CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL
CIUDAD DE MÉXICO

EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROGRAMA *ATENCIÓN SOCIAL EMERGENTE*

Evaluador:
Mtro. Raymundo Martínez Fernández

Ciudad de México,
31 de diciembre de 2014

Contenido

INTRODUCCIÓN 1
Definición de la problemática 2
Alcance de la evaluación 5

I. MARCO DE REFERENCIA 9
1. Las poblaciones callejeras: un estado de la discusión 11
2. Algunas experiencias de atención de las poblaciones callejeras en América Latina 19
3. Discusiones en torno a las causas del fenómeno de las poblaciones callejeras 29
4. Principales actores involucrados en la atención a poblaciones callejeras 37
4.1 La intervención gubernamental mexicana 37
4.2 Las organizaciones sociales y civiles (OSC) 45
5. Marco conceptual utilizado sobre la población destinataria del programa ASE 62
Bibliografía 66

II. IASIS y ASE EN EL MARCO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL 75
1. Antecedentes y contexto general 75
2. La asistencia social emergente en el marco de la política social del Gobierno Distrito Federal 78
3. El diseño actual de Atención Social Emergente 82

III. APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN 85
1. Condiciones de la aplicación 85
2. Características de la muestra 86
3. Observaciones del equipo evaluador durante la aplicación de la evaluación 91

IV. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN 93
1. Perfil sociocultural de la población callejera y usuaria de los servicios de ASE 93
2. Incorporación del enfoque de derechos humanos 103
3. Problemáticas de operación y cumplimiento de metas 113
4. Resultados del programa 121
5. Elementos de eficiencia comparativa del programa 129

CONCLUSIONES 132
RECOMENDACIONES 143
ANEXOS 146

EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROGRAMA *ATENCIÓN SOCIAL EMERGENTE*

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de evaluación se enfoca, según los términos de referencia establecidos por Evalúa DF, a evaluar los *resultados* del programa Atención Social Emergente (ASE), dependiente del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

Para realizar la evaluación de resultados se requirió contar con un marco de referencia para apoyar el análisis de las cuestiones particulares que se habrían de abordar, así como examinar cuestiones de diseño y operación, que necesariamente afectan la definición de los objetivos conforme a los cuales evaluar los resultados y la manera en que se tiende a su logro. La parte de evaluación propiamente dicha se centra en los aspectos de resultados, tanto en el logro de objetivos como en el efecto inmediato en la población destinataria del programa, excluyendo aspectos del impacto más amplio en la problemática de las poblaciones denominadas –entre otras formas– callejeras.

Resultó asimismo necesario delimitar claramente el ámbito de acción del programa y por ello de su población objetivo. No sería necesario un estudio exhaustivo de dicha población, pero sí un conjunto de desarrollos que permitieran esclarecer mínimamente las características y problemáticas de la población a la que va dirigido el programa en función de valorar las necesidades de intervención, así como también conocer sus expectativas, que también deberían ser determinantes para el diseño o rediseño de un programa destinado a dicha población.

Para la realización de la misma se contó con el apoyo de las autoridades del IASIS y de ASE en sus distintos niveles y áreas. No sólo en proporcionar la información necesaria disponible, sino también en el acceso a instalaciones y gestión de visitas a los albergues. También fue indispensable su apoyo para la realización de las encuestas, tanto a usuarios de los servicios como a la población en puntos de calle.

Se espera que con esta evaluación se obtengan elementos que sirvan para el mejoramiento y eventualmente rediseño del programa.

Definición de la problemática

Las personas que viven en “calle”, en la vía pública, al amparo de vanos y oquedades en edificios públicos y privados, parques, bajopuentes, estaciones del transporte público, etc., representan uno de los sectores de población del país que viven en las condiciones de mayor deterioro y de vulnerabilidad, y ciertamente las peores en el Distrito Federal. Como veremos en el marco de referencia, lo definitorio de su situación, el “vivir en calle”, es sólo el resultado de un proceso de exclusión social extrema. Dicha situación conlleva el tener el conjunto de exclusiones que en diferentes combinaciones parciales padecen otros grupos vulnerables, por ejemplo, los pobres extremos o los migrantes, como falta de acceso a vivienda, salud, empleo, identidad, familia o protección jurídica.

El fenómeno de las poblaciones que viven en calle es muy antiguo, y en nuestro país tenemos registro desde la época llamada colonial. Es hasta tiempos recientes que ha llamado la atención como para intentar estudios sistemáticos sobre sus características y causas, alejados de las explicaciones basadas en ideas religiosas o que simplemente lo daban por supuesto como parte natural de la existencia de la sociedad urbana. Correspondientemente también es desde hace unas décadas que ha suscitado formas de intervención pública y privada que se apartan de lo que se denominaba “ayuda a pobres”, generalmente a cargo de instituciones privadas religiosas, y que podemos hablar propiamente de una política pública en materia de atención a poblaciones callejeras. Sin embargo, la política federal en la materia ha tenido un sesgo que legítimamente ha sido calificada de represora: reclusión en albergues, desalojo de la calle, tutelaje de menores de edad al margen de la voluntad de los interesados, tratamientos de adicciones sin el consentimiento de la persona y otras acciones destinadas a eliminar “peligros a la sociedad”, etc., independientemente de la forma en que eran justificadas esas políticas.

En el Distrito Federal, a partir de su constitución como entidad política con gobierno elegido por sus residentes y la llegada de un partido alternativo al anteriormente gobernante, se aprecia claramente un viraje radical en la política social en general y en la destinada a atender a las personas que viven en calle. Más allá de la valoración específica de las políticas propuestas y aplicadas, es evidente la puesta en un lugar central de la política social dentro de las acciones generales de gobierno, así como la atención especial a grupos que tradicionalmente eran dejados de lado por las políticas federales, también aplicadas en el Distrito Federal, como adultos mayores, madres

solteras. Es en este contexto, de estos nuevos énfasis, que debe ubicarse la creación del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS).

Evidentemente se trata de un proceso de aprendizaje, en el que no dejan de existir las problemáticas y obstáculos propias de toda política pública "realmente existente": los sesgos políticos de las definiciones a alto nivel, la carencia de recursos financieros, la falta de capacitación de diversas figuras (en rezago al menos respecto de las condiciones cambiantes de la realidad y de los enfoques propuestos para su resolución), el burocratismo, etc., sin olvidar de ninguna manera, los conflictos de intereses (sea que los consideremos "legítimos" o no); incluso, por qué no decirlo, los conflictos de "derechos".

Un fenómeno no sólo tan antiguo y persistente (a pesar de sus continuas mutaciones) como el de las poblaciones que viven en calle no es fácilmente superable (sea como se le defina esta superación). Evidentemente un único programa focalizado en atender la necesidades inmediatas de la población callejera, por muy bien diseñado que estuviera, no podría dar una solución a las *problemáticas que generan* el fenómeno de las poblaciones que viven en calle. Para ello se requiere de un esfuerzo que involucre acciones no sólo a nivel de la política social del Distrito Federal sino también a nivel de todo el país. El Distrito Federal no puede concebirse (implícita o explícitamente) como una especie de isla o país, con fronteras "resguardadas", que depende sólo de sus acciones para enfrentar los problemas que ocurren en su circunscripción.

El fenómeno de las poblaciones que viven en calle en el Distrito Federal mantiene interacciones con otras problemáticas propias del país en su conjunto y de otras entidades. Y también de otros países. Sabemos que una proporción no pequeña de las poblaciones que viven en calle es originaria de otras entidades, y que hay presencia de personas de otros países. La migración es uno de los factores que intervienen en la formación de la población callejera. Los problemas de empleo y económicos en el país juegan también su parte en la conformación de la problemática económica y de poblaciones de calle en el Distrito Federal. Además, la Ciudad de México siempre ha sido un polo de atracción de población de otros estados, especialmente de la que busca formas de ganarse la vida que no encuentra en sus lugares de origen. Una parte de ella engrosa la demanda de servicios de programas sociales. También el carácter único de ciertas políticas sociales en el Distrito Federal, como la atención a poblaciones callejeras, hace pensar que su política social también influye en la atracción de población cuya problemática se genera en otras entidades.

Como sea, el esfuerzo requerido trasciende a las posibilidades de un solo programa y apunta a una intervención y unos recursos a escala de por lo menos la política social del Distrito Federal, que además considere las problemáticas y políticas sociales federales, y la participación y ayuda de la sociedad. Dicho de otro modo, un programa integrado que involucre la participación de las más diversas instituciones y actores.

El desarrollo de una política específica para atender las necesidades emergentes de las poblaciones callejeras ha sido el resultado tanto de un viraje en las políticas sociales como de la experiencia acumulada en ese proceso desde 1997. No obstante, podemos decir que aún falta diseñar una política de mayor alcance que busque si no eliminar la causas que provocan la existencia de poblaciones callejeras sí una opción que permita superar esa situación a quienes ya se encuentran en ella. Un punto pendiente de la agenda para la política social del Distrito Federal, que tampoco ha sido cubierto por otros actores, incluidos los críticos de la política social hacia poblaciones callejeras. Pues se trata de una tarea que necesariamente implicará los esfuerzos coordinados de una gran diversidad de actores involucrados, interesados y capacitados, que puedan aportar sus conocimientos y experiencia.

El llamado enfoque de derechos humanos se ha convertido ahora en un requisito indispensable en todo diseño y aplicación de políticas sociales. Desde un punto de vista esto representa un claro beneficio para las poblaciones sobre quienes versan dichos derechos al introducir parámetros de inexcusabilidad y exigibilidad al disfrute de ciertos beneficios mínimos del desarrollo social. Sin embargo, el sólo discurso de derechos humanos es insuficiente por sí mismo para llevar beneficios efectivos a los titulares de dichos derechos si no están claramente definidos y si no se traducen en acciones precisas que instrumentalicen la realización efectiva de dichos derechos.

Una de las críticas más frecuentes a las políticas enfocadas a programas sociales es que no suelen pasar de lo que se denomina una práctica asistencialista, que no resuelve de fondo los problemas sociales. Como vimos, se requieren efectivamente políticas coordinadas de gran alcance para resolver los graves problemas sociales que aquejan a los diversos grupos con diferentes carencias. Pero esas políticas aún deben generalmente generarse, modificarse, adaptarse, perfeccionarse, etc. La crítica al llamado asistencialismo frecuentemente no está acompañada de una *propuesta* de una política integrada como la apuntada más arriba.

Además, la propia ayuda para cubrir las necesidades inmediatas de la población con carencias importantes ha sido mal valorada. A veces representa la posibilidad de

detener daños permanentes e irreversibles a la población a la que va dirigida, aunque no resuelva sus problemas “de fondo”. También en los casos extremos la crítica al llamado asistencialismo puede derivar en posponer la intervención indefinidamente hasta que existan “verdaderas políticas de fondo” que en algún momento resolverán los problemas de modo más definitivo, momento que dada la complejidad y los importantes requisitos necesarios para su diseño y aplicación normalmente resulta ser muy lejano. Mientras tanto, los potenciales beneficiarios continúan con su proceso de deterioro.

Entonces, la ayuda para satisfacer las necesidades inmediatas, siendo inevitablemente limitada, puede ser el punto de partida o incluso el eje de una política de mayor alcance, en la que estén involucrados muchos actores y muchos recursos.

El programa Atención Social Emergente ha sido producto de diversos ajustes y adaptaciones de la política de atención a grupos vulnerables que se inició con la alternancia política en el Distrito Federal. Se ha especializado en la población que vive en calle, proporcionando precisamente una atención emergente. En su diseño actual, mantiene vínculos con otras instituciones, aspecto que está enfocado a ampliar el alcance de la atención emergente propiamente dicha. Sin embargo, aún es esperable una política integral de gran alcance, responsabilidad a nivel del gobierno del Distrito Federal.

Alcance de la evaluación

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal ha considerado la necesidad de realizar una evaluación externa del programa Atención Social Emergente considerando la problemática general de las poblaciones callejeras, así como la normativa que conduce a la necesidad de una evaluación de la política social en materia de poblaciones callejeras, en particular:

- La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, entre cuyos objetivos está (artículo 1) “revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad” e “integrar o reintegrar socialmente a los grupos de población excluidos de los ámbitos del desarrollo social, o a la comunidad con pleno respeto a su dignidad y derechos”. (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de mayo del 2000, última reforma publicada el 13 de septiembre de 2011.)
- La Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal, que prohíbe toda forma de discriminación (artículo 5), y que establece (artículo 30) que

los entes públicos en el ámbito de su competencia llevarán a cabo, entre otras medidas para la promoción y goce de derechos, “crear un sistema de información estadística, confiable y actualizada sobre poblaciones callejeras y el nivel de cumplimiento de sus derechos en el Distrito Federal” y “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 esas poblaciones”. (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 24 de febrero de 2011, última reforma publicada el 28 de noviembre de 2014.)

- El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, que establece en el capítulo correspondiente a las poblaciones callejeras “respetar, proteger y garantizar, bajo los principios de igualdad y no discriminación, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de las poblaciones callejeras que habitan y transitan en el Distrito Federal”. (Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Secretaría Técnica del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal / Dirección de Difusión y Publicaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México, 2009, p. 817.)

Partiendo de la problemática general de las poblaciones callejeras, así como de las características y atribuciones del programa Atención Social Emergente, se han planteado los objetivos particulares de la evaluación de resultados:

- Generar información oportuna respecto de las características de la población atendida y las principales problemáticas que presentan.
- Determinar el cumplimiento y alcances de las metas establecidas por el programa bajo sus tres componentes de operación.
- Examinar si los cambios producidos (de mejora o de empeoramiento) sobre la población atendida es un resultado directo del programa, o son consecuencia de otros factores que ocurrieron simultáneamente.
- Conocer en qué medida los resultados del programa pudieran diferir entre los diversos sectores etarios de la población atendida (niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores…), o bien, si los resultados obtenidos son influidos por el lugar o región de asentamiento de los beneficiarios.

- Analizar si el enfoque de cumplimiento y garantía de derechos humanos es encumbrado en las acciones ejecutadas por el programa.
- Valorar la eficiencia de los resultados arrojados por el programa comparándolas con otras posibles intervenciones alternativas.

La presente evaluación de Atención Social Emergente se circunscribe a las funciones actuales del programa, y exclusivamente a los aspectos de resultados. Sin embargo, no estaría completa sin dejar de considerar las características principales de su población objetivo —que definen las problemáticas a atender—, su inserción en la política social del Gobierno del Distrito Federal, las características básicas de su diseño, así como las potencialidades del programa de una transformación que apunte a la generación de una política integrada más amplia para la población que vive en calle. En esto consiste la relevancia de esta evaluación.

En el curso de este trabajo comprobaremos que:

- El fenómeno de las poblaciones callejeras es resultado de una compleja conjunción de factores que trascienden el ámbito del Distrito Federal, por lo que para una solución de fondo se hace necesarios los esfuerzos coordinados de muy diversas instituciones, y no sólo la existencia de un programa focalizado.
- ASE tiene un efecto positivo en relación con una de sus funciones centrales, la atención social emergente, que se refleja en la condición de bienestar de los usuarios de servicios según su propia percepción, pero tiene resultados más limitados en relación con la otra gran función central, la canalización, y por ello no ha incidido de manera palpable en la población en puntos de calle.
- Para ampliar la escala de los beneficios a la población callejera se requiere de la ampliación del campo de acción de la política hacia las poblaciones callejeras mediante una estrategia integral y coordinada que involucre a todos los actores públicos y privados que pueden aportar a dicha estrategia.
- Para una mejor atención de la población potencialmente beneficiaria deben considerarse no sólo las problemáticas detectadas sino también las expectativas de la propia población. Se constata que las poblaciones callejeras según su edad tienen expectativas que van más allá de su situación de calle.
- ASE trabaja con recursos limitados, sobre todo de equipamiento. Un incremento de sus recursos debe dirigirse específicamente a mejorar la identificación y

atención de la población en puntos de calle, mejorar la calidad de algunos servicios, mejorar la calidad de los sistemas de información y diseñar una estrategia que amplíe los alcances de la atención a la población callejera.

- ASE debe tomar un papel más activo en la transformación de la estrategia de atención emergente en un sistema que sirva de apoyo y transición a una estrategia más amplia, que dé posibles opciones de salida de la situación de calle.

I. MARCO DE REFERENCIA

La vida y la sobrevivencia en la calle no es un fenómeno de los tiempos actuales ni exclusivo de la región latinoamericana. Algunos estudios realizados al respecto dan cuenta de modalidades de vida en la calle de personas de diferentes edades que, desde hace varios siglos en el continente europeo y a partir de la colonia en América Latina, propiciaron la fundación de establecimientos privados (mismos que con el paso del tiempo recibieron diferentes nombres: hospicios, asilos, internados, albergues o bien casas hogar), impulsados principalmente por organizaciones religiosas, en los cuales se proporcionaba cuidados a recién nacidos e incluso niños mayores que fueron abandonados por los propios progenitores o bien quedaron huérfanos debido a diversas circunstancias.

En América Latina, la población callejera surge de un proceso histórico auspiciado por la propia dinámica de los cambios sociales que ocurrieron en las grandes ciudades de la región. Según un estudio realizado por María del Pilar Gonzalbo, “desde tiempos inmemoriales se lamenta la penosa situación de personas que no tienen donde vivir, hombres, mujeres y niños, duermen en las plazas y calles, en las entradas de las iglesias o de las casas de los patrones, en bancas del parque, en puestos vacíos del mercado o en las esquinas de cualquier edificio” (Gonzalbo, Pilar; 1994). Esta situación se identifica en varias ciudades latinoamericanas, como la ciudad de México, Bogotá, Sao Paulo y Lima, donde se comprueba que desde sus inicios dichas ciudades estaban afectadas por una gran cantidad de población callejera de todas las edades, destacando principalmente las personas jóvenes y adultas.

Las causas del elevado número de niños abandonados se debían, según la autora referida, “no sólo a la pobreza de sus padres, sino también por tener defectos físicos, por provenir de uniones ilegítimas (hijos ilegítimos o productos de uniones incestuosas), por proteger los intereses económicos de otros hijos cuando la herencia o los recursos domésticos se ven comprometidos por la existencia de otra boca, por la esperanza de que otra familia los criara en mejores condiciones o simplemente por indiferencia hacia los hijos no deseados” (Gonzalbo, Pilar; 1994).

A mediados de los cuarenta del siglo pasado, el sacerdote jesuita Alberto Hurtado sostuvo que las personas en situación de calle —a quienes conoció personalmente, empatizó con ellas y llegó a empaparse de su dolor producto de la exclusión social en que transcurría la existencia de ellos—, aparecen en las principales ciudades de la República

de Chile en la década de los treinta del siglo pasado, lo cual le llevó desde entonces a pronunciar una fuerte crítica a la sociedad de su tiempo y la responsabilizó directamente de la existencia de la vagancia, de la mendicidad, del ocio, de la pobreza y del maltrato hacia los más pobres, aquellos que él llamaba “vencidos por la miseria” (Baranda, Benito; 2008).

En México, en el siglo XVIII el Arzobispado de México funda la Casa de Niños Expósitos de la ciudad de México e inspira la creación de otras obras de asistencia como el Hospicio de Pobres y el Hospicio Cabañas. Después de la revolución mexicana de 1910, se construye en el año de 1927 un dormitorio especial para niños indigentes o abandonados en la ciudad de México. Es importante destacar que desde la apertura del dormitorio referido funcionó lo que se conoció como la “camioneta” o sistema de captación gubernamental que hasta el inicio de la década de los noventa del siglo pasado todavía operaba llevando a las y los niños a los centros de atención gubernamentales para ser “institucionalizados”, es decir, entendiéndose por ello el confinamiento hasta determinada edad de las y los niños en un establecimiento donde se cubrían sus necesidades básicas (alimentación, vestido, hospedaje, etc.).

En tiempos más cercanos, se ha dado cuenta de miles de personas que utilizan la calle como lugar para vivir y para llevar a cabo estrategias de sobrevivencia y reproducción social; se trata de miles de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores dedicados a una diversidad de actividades lícitas e ilícitas, que también han sido víctimas de discriminación por motivos raciales o por edad, explotación sistemática, violencia y abuso; miles de personas que han sido excluidas de los beneficios del desarrollo socioeconómico, quedando una proporción significativa de todos ellos en condición de abandono absoluto, sin contar con un techo para protegerse, teniendo que vivir, sobrevivir y dormir en las plazas y calles, quienes para subsistir recurren a la mendicidad o bien a las ayudas proporcionadas por particulares, instituciones asistenciales y las congregaciones religiosas; ayudas que incluyen algunos satisfactores como alimentos y vestido. Grupos de población que convirtieron el desamparo en una especie de estilo de vida con el que nacieron miles de niños.

Asociado al surgimiento de los niños, jóvenes y adultos callejeros, se ha desarrollado en la mayor parte de ciudades latinoamericanas una percepción negativa de la sociedad hacia las personas que viven y sobreviven en las calles, cuestionando y censurando sus condiciones de vida, demandando a las autoridades para que sean retiradas del espacio público, lo que se ha traducido en la aplicación de medidas

cautelares, de corte represivo, sanciones de tipo económico, el establecimiento de orfanatos y centros de atención con programas asistenciales que cubrieron las necesidades de las personas recogidas de las calles. No obstante dichos esfuerzos, provenientes de instituciones gubernamentales, la percepción de un considerable número de líderes de opinión y de segmentos del público se mantiene a favor de que las autoridades realicen todo lo que sea necesario para que las personas dejen de estar en la calle, para “institucionalizarlos” y regresen posteriormente a sus hogares y comunidades de origen.

1. Las poblaciones callejeras: un estado de la discusión

El término población callejera se incorporó inicialmente en la década de los ochenta para referirse en principio a la entonces denominada “infancia callejera”. Antes del surgimiento y afirmación de los niños de la calle, ese segmento de la infancia-adolescencia era llamado genéricamente "menores". La palabra "menor", designación universal de ese grupo, venía sumada a un adjetivo, que calificaba las diversas sub categorías: menores carenciados, menores abandonados, menores inadaptados, menores faltos de asistencia, menores infractores, etc.

Las organizaciones sociales y civiles y en las políticas públicas designaban el fenómeno con los mismos términos, es decir, no había una diferencia sustantiva de enfoque. Había, eso sí, un razonable consenso entre las entidades gubernamentales y no gubernamentales en cuanto a las maneras de encarar e intervenir en esa realidad. Las divergencias eran de naturaleza secundaria y pasaban por las especificidades de cada institución o del estilo de cada equipo o incluso de cada operador de programas al abordar a los niños y adolescentes bajo su responsabilidad.

Algunos años más tarde, a la categoría poblaciones callejeras se agrega los adolescentes, a los jóvenes, las personas adultas y adultas mayores en estado de desamparo, pobreza, maltrato, personas ocupadas en una diversidad de actividades para sobrevivir, destacando la mendicidad o bien en actividades informales, de acuerdo con los estándares de formalidad establecidos en cada sociedad (acarreadores, limpia parabrisas, franeleros, etc.).

En forma genérica las poblaciones callejeras son definidas como toda aquella gente que trabaja y/o vive en la calle. Para los propósitos de este marco de referencia es

importante revisar brevemente la evolución por la que ha pasado la terminología alusiva al fenómeno de la vida callejera.

En las décadas de los ochenta y noventa, la creciente presencia de niños y niñas ocupando el espacio público de la calle para trabajar, generó diversas reacciones en los gobiernos y organismos internacionales que observaron en dicho fenómeno una problemática que requería de una atención urgente.

El término común para referirse a tal fenómeno en los países de Latinoamérica donde alcanzó su mayor expresión fue el de "*niño de la calle*". En los años ochenta, UNICEF internacionalizó este concepto con la intención de diferenciar entre "*niños en la calle*", que sólo trabajan en la vía pública y los "*niños de la calle*" quienes "viven en la calle" (Strickland, Rebecca D.; 2011, 2012A).

En la misma década de los ochenta, aparecen otros términos promovidos por UNICEF y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) entre otros, como "niños abandonados", "menores en situación extraordinaria", "menores en circunstancias especialmente difíciles" y "niños en situación de calle" (Pérez, Martín; 2003).

En 2009, a pesar de que la discusión sobre el término "niños *de* la calle" se mantenía sin lograr cierto consenso, aparecen los resultados del Catastro Nacional (registro o censo) realizado por el Servicio Nacional del Adulto Mayor chileno (SENAMA), donde se llama la atención en el sentido de diferenciar *niño "en" la calle y niño "de" la calle*, porque, según uno de los autores del estudio en cuestión, es más pertinente cambiar la palabra *"de"* por *"habita en",* para resaltar que es una situación y no una condición.

Conforme a tal precisión, **los niños *en* la calle** son aquellos que pasan una parte del día en la calle y regresan a sus casas luego de realizar algún tipo de trabajo que les reporta un ingreso para ellos y/o sus familias. No necesariamente son desertores escolares y generalmente colaboran con el ingreso familiar. Duermen en el hogar y mantienen con sus familias un vínculo directo e incluso de dependencia, pese a la autonomía que les otorga el hecho de pasar gran parte del tiempo en la calle (Montes, Jaime; 2008).

En cambio, los **niños que habitan en la calle** (o de la calle) son aquellos cuyos vínculos familiares están debilitados o se han roto, al punto que viven esencialmente en la calle, dependiendo de sus propios esfuerzos para cubrir todas sus necesidades básicas. Su situación de marginación los coloca en un riesgo más severo que la mayoría de los

otros niños y niñas. La ruptura del vínculo con su familia, la cual vive por lo general en la pobreza, constituye el punto de partida del proceso que lleva al niño a transformarse en niño que habita en la calle.

El niño o la niña que habita en la calle usan este espacio público de múltiples formas y permanece en ella en forma esporádica o permanente. Sus condiciones de vida están caracterizadas por el trabajo prematuro, la baja escolaridad o analfabetismo, la desvinculación o distanciamiento de la familia, experiencias de explotación sexual, conductas infractoras de la ley y pobreza, entre otras (SENAMA).

Cada uno de los términos indicados para referirse a los "niños *de* la calle", afecta la percepción pública de éstos y sus procesos de identidad. Por lo que, en respuesta a esta variedad terminológica surgieron varias críticas; primero para destacar que no son de la calle, además de que el término "niño de la calle" va en contra de la idea de priorizar y fortalecer los vínculos familiares. Por ello, adoptaron el término "niños en *situación de* calle" para referirse a ambos, los niños en y de la calle. Después, el uso de la palabra "menor" se consideraba degradante para las personas con menos de dieciocho años de edad. Posteriormente se decidió que era importante especificar "niños y niñas" para no ser sexista, así como incluir "adolescentes", ya que los mayores de once años de edad ya no se consideraban como "niños". Hasta que finalmente se determinó que el nombre "políticamente correcto" llegó a ser "niñas, niños y adolescentes en situación de calle" (Strickland, Danielle R.; 2012A).

No obstante, la decisión tomada principalmente por las organizaciones sociales, respecto del nombre "políticamente correcto", algunos estudiosos del tema sostienen que resulta muy complejo definir conceptualmente la *situación de calle* dada la multiplicidad de aspectos que la componen y los diferentes enfoques con que las políticas sociales han significado y actuado sobre tal problemática. A ello debe también agregarse, a pesar de los diversos esfuerzos realizados en este sentido, que la población de calle es difícil de cuantificar debido a que está conformada por una serie de segmentos poblacionales flotantes, inestables y heterogéneos.

Con todo y ello, se plantea entender la situación de calle como una situación de extrema vulnerabilidad social, en tanto, "situación objetiva o subjetiva, de origen material, emocional o psicosocial que lleva a experimentar al sujeto una condición de indefensión", dada por la fragilidad de los "soportes personales y/o comunitarios" (Eroles, Carlos; 2012).

En un estudio realizado en Buenos Aires, las personas en situación de calle fueron identificadas como "todas aquellas que no pueden conservar o acceder a un alojamiento

adecuado, permanente y que proporcione un marco de sobrevivencia" (Revista Fusión; 2001).

En el Catastro Nacional de personas en situación de calle del gobierno de Chile, éstas personas son clasificadas como "todas aquellas que se hallan pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con una infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda aunque la misma sea precaria, y aquellas que, por carecer de alojamiento fijo, regular y adecuado para pasar la noche, encuentran residencia nocturna, pagando o no por este servicio, en alojamientos dirigidos por entidades públicas, privadas o particulares y que brindan albergue temporal. Asimismo, son todas aquellas personas que por encontrarse sin hogar o residencia, y sin apoyo de familiares u otros significativos, dependen de programas sociales que ofrecen residencia permanente o por períodos importantes con apoyo bio-psico-social" (Capellini, Lía, et.al.; 2012).

Para la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con las Personas Sin Hogar (FEANTSA), una persona en *situación de calle* es aquella que no puede acceder, o bien conservarlo, a un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que le proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por falta de recursos, ya sea por dificultades personales o sociales para llevar una vida autónoma. Ser una persona en situación de calle, sin hogar, es una de las manifestaciones más desgarradoras de la exclusión social (Busquets, 2007).

El aspecto central de la residencia en calle destaca ya en las definiciones anteriores. Sin embargo, la discusión ha tratado de considerar otros aspectos.

La forma como cada persona en situación de calle se autopercibe y entiende su vida y sus circunstancias se refleja en sus intenciones, en las decisiones que toma y en sus conductas en la calle.

Las personas en situación de calle entenderían la vida en los espacios públicos como:

- Alternativa de protección ante los problemas familiares…prueba de autonomía y ejercicio de afirmación personal.
- Situación transitoria: por no identificarse con ser de la calle y pensar su situación como en la calle; por no acostumbramiento y,
- Forma de vida (Capellini, Lía; 2012).

Se ha considerado que aunque la situación de calle puede precipitarse por un problema habitacional, hay otros factores que también la componen y perpetúan, como la escasez de ingresos, la inseguridad, la estigmatización, la vulnerabilidad, la falta de elección, carencias familiares y la incapacidad para planificar (Habitando la Calle; 2005).

La composición de la población en situación de calle, como antes se indicó, es heterogénea; en ella se distinguen diferencias de motivaciones, de historias de vida, de situación de habitabilidad, entre otras. Asimismo, viven una realidad que se puede describir en función de tres factores principales:

- Un primer elemento es de tipo estructural toda vez que hace referencia a la dimensión económica de la exclusión de los jóvenes, es decir la exclusión del mercado laboral.
- Un segundo elemento se refiere a la dimensión social, en la que se observa una importante desvinculación de sus familiares y otros vínculos comunitarios.
- La tercera dimensión es la dimensión temporal o vivencial de la persona, caracterizada por una ruptura de la comunicación y la erosión de virtudes tales como la confianza básica, la capacidad de arriesgarse, la identidad, la reciprocidad y la solidaridad (Bravo, Romina; 2008).

El incremento del fenómeno de la vida en la calle, lleva a algunas organizaciones sociales y civiles a utilizar en el año 2002 el término *poblaciones callejeras*, el cual abarca a todas las personas que trabajan, viven o sobreviven en la calle e interactúan en un mismo “espacio operacional” como medio de sobrevivencia para resolver necesidades diferentes. En particular, el uso del término “poblaciones callejeras” lo promueve desde el año 2002 la organización civil denominada El Caracol, AC, para referirse a todas las personas que sobreviven en la calle (Pérez, Martín; 2003). Para este autor las poblaciones callejeras son un fenómeno social que aproximadamente tiene 70 años en México y va creciendo. Son niños, niñas, jóvenes, mujeres, familias y ancianos que sobreviven en las calles a causa de un conjunto de violaciones a sus derechos humanos que les mantienen en exclusión social, por lo que en este sentido identifica cuando menos tres tipos de grupos callejeros:

- Los “grupos de tránsito”, tienen una población inestable y generalmente se encuentran en lugares como las terminales de autobuses o por las vías del tren.

- Los “grupos arraigo”, se encuentran en zonas periféricas. Muchos de los integrantes de estos grupos llevan una trayectoria de múltiples años en la calle
- Los “grupos escuelas”, se encuentran en el centro de la ciudad, conocen e interactúan con varios proyectos de asistencia social, y enseñan a nuevos niños como sobrevivir en la calle (Pérez, Martín; 2003).

La calle tiene diferentes significados. Para unos es un espacio público que puede resultar peligroso toda vez que es donde se pueden encontrar con personas desconocidas. En cambio, para otros, como los jóvenes, conciben la calle como un espacio libre, “donde la gente no te conoce y donde puedes actuar como quieras. Esta es la perspectiva asociada con los niños y jóvenes callejeros; llegan a la calle en búsqueda de la libertad o la autonomía que no se encuentra en sus hogares” (Shaw; 2002).

Para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el término poblaciones callejeras se refiere a la existencia de un grupo de personas que, pudiendo pertenecer a diversos grupos de población, comparten una situación de exclusión económica y social y experiencias de apropiación de la calle y el espacio público que utilizan como principal área de socialización y obtención de recursos materiales y simbólicos para su subsistencia. Comprende a grupos humanos que, como resultado de la exclusión histórica en la que viven, han encontrado en las calles una alternativa de sobrevivencia. Las poblaciones callejeras están integradas por niños, niñas, jóvenes, mujeres, familias, personas adultas y adultas mayores de diverso origen social y cultural, quienes en la sobrevivencia de la vida en la calle de varias generaciones aprenden a vivir en grupo, comparten conocimientos, redes sociales y el espacio público (CDHDF; 2014).

En este sentido, los integrantes de las poblaciones callejeras comparten un espacio común y una forma de vida; asumen un sistema de reglas que pretende preservar su identidad y funciona como mecanismo de reconocimiento y aceptación de nuevos integrantes; se relacionan con la apropiación o estructuración del espacio físico que habitan; coadyuvan para establecer normas de conducta para sus integrantes fuera y dentro de la comunidad; señalan la forma en que deben repartirse los recursos materiales que obtengan, ya sea del espacio o del trabajo que desempeñan, así como establecer roles y horarios para la realización de ciertas actividades como alimentarse, bañarse o dormir (CDHDF;2014).

Con el término propuesto, proveniente de una organización civil, se busca simplificar y facilitar la terminología, así como diluir las distinciones entre las poblaciones

que la conforman. Sin embargo, conforme a los estudios realizados en América Latina acerca de este fenómeno y de manera particular en el DF, existen importantes diferencias y problemáticas en los niños y las niñas, los adolescentes, los hombres y las mujeres adultas y las personas adultas mayores callejeras, que no pueden soslayarse sólo para facilitar la terminología.

Las poblaciones callejeras presentan una conformación heterogénea y una problemática diferenciada, como se da cuenta en el *Informe sobre la situación de las poblaciones callejeras* elaborado por la CDHDF y varias organizaciones sociales y civiles. Un resumen de las problemáticas diferenciadas de las poblaciones callejeras se proporciona en el anexo de este documento.

La problemática enfrentada por cada uno de los grupos de población de las denominadas "poblaciones callejeras" es diferente, específica y compleja. A pesar de que la propuesta planteada por la organización civil El Caracol intenta simplificar y facilitar un problema de aparente terminología, en la práctica no es fácil clasificar del mismo modo a las personas que recientemente se incorporaron a la calle, por motivos tan diversos como veremos más adelante, de aquellas que llevan cinco, diez y más años. Tal vez puede señalarse que los grupos que conforman a las poblaciones callejeras tienen una cultura, una identidad y un modo de vida callejero. No obstante, conforme a los pocos datos disponibles obtenidos a través de los censos levantados por las autoridades capitalinas y los estudios exploratorios realizados por diversos investigadores, el fenómeno de las personas que habitan en la calle se ha modificado de manera importante en los últimos años, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

En primer lugar, se constata una disminución de la población infantil. Así, el último conteo realizado por el Departamento del Distrito Federal (1995) arrojó un total de 13,373 niños y niñas en calle, de los cuales el 77% (unos 10,297) tenía menos de 16 años; si de esta cifra consideramos sólo a los que *viven* en la calle (excluyendo por ejemplo al 66% que "trabajan para ayudar a su familia"), tendríamos algo así como 3,500 niños. En cambio, en el censo Tu También Cuentas IV (2011-2012), del total de personas registradas (4014) sólo 273 personas tenían menos de 17 años; en cambio, el grupo de 18 a 60 años representa el 84% de la población callejera censada (la denominada población adulta madura e intermedia) y los mayores de 60 años el 9% (IASIS; 2012; los porcentajes se han recalculado). Las cifras pueden ser cuestionables (más adelante haremos unas indicaciones), pero la tendencia es indudable.

Desde una perspectiva cualitativa puede advertirse que el fenómeno callejero en América Latina y de manera particular en las grandes urbes de México se ha complejizado. Hoy en día, no es clara la forma en que el callejerismo se presenta en las calles de la Ciudad de México. Algunos cambios notables que se observan en la composición de las poblaciones callejeras serían:

- Disminuye el número de niños que ahora se agrupan en cada punto de encuentro.
- Aumenta la edad promedio de la población.
- Hay presencia de otras formas de organización social en las calles, como el caso de las familias.
- Aumenta del número de mujeres en los diferentes grupos de edad.
- Se incrementa la maternidad en la población la callejera, y por lo tanto, la formación de familias en calle.
- Aumentan las prácticas de riesgo, como el tráfico y consumo de drogas o la prostitución infantil.
- Mayor consumo de drogas y cambios en el tipo de consumo
- Diversificación de las actividades de sobrevivencia y una mayor movilidad en los puntos de encuentro y pernocta.
- Exposición a una mayor morbilidad, una mayor propensión a padecer enfermedades de transmisión sexual y, en el caso de las mujeres, a una mayor probabilidad de convertirse en madres adolescentes
- Familias que viven en pobreza aceptan cada vez más la necesidad de tener a sus hijos e hijas en la calle para ayudar a obtener el dinero para el sustento del hogar, poniéndolos directamente en contacto con la cultura callejera. (Makowski, 2010).

De hecho, los cambios han sido tan grandes que ya no se puede entender el fenómeno analizando únicamente a la población infantil y juvenil, sin contemplar la forma en que se vinculan con las redes sociales con las que interactúan en la calle. Además, niños y niñas en puntos de encuentro son menos, y se encuentran también en hoteles, con familias, que eventualmente duermen en la calle (Makowski, 2010; resultados convergentes obtiene Fletes, 2010).

Actualmente las instancias de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos públicos de derechos humanos y las mismas poblaciones callejeras hacen referencia a los derechos humanos; en la práctica, sin embargo, se observa una marcada

brecha entre los discursos de los agentes institucionales públicos, privados y sociales y el ejercicio de los derechos de las poblaciones callejeras. Un factor de primer orden en ello es la victimización de la población infantil y juvenil callejera. Con frecuencia son víctimas del abuso policiaco, de operativos de limpieza social, de la exclusión y la discriminación y un considerable número de diferentes violaciones de sus derechos. Es común entre los agentes referidos ubicar a las niñas, los niños y adolescentes, incluso a personas adultas, como objetos pasivos de derechos cuando se habla de ellos. En un estricto sentido, ellos tienen conciencia de sus derechos, pero son las autoridades del sector público, los organismos públicos de derechos humanos y las OSC quienes se han atribuido el papel de promotores de los derechos de las víctimas (Strickland, Fletes y Rizzini, 2014).

Incluso también se ha llegado a postular que se da un cambio en las poblaciones callejeras en cuanto a un creciente interés en el consumismo. Hay quienes entran al mercado laboral del mundo de la calle con metas claras. A menudo los y las jóvenes laborando en las vías públicas refieren su interés por juntar dinero para comprar un celular, tenis de marca o cierta ropa, por ejemplo. Lo interesante es que una vez que obtiene el objeto deseado, tienden a durar poco tiempo con él. Al parecer hay más interés en conseguirlo que realmente tenerlo. A pesar de su marginación y exclusión social, siendo económicamente activos, estos jóvenes pueden obtener cosas de valor, dándoles cierto estatus social. Dicho en otras palabras, el consumismo impacta también a la población infantil callejera (Strickland, Fletes y Rizzini, 2014).

2. Algunas experiencias de atención de las poblaciones callejeras en América Latina

Como se indicó antes, el origen del fenómeno de las denominadas poblaciones callejeras es muy antiguo, así como también las respuestas provenientes del estado para atenderlo, mismas que en términos generales dieron lugar a la proliferación de leyes, aplicación de medidas de protección y asistencia para menores y adultos indigentes, creando un sistema tutelar caracterizado por la institucionalización principalmente de niños y niñas pobres; extendiéndose como una práctica de internación hacia todas aquellas ciudades que han registrado una importante presencia de niños, niñas, adolescentes, personas con alguna discapacidad y adultos, en las calles.

A partir de la década de los setenta del siglo pasado, época en la cual el fenómeno de la infancia callejera es percibido como un serio problema social en la ciudades de

México, Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Santiago de Chile, entre otras, la respuesta de los gobiernos se mueve inicialmente entre la aplicación de medidas persecutorias —como centros de detención— con la intención de reintegrar al niño o la niña a su familia y a la sociedad en general, hasta aquellas de tipo asistencial a través de las cuales se cubrieron las necesidades básicas de los niños y niñas recogidas en las calles (Cárdenas, Boudey; 2008). Por su parte, las organizaciones sociales y civiles desarrollan modalidades de atención directa que incluyen la interacción activa y crítica hacia las políticas públicas, así como programas de promoción de derechos.

Con el incremento de las poblaciones callejeras, predomina la tendencia de valorar más el número de personas atendidas que el proceso y el impacto de las intervenciones. Más allá de esta tendencia, el amplio público tiende a estar a favor de proyectos que desalojan de la calle a esta población; prefieren que estén institucionalizados o que se queden en las colonias más marginadas, ya que los callejeros se estereotipan como delincuentes y amenazas a la sociedad (Sauri, 2000).

En la década de los noventa, el fenómeno del callejerismo sigue aumentando, empero, como antes se indicó, se registra un cambio en el perfil del callejero mexicano y ocurre cierta ruptura con la imagen estereotípica "…de suciedad, ropa andrajosa y zapatos rotos…Se imponen otras [imágenes] que prestan a estos niños y jóvenes con ropa limpia y peinados a la moda con tenis de marca y celulares que los vuelven indiferenciables respeto de otros jóvenes urbanos de sectores populares" (Makowski, 2010, p.13). Esta nueva imagen se relaciona con ganancias aumentadas en actividades ilícitas del comercio informal y los diversos apoyos ofrecidos por la plétora de programas dirigidos a la población infantil callejera. Muchos de estos niños, niñas y adolescentes ya no duermen en la calle sino en hoteles o en cuartos de vecindades; sin embargo, la calle sigue siendo el principal espacio de referencia para ellos.

El estado continua impulsando diversas acciones tendientes a la atención de la población callejera, destacando aquellas dirigidas a atender de manera primaria dicho fenómeno, es decir, asistencia, alimentación, higiene y hospedaje, o bien intentos de realizar un trabajo con un fin educativo, que conllevara de nuevo a la reinserción de la población excluida al núcleo familiar o bien a su institucionalización.

En esta década, que se extiende hasta la primera década del dos mil, proliferan las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los programas gubernamentales dedicados directamente a la atención de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, pero el fenómeno persiste. A pesar de una trayectoria de intervenciones de ambos actores de

alrededor de cincuenta años, algunos estudiosos del tema coinciden al señalar que menos del 20% de la población infantil callejera se “reintegra a la sociedad” (Pérez, Martín; 2009). Lo anterior es muy probable que ocurra porque la mayor parte de intervenciones no se dirigen a la atención de las condiciones sociales y económicas que se encuentran en su génesis.

No obstante lo anterior, vale la pena revisar algunas experiencias impulsadas por organismos públicos responsables de desarrollar programas en América Latina con el propósito de atender a la población callejera.

Programa Sin Techo

En la ciudad de Buenos Aires, el primero de los programas sociales creado por decreto para atender a las personas que viven en la calle fue el *Programa Sin Techo* en 1997 (Boy, Martín; 2012).

El surgimiento del programa se sitúa en el contexto de profundización de las políticas de corte neoliberal que son aplicadas desde la década de los noventa, mismas que se caracterizaron por la apertura económica, la privatización de empresas estatales, la desindustrialización y el consiguiente incremento de la pobreza y el desempleo. Así como también en las características de un nuevo contexto social atravesado por la vulnerabilidad social y la inestabilidad laboral como norma, lo que propició a su vez el incremento de un número cada vez mayor de personas viviendo en las calles (Boy, Martín; 2011).

El término *Sin Techo* comenzó a utilizarlo el gobierno argentino para delimitar a la población que recibiría atención de las políticas sociales aplicadas desde el Ministerio de Desarrollo Social.

Por *Sin Techo* se entiende a:

> Toda persona adulta que se encuentre pernoctando en espacios públicos o privados, sin contar con una infraestructura que permita ser caracterizada como vivienda precaria. Esta última supone contar con paredes y techos que otorguen privacidad, albergar pertenencias y generar una situación relativamente estable. También quien se resguarda con cartones o madera bajo un puente o una autopista. No se considera en situación de calle a una persona que habita en una villa de emergencia u ocupa una casa tomada. Tampoco quien construye una habitación precaria, aislada, en un baldío” (Ferreira, 2001, en Boy, Martín; 2011).

El *Sin Techo* se promueve en personas de 18 años o más que presentan una carencia total de una vivienda o una infraestructura parecida a una vivienda. La problemática que ha continuado siendo abordada por el Ministerio de Desarrollo Social, lo que ha dado lugar, a su vez, al desarrollo otros programas tales como:

- *Hogares para personas con necesidades especiales*. Brinda asistencia en sitios de alojamiento transitorio a personas con necesidades especiales que se encuentren en situación de vulnerabilidad de derechos y en estado de exclusión social. Los destinatarios de este programa son personas con discapacidad entre 21 y 58 años y a padres/madres, solas/os con niñas/os con discapacidad.
- *Atención a los Sin Techo.* Se brinda a las personas sin techo un ámbito de contención y atención institucional que ofrezca albergue, comida, atención y tratamiento profesional, es decir que resulte un canal articulador que intenta la reinserción social de ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.
- *Vivienda transitoria*. Busca apoyar y fortalecer aquellas ONG que trabajan en pos de la obtención de la vivienda definitiva de sus miembros vía la Ley 341 administrada por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires.
- *Paradores nocturnos*. Para personas adultas, a quienes se otorga, con carácter inmediato y de emergencia, servicio de pernocte, comida y atención profesional en el lapso reducido de su estadía.
- *Atención a familias en situación de calle*. Tiene como principal objetivo asistir exclusivamente a familias en situación de calle, fortaleciendo el ingreso familiar con fines habitacionales y orientación para la problemática habitacional.
- *Nuestras familias*. Se fortalecen los grupos familiares en un contexto de prevención y organización destinado a familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social para cubrir necesidades básicas insatisfechas.

Algunas ventajas y desventajas

Los programas referidos están focalizados hacia quienes viven en la vía pública; su creación se debió a una clara agudización de la cuestión social a partir del incremento vertiginoso del desempleo y la pobreza, así como de las personas que vivían en las calles

de la ciudad de Buenos Aires. Los programas apuestan a la reinserción social de las personas a través de la recomposición de los lazos familiares y el vínculo con el mercado de empleo.

El programa los Sin Techo es de alcance local y no se encuentra coordinado por leyes o programas de índole nacional que reúnan información y coordinen esfuerzos. Tiene un fuerte componente asistencial y en menor medida apunta hacia la transformación de las condiciones estructurales que empujan a las personas a experimentar situaciones extremas como vivir en la calle.

Sistema Chile Solidario

Chile Solidario es un sistema de asistencia social mediante el cual se promueve la incorporación de familias y personas en situación de extrema pobreza a las redes sociales, así como su acceso a mejores condiciones de vida para que superen la indigencia. Opera a través de programas propios para la vinculación y habilitación de las personas, funcionando como dispositivos de intermediación, consejería y acompañamiento. Se trata de servicios especializados de apoyo psicosocial, que mediante metodologías socioeducativas específicas, proponen itinerarios de acompañamiento que faciliten la transición de familias y personas hacia otros procesos de integración social. Los servicios proporcionados por el Sistema Chile Solidario son los siguientes:

- Programa Puente: dirigido a familias en situación de pobreza extrema. Es ejecutado por las municipalidades y administrado y asistido técnicamente por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).
- Programa Vínculos: orientado al apoyo de adultos y adultas mayores vulnerables y que viven solos. Es un programa de ejecución municipal y cuenta con la asistencia técnica del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).
- Programa Calle: se dirige al trabajo con adultos en esta situación. Es ejecutado indistintamente por municipalidades, Gobernaciones Provinciales y ONG's y su administración y asistencia técnica está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.
- Programa Abriendo Caminos: dirigido a apoyar a niños y niñas de familias donde hay situaciones de separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes. El programa es ejecutado por organizaciones no

gubernamentales y su diseño y soporte metodológico está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.

Programa Calle Chile Solidario

Las acciones para la población callejera se centran a través del Programa de Apoyo a la Integración Social de Personas en Situación de Calle. Se trata de un programa de apoyo psicosocial establecido para brindar acompañamiento personalizado a personas en situación de calle, así como ayudarles a restituir sus capacidades funcionales y vinculares.

Los profesionales encargados de efectuar el acompañamiento, conocidos como *Gestores de Calle*, realizan una función de intermediación entre las necesidades principales de asistencia de las personas y los servicios especializados disponibles en la red de intervención. Esto, a través del diagnóstico específico de cada caso y la formulación de un plan de trabajo ajustado al perfil, expectativas y requerimientos de cada usuario.

El mejoramiento de las condiciones de bienestar de las personas en situación de calle es el objetivo central del Programa. Mediante su ingreso a éste, las personas se incorporan al Sistema Chile Solidario, y por ello gozan de los beneficios que éste les ofrece, en particular aquellos vinculados a subvención para obtener identificación civil, acceso al sistema público de salud y acceso a la seguridad social mediante la asignación de transferencias monetarias, cuando corresponda.

A partir del año 2009, el Programa se ejecuta en 8 regiones del país, como: Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso, Coquimbo, O‘Higgins, Bio Bio, Los Lagos y Metropolitana.

Las Instituciones ejecutoras del Programa en dichas regiones, reciben recursos para fortalecer su acción regular con estos usuarios, privilegiando el trabajo directo de profesionales en terreno, conociendo necesidades principales de asistencia y gestionando servicios complementarios con la red local de intervención.

El Programa se implementa a través del trabajo que 25 Entidades Ejecutoras desarrollan a lo largo del país. Cada institución, cuenta con un equipo de profesionales capacitados para desplegar iniciativas de apoyo a personas en situación de calle en variados ámbitos, como:

- Escuela de Inserción Laboral para Personas en Situación Calle (Moviliza Chile).
- Proyecto Integración Comunitaria, 2008 (SEDEJ).
- Proyecto de Micro emprendimiento para Personas en Situación de Calle, 2008 (SEDEJ).
- Hospedería Santa Francisca Romana.
- Proyecto Complementario Programa Calle (Fundación Don Bosco).

Ventajas y desventajas

A diferencia del programa Sin Techo, el programa Chile Solidario es parte de una política pública dirigida no sólo a quienes viven en la vía pública, sino que incluye acciones preventivas con las familias, capacitación para la inserción al mercado laboral, la participación de equipos de profesionales que ofrecen apoyo y acompañamiento regular con objeto de fortalecer y/o desarrollar competencias de las personas atendidas. El programa apuesta a la reintegración familiar y social de las personas a través de acciones como las descritas.

El programa, según la información disponible, es de alcance nacional; lo sustenta una legislación y un sistema que reúne información y coordina esfuerzos de los agentes institucionales participantes y de las organizaciones sociales que se han sumado al programa.

El programa tiene dos componentes, uno asistencial y otro preventivo, ambos de carácter permanente, mediante los cuales se busca modificar las condiciones estructurales que impulsan a las personas a experimentar situaciones extremas como la de vivir en la calle.

Tal vez una limitación, aunque difícil de probar dado la poca profundización en el conocimiento del programa, es la ausencia de una perspectiva dirigida a restituir los derechos de las poblaciones callejeras.

Atención de niñas y niños en el Ayuntamiento de Campina Grande (Brasil)

En los ayuntamientos de Brasil se generó una propuesta para atender a los denominados *meninos e meninas de rua* (niñas y niños de la calle), misma que tuvo como referencia el documento sobre *"Situación Diagnóstica de Meninos e Meninas de Rua"* realizado por el Consejo Municipal de los Derechos de la Infancia y Adolescencia y el

Consejo Tutelar de Menores, en colaboración con asociaciones preocupadas por este tema. Los aspectos generales de este programa, descritos enseguida, provienen de las acciones realizadas en el Ayuntamiento de Campina Grande, Brasil (García Fernández, Ma. Dolores; 2002).

En este Ayuntamiento se desarrolló el Plan Municipal de Atención de los niños y niñas de la calle. En el Plan se establecieron las acciones que llevaría a cabo el Ayuntamiento, contando para ello con la participación de diversos sectores de la prefectura, organizaciones sociales y civiles, fundaciones privadas e instituciones educativas. Las acciones básicas realizadas en dicho Ayuntamiento, son:

- Desarrollo de un proceso continuo y sistemático de la educación social de la calle a través de la creación de seis equipos de educadores responsables de realizar la observación, aproximación, toma de contacto y realización de actividades sistemáticas de acuerdo con las necesidades de alrededor de 360 niños y niñas de la calle.
- Articulación de programas para posibilitar la eliminación del trabajo infantil a través del acceso de la infancia y la adolescencia a la escuela a través del Programa de Jornadas Ampliadas.
- Atención a las necesidades básicas de salud de las niñas, los niños y adolescentes.
- Uso pleno de los equipamientos sociales y adquisiciones públicas en centros de los barrios para realizar actividades culturales, artísticas y lúdicas: *capoeira*, fútbol, percusión de música para la infancia y adolescencia.
- Atención de los adolescentes para su inclusión en el mercado laboral. Orientación a través de cursos impartidos por profesionales y prácticas de *capoeira*, fútbol, música y artes plásticas.
- Inclusión de las familias de los niños, niñas y adolescentes en el Programa Núcleo de Apoyo a la Familia (NAF).
- Capacitación profesional del país y realizar su inserción en el mercado de trabajo. Crear las condiciones para que la familia garantice la manutención de sus hijos/as.
- Implantación del Circo de la Cultura (Centro de Apoyo). Desarrollar oficinas y actividades de arte y educación con los niños y las niñas de la calle.
- Inclusión de los niños y niñas de la calle en Programas de Red de Atendimiento Local. Articular todos estos sectores en el trabajo de integrar a la infancia y

adolescencia no perteneciente al municipio: SEMAS, Entidades no Gubernamentales, Correduría de Justicia e Infancia, Delegación de Infancia, FUNDAC, Consejo de Derecho, Tutelar de Asistencia Social, Educación y Salud.

- Realizar actividades deportivas, educativas, culturales y de cumplimiento nacional de los niños y niñas de la calle en pro de una mejora de sus condiciones de vida.

Ventajas y desventajas

Algunas ventajas identificadas en el plan aplicado por el Ayuntamiento de Campina Grande son, entre otras: parte de un diagnóstico de la situación de las y los niños de la calle, lo que permite establecer medidas de atención integral que incluyen acciones educativas, de prevención y atención de la salud, de carácter recreativo, deportivo y cultural; de capacitación profesional para la incorporación de las personas atendidas al mercado laboral; de asesoría y acompañamiento a las familias. Para la operación del plan, es fundamental aprovechar la infraestructura, el equipo y los recursos disponibles; articular los esfuerzos con los principales actores de los sectores público, privado y social y voluntad política para atender la problemática en y desde el ayuntamiento o municipio.

En general, se busca prevenir el abandono de la escuela y el hogar, así como ofrecer deportes y otras actividades como alternativas a las drogas y la “vida callejera”, impulsando proyectos muy variados: apoyo académico, talleres, manualidades, trabajo social, escuela para padres, atención psicológica y actividades recreativas.

El impulso de un plan desde el ámbito local significa un gran avance en las políticas de protección y en los programas de apoyos económicos que abordan a una parte de las familias que sobreviven en la calle.

En cuanto a desventajas, como ocurre con la mayor parte de acciones asistenciales impulsadas a través del sector público, se encuentra primeramente la temporalidad del plan, la propia volatilidad de los beneficiarios toda vez que mientras reciben algún apoyo, ya sea bajo la forma de alimentos, asistencia médica o una capacitación, permanecen de manera regular en el programa. Cuando disminuyen o desaparecen los apoyos, los beneficiarios dejan de participar y finalmente se vuelve cada vez más difícil desarraigar a la mayoría de las niñas, los niños y adolescentes del universo compuesto por la calle.

Otra limitación que se observa es en el sentido de que las acciones persisten en priorizar la asistencia hacia los grupos de población y en menor medida se orientan a la atención de los factores económicos y sociales que influyen en el crecimiento del fenómeno callejero.

Experiencia/País	Ventajas	Desventajas	Aprendizajes
Los Sin Techo (Argentina)	• Sustento legal • Focalizado hacia personas que viven en la calle • Favorecen la reinserción social • Recomposición de los lazos familiares • Vinculados al empleo	• Alcance local • Componente asistencial • Dirigido a personas adultas • Baja incidencia en la modificación de cambios estructurales	• Se requiere incidir más en los factores estructurales. • Es importante limitar las acciones asistenciales. • Vincular más las acciones al mercado laboral
Calle Chile Solidario (Chile)	• Sustento legal • Énfasis en acciones preventivas con las familias • Apoyo y acompañamiento de profesionales • Capacita para la el mercado laboral. • Favorece la reintegración familiar.	• Incluye un componente asistencial. • Se favorece en menor medida el enfoque de derechos humanos	• Se requiere impulsar más acciones preventivas con las familias y en las escuelas. • Se requiere incorporar la figura del asesor y acompañante profesional. • Capacitar a las personas para su incorporación al mercado laboral.
Ayuntamiento de Campina (Brasil)	• Parte de un diagnóstico situacional • Establece medidas de atención integral • Instrumenta medidas preventivas desde la escuela y el hogar • Se sustenta en un plan local.	• Temporalidad el plan • Alta rotación de los beneficiarios • Participación sujeta a los beneficios recibidos • Enfoque asistencial	• Es necesario partir de un diagnóstico situacional. • Sustentar las acciones en un plan local. • Se requiere brindar atención integral de las poblaciones callejeras

3. Discusiones en torno a las causas del fenómeno de las poblaciones callejeras

Los estudiosos del fenómeno conocido como niñas, niños y adolescentes en situación de calle, o en términos todavía más generales poblaciones callejeras, coinciden al señalar que en su incremento y reproducción convergen diversos factores, causas o determinantes que en conjunto permiten explicar, desde la década de los setenta, el crecimiento significativo, primero, del fenómeno identificado entonces como infancia callejera y después, las poblaciones callejeras.

En los primeros estudios realizados al respecto, se sostuvo que la presencia de las poblaciones callejeras podía atribuirse al debilitamiento y desintegración de relaciones familiares derivadas de situaciones de violencia entre sus integrantes, resultando los más afectados las niñas y los niños. Las familias y las propias víctimas de estas situaciones fueron identificadas como las principales responsables, quedando el Estado excluido del cumplimiento de sus obligaciones y omisiones.

Con el paso del tiempo, y toda vez que se dispuso de nuevos resultados de investigaciones realizadas en la región, los especialistas constataron que en el fenómeno de la vida callejera, además de responder a las características intrínsecas o particulares de los individuos y las poblaciones callejeras, existe otra serie de determinantes o factores estructurales de tipo económico, cultural, social y político que encuentran su origen en el incumplimiento de obligaciones por parte del Estado y sus autoridades, como veremos a continuación.

Determinantes macroeconómicos

Entre 1976 y 1985, prácticamente todos los países latinoamericanos experimentaron un aumento de la migración del campo a las zonas urbanas, debido a cambios en los modelos de desarrollo económico que propiciaron “el desmantelamiento del proteccionismo estatal y el término de las políticas de redistribución del ingreso a través del gasto social regular” (CEPAL 2001, citado por Pérez, 2003). Con ello, aumentaron las poblaciones callejeras en las ciudades, así como el número de instancias para atenderlas. Desde los 1980, el denominado capitalismo transnacional ha promovido la globalización neoliberal. Para mucha gente, esta globalización brinda oportunidades

económicas, sociales, políticas y culturales, pero para otras personas se manifiesta en problemáticas sociales y la exclusión al acceso a estas oportunidades (Santos B.; 2008).

Asimismo, los avances tecnológicos durante las últimas décadas han excluido a pequeños productores del mercado, ahora dominado por grandes empresas, gracias en gran parte a programas como el Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (ANLC) y el Área de Libre comercio en las Américas (ALCA). El impacto más fuerte en México se ha sentido en las zonas rurales, y una de las principales consecuencias es la migración rural-urbana de familias, buscando oportunidades de empleo y educación. Pero al llegar a las ciudades, la gente encuentra otras limitantes causadas por el capitalismo neoliberal, como la escasez de empleo y bajos salarios, debido a la sobrepoblación de gente en búsqueda de trabajo. Por eso, más y más familias quedan sin otra alternativa que ganarse la vida en la vía pública, y por lo tanto se perpetúan las poblaciones callejeras (Strickland, Rebecca D.; 2012).

En términos macroeconómicos, varios analistas destacan que la presencia de un número creciente de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos que, desde los setenta, habitan en las coladeras, debajo de los puentes, en las estaciones de autobuses y otros espacios urbanos ajenos a los hogares en los que nacieron, configurándolos como un sector considerable de ciudadanos habitando en las grandes ciudades de la región con carencias materiales y de oportunidades que les impiden alcanzar el desarrollo mínimo para el bienestar, se deriva en gran medida de una condición de pobreza que es consecuencia, a su vez, de factores como el libre mercado imperante en las economías actuales, cuyo fin principal es la acumulación del capital en pocas manos, el consumo desmedido de bienes y servicios, y la contratación de personal sin garantías laborales (Plascencia, Luis; 2009).

Rebecca Danielle Strickland señala que desde la década de 1980 el capitalismo trasnacional ha promovido la globalización neoliberal, misma que se ha traducido, entre otras expresiones, en brindar oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas para unos pocos y en problemas sociales y exclusión en el acceso a oportunidades para la gran mayoría. Con el desarrollo del capitalismo trasnacional se ha reducido el número de puestos de trabajo, han sido excluidos los pequeños productores del mercado dominado por grandes empresas, resultando más afectadas las zonas rurales lo que a su vez ha implicado la migración de familias hacia las ciudades en busca de oportunidades de empleo y educación.

Al llegar a las ciudades, según los análisis de la misma autora, los inmigrantes se enfrentan a la escasez de empleo y los bajos salarios, por lo que las familias no tienen otra alternativa más que ganarse la vida en la vía pública. Por lo tanto, las poblaciones callejeras se perpetúan (Strickland, Rebecca D.; 2011).

Por ello, entre los lados obscuros de la sociedad acentuados con la globalización, encontramos a los niños que han preferido o han sido obligados a vivir en la calle, alejados de sus hogares, de sus familias. Este, el fenómeno de las y los "niños de la calle", ha traspasado las fronteras que dividen a los países en industrializados y en vías de industrialización, ya que en los países considerados como "ricos" o en sociedades que han alcanzado la industrialización en grados muy altos, presentan menores de edad que abandonan tempranamente el ámbito familiar para hacer de la calle su hogar como única alternativa (Oude Engberink, Gerard y Kyuijt, Dirk; 1996).

Perspectiva sociológica

Desde una perspectiva sociológica, la pobreza, la exclusión social y la vulnerabilidad son identificadas como factores que inciden de manera importante en la reproducción de las poblaciones callejeras.

Para algunos analistas europeos, como Pierre Bourdieu, la pobreza en Europa ha adquirido nuevas connotaciones. Hoy día la interpretación de la pobreza tiene significados más allá de lo estrictamente económico, lo que permite hablar de una nueva posición de miseria:

> La pobreza es una realidad compleja y heterogénea que no se reduce a la escasez de ingresos. Como demuestran numerosos estudios, los pobres sufren todo tipo de privaciones: problemas de desempleo, de vivienda, de salud, de educación, sociales, etc. Por eso en la Comunidad Europea y en varios de sus Estados miembros tiende a generalizarse el concepto de exclusión social, que hace referencia tanto al hecho en sí como a la situación resultante del mismo. En la definición de dicho concepto se insiste en el carácter multidimensional del fenómeno y en los muchos y diversos factores que, combinados entre sí, concurren en alejar a personas, grupos, e incluso territorios, de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales que constituyen la integración social (Comisión de las Comunidades Europeas; 1992).

Bourdieu menciona como algunas de las causas de las actuales formas de exclusión social a:

- la evolución del mercado laboral y, en concreto, la aparición del desempleo de larga duración y de formas precarias de empleo;
- la transformación de las estructuras familiares y, en concreto, el aumento del número de personas solas y de familias uniparentales;
- el modo en que la política social y, en general, la acción de los poderes públicos se adaptan a este tipo de cambios y transformaciones (*Ibid.*)

Retomando el análisis realizado por Bourdieu se puede decir que, para el caso de México, la coexistencia entre la riqueza extrema y la pobreza extrema nos habla de un país donde impera la desigualdad económica, producida por el modelo neoliberal globalizado que da muestras de un total agotamiento, pues durante los últimos cinco gobiernos (de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón) el número de pobres no se redujo: el 55% de la población en México, que representan casi 63 millones de personas no cuentan con los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación, lo que conforma la pobreza patrimonial.

Determinantes socioculturales

Los niños pueden ser forzados a vivir en la calle por diferentes razones. La pobreza, la violencia doméstica, el fallecimiento de uno o ambos padres —por ejemplo debido al SIDA—, la migración económica a ciudades, pueden ser todas razones por las que los niños terminan viviendo en las calles. Desde esta línea de análisis, la sociedad ha fallado en mantener juntas a las familias y fracasado en la protección de estos niños. La sociedad por lo tanto tiene la responsabilidad de ayudarlos a reintegrarse en la comunidad. Dentro de diez años el problema no será los niños que viven en la calle sino las familias completas que vivirán de esa manera.

Acerca del fenómeno de las y los niños en situación de calle, el sacerdote Cajade dice: *"La realidad de los chicos en riesgo es consecuencia de problemáticas que empiezan en sus familias. Cuando decís que a los chicos de Argentina les faltan sus derechos, estás diciendo que le están faltando los derechos a los padres de los chicos. En*

la medida que aumenta la franja de exclusión de los padres esto se reproduce sobre la niñez." (Diario Hoy, 25/4/99).

Más específicamente, entre las causas más importantes por las que las y los niños pueden terminar en la calle por distintas razones se destacan como típicas las siguientes:

- No tienen elección: han sido abandonados, son huérfanos o han sido expulsados de sus hogares.
- Eligen vivir en la calle a raíz de maltratos sufridos en su casa, por negligencia de los padres o porque simplemente su familia no es capaz de cubrir sus necesidades básicas.
- Eligen vivir en la calle por los ingresos que con sus actividades puedan reportar a sus familias.

Si esos hogares y familias, como parte integrante de la sociedad, son incapaces de mantener la vida de ese niño, puede por tanto decirse que las razones últimas del abandono del domicilio paterno son las condiciones sociales, económicas, políticas y medioambientales impuestas por el conjunto de la sociedad en que ese grupo marginal se inscribe.

En un informe de 1993, la Organización Mundial de la Salud (OMC) sugería estos factores como causantes del fenómeno de los niños de la calle, además de los siguientes: desintegración del entorno familiar, conflicto armado, pobreza extrema, desastres (naturales o provocados), hambre, abusos físicos y sexuales, explotación infantil, desplazamiento social tras emigración, urbanización y crecimiento descontrolado de suburbios, inculturación, entre otros.

La organización internacional *Save The Children*, por su parte, señala otra serie de factores que podrían agregarse a la lista anterior como la orfandad por diversos motivos, las epidemias, la reclusión de los padres o el SIDA. Asimismo, las bandas de narcotraficantes son identificadas como responsables de casi la mitad de asesinatos infantiles cometidos en la jurisdicción de Rio de Janeiro. Desde la década de los 90, la nueva cultura de la droga ha causado estragos, sobre todo entre los más pobres. Hoy en día, Brasil es el segundo consumidor mundial de cocaína, sólo por detrás de los EEUU. En las favelas —donde se concentra el 25% de la población de Rio— son las bandas de narcotraficantes quienes controlan los recursos. Algunos niños y niñas *de la calle* son reclutados por estas bandas, que les dan armas ligeras para su protección. Los niños y

adolescentes son utilizados como correos de la droga entre compradores y vendedores. No es de extrañar, por tanto, que las posibilidades de que uno de estos niños mueran en los barrios de favelas sea *"ocho o nueve veces superior a la de un niño que vive en Oriente Medio*" (*Save The Children*; 1990)

Para Ana Candelaria Ortega, en un trabajo que realizó sobre la población infantil callejera en Venezuela, plantea que los factores que inciden en la presencia de niños en las calles de las ciudades son muchos, y se interrelacionan entre sí, como los destacados a continuación de una forma resumida:

- Migración rural hacia las ciudades: Como resultado de un inadecuado desarrollo del campo, algunas familias se acercan a la ciudad con la ilusión de obtener ganancias fáciles y al llegar se dan cuenta que no tienen destrezas para sobrevivir en la ciudad ocupando espacios baldíos y por su misma situación de ilegalidad pasan a conformar una cultura de lo irregular.
- Deterioro ambiental: El desorden geográfico de las ciudades genera espacios vacíos que son ocupados por indigentes, traficantes de drogas, niños de la calle, prostitutas.
- Familia: Las relaciones familiares conflictivas parecen incidir en esta problemática Igualmente el trabajo infantil, el cual es inducido por los familiares.
- Escuela: En muchos casos las clases no tienen significado para algunos de los alumnos. Es una expresión vacía de sentido para algunos alumnos, y no está vinculada a la vida cotidiana.
- Institucionalización: Se asume el internamiento de los niños como primera alternativa. Sin embargo en diversos países de la región el vínculo familiar es muy fuerte y se ha demostrado que la mayoría de los niños tienen familia, es decir no son niños huérfanos o abandonados (Ortega Dugarte, Ana Candelaria; 2009).

Determinantes asociados al individuo

En los estudios realizados por el grupo Quorum, la CDHDF y la organización civil El Caracol, proponen una serie de factores denominados microestructurales, que tienen que ver con el aspecto subjetivo de los individuos, es decir, con los elementos psicológicos de identidad que promueven la vida y permanencia en la calle a través de la identificación y autorreferenciación subjetiva que deriva en la significación del espacio

público o del sentido de pertenencia que surge del desarrollo de relaciones afectivas y sociales en torno a la calle. Sostienen que un elemento que adquiere importancia en la decisión de ir a la calle tiene que ver con lo que constituyen las prioridades del callejero: búsqueda de alimento, encuentro de un mejor lugar para el comercio, así como también para protegerse de las inclemencias de la temporada. “Otro componente que posee un gran significado es sentirse parte de una comunidad, de una banda (sin importar que sea clasificada por la policía como ‘altamente peligrosa’). ‘Ser parte’, ‘identificarse con’, es más importante que saber el nombre del Presidente en turno” (Makowski, 2010; Pérez, Martín; 2013; CDHDF; 2014).

Cada persona que opta por la calle realiza una valoración previa que incluye el lugar que ocupa en la familia, su nivel de apego emocional, las estrategias de la comunidad para acceder a la salud, la educación y los espacios recreativos locales, el conocimiento de la calle, la percepción de la violencia y/o seguridad que le ofrece, así como su cercanía con el liderazgo existente. “Cuando alguna persona decide permanecer en la vía pública no lo hace de un día para otro sino que ha pasado por un largo proceso de tránsito donde sus derechos fundamentales se han diluido entre la problemática familiar y el modo de vida callejero. La incorporación e identificación de una persona con la calle no proviene de un factor específico, determinante e inmediato, sino que representan el curso paulatino y constante de una serie de eventos que favorecen o determinan la necesidad de una persona de salir para vivir y sobrevivir en el espacio público”. (CDHDF; 2014 y Pérez, Martín; 2003).

Así, es importante considerar que si bien en algunos casos las personas salen a la calle intentando alejarse de contextos de violencia que caracterizan el entorno familiar, en algunos otros lo hacen para buscar un espacio de libertad, identidad o juego. (CDHDF; 2014).

A propósito de la decisión tomada por quienes deciden salir a la calle en busca de un espacio de libertad, Lucchini sostiene que los límites entre las categorías niño *en* y *de* la calle no son estrictas: un *niño de la calle* se puede convertir en un *niño en la calle* y viceversa. El niño que trabaja en la calle de alguna manera reivindica su pertenencia a la calle. El asume la calle, no es condenado por lo adultos y puede justificar su presencia. Su trabajo legitima su permanencia en la calle. La mayoría de las veces reparte su tiempo entre la calle y la escuela. Sin embargo las actividades de la calle le absorben el tiempo para la escuela. El deseo de independencia se hace más fuerte. El deseo de tener su

propio dinero, lo atrae. Uno de los graves problemas vinculado a los niños de la calle es el crecimiento del trabajo infantil en condiciones de explotación. O de servidumbre. (Luccini)

En el Catastro levantado en Santiago de Chile, al indagar sobre las razones principales que condujeron a las personas entrevistadas a vivir en la calle, cuyas respuestas coinciden con los estudios internacionales, los resultados obtenidos revelaron que en un 37% corresponde a problemas familiares; luego, en un 25% se debe al consumo de alcohol o drogas; y posteriormente en un 14% obedece a problemas económicos. “Dichas razones varían de acuerdo con la localización en el territorio nacional: en el norte del país, el peso del consumo de drogas y de alcohol es significativo, mayor que en las otras zonas; en el centro-sur, la razón se asocia a la familia; y en el extremo sur, a la familia se suma el consumo abusivo de alcohol. Este diagnóstico sectorizado ya nos habla de la necesidad de estrategias diferenciadas (Catastro de personas en situación de calle; 2005).

En Estados Unidos, según diversos estudios, la realidad demuestra que las razones por las que los jóvenes que viven en situación de calle abandonan su hogar son dos: “(1) quiebre familiar (p. ej.: violencia intrafamiliar, consumo de drogas de los padres, abuso, abandono, conflictos de pareja, etc.); o (2) falla del sistema social (fracasan los sistemas de protección de menores, la adaptación escolar cuando hay dificultades, el sistema judicial, los tratamientos de salud mental, etc.)” (NCTSN, 2007).

Para estos jóvenes en situación de calle, la National Alliance to End Homelessnes (2006) muestra un análisis que vincula estas mismas causas con las condiciones de permanencia en la calle a través de los años. Algunos autores (North, Smith y Spitznagel, 1994) explican este fenómeno desde el enfoque de “sucesos vitales estresantes” comprobando que estos factores instalados en la biografía de las personas dan origen a la situación de las personas sin hogar (Muñoz, Vázquez y Vázquez, 2003). Estos elementos constituyen fuertes impactos en sus vidas, causados por la violencia callejera que implica una agresión al desarrollo armónico de los individuos (Daly, 1996). Se demuestra aquí que la exclusión de quienes ingresan tempranamente a vivir en situación de calle —y que luego permanecen en ella—, se encarna en prácticas adversas o ineficientes desde las instituciones más fundamentales de la sociedad, como son la familia y el Estado. Reconstruir este espacio dañado resultará clave para el trabajo de reinserción comunitaria que deben vivir las personas en situación de calle. (Baranda, Benito; 2007)

4. Principales actores involucrados en la atención a poblaciones callejeras

Ante el fenómeno de la entonces infancia callejera, extendido más tarde a otros grupos etarios (jóvenes, adultos y adultos mayores), las respuestas emitidas por uno de los actores involucrados en la atención de dicho fenómeno, tanto en México como en los países donde aparecieron las personas ocupando el espacio público, estuvieron compuestas por una combinación de acciones asistenciales, preventivas y de tipo represor; éstas últimas básicamente desde la operación de orfanatos, centros de corrección, centros de reeducación, cárceles juveniles, con la intención posterior de reintegrar al niño o a la niña a su familia y a la sociedad en general.

En cuanto al gobierno mexicano en general, desde poco antes de la década de los ochenta proporcionaba diversas prestaciones para atender a las personas en situación de calle, como veremos más adelante, básicamente asistenciales y enmarcadas en los lineamientos provenientes de UNICEF. Posteriormente, la estrategia de intervención apuntó hacia la apertura y operación de orfanatos con programas que cubrieron las necesidades básicas de la población recogida en la calle —alimentación, techo, vestido, educación, capacitación laboral y religión— (Cárdenas 2006).

La asunción al poder en 1997 del Partido de la Revolución Democrática (PRD) le dio una nueva impronta a la cuestión social, por lo que en el año 2001, con la creación del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), el gobierno del Distrito Federal incorporó con cierta fuerza en la agenda política la problemática de las personas que viven en la calle.

4.1 La intervención gubernamental mexicana

La política pública para atender a la población infantil en general, incluyendo la que ha sido abandonada o en situación de vulnerabilidad social, cobra particular fuerza a partir de 1961, que es cuando se crea el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), después del cual se constituye la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN), y posteriormente se crea el actual Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), que en 2015 cumple 38 años de existencia (Lavrin, Asunción; 1994). Desde la década de los setenta, esta institución es la responsable de atender el fenómeno de las poblaciones callejeras, principalmente a través de un modelo de institucionalización

que no necesariamente favorece la reintegración familiar y social de las personas en situación de calle.

De acuerdo con un estudio realizado por UNICEF, la respuesta institucional para los entonces denominados niños o niñas huérfanas, incluyendo a los abandonados por su familia, los explotados, maltratados, sometidos a abusos sexuales, prostituidos, víctimas de los conflictos armados así como para los infractores fue, y se mantuvo por varios años, la **institucionalización** en orfanatos, centros de detención, entre otros, que se traducían en encierro, segregación, marginación social, sometimiento a las normas como fin y no como un proceso de socialización útil y apto para su reinserción en la sociedad a la que por derecho pertenecen (Espert, Francisco; 1989).

El estudio mostró que la institucionalización no brindaba a los niños y niñas una socialización adecuada, eran tratados como delincuentes y no se les ofrecían alternativas reales de promoción.

En el estudio también se cuestionó la respuesta gubernamental al fenómeno, señalando que: “El sistema institucional limita y deforma al menor; lo segrega de su familia y de la comunidad; colectiviza su vida y ocasiona grandes daños a su personalidad mediante un proceso de socialización inadecuado, dificultando aún más la posibilidad de su reinserción futura en la sociedad” (*Ibidem.*)

En la década de los ochenta se producen cambios importantes en materia de política pública, como la incorporación al artículo 4º. Constitucional que garantiza el derecho a la salud y la asistencia social es reconocida en la Ley General de Salud. Dos años después (1986) la asistencia social adquiere un carácter sistemático al aprobarse por decreto presidencial la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. En este ordenamiento se define a los sujetos de la asistencia, así como los servicios y programas para niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, madres adolescentes y solteras, indigentes, indígenas migrantes o desplazados y todas aquellas personas que por distintas circunstancias no puedan ejercer plenamente sus derechos.

En términos de programas, bajo el auspicio de UNICEF, el gobierno mexicano impulsó el programa llamado Menores en Situación Extraordinaria (MESE), operado por el DIF. El financiamiento del MESE era proporcionado por el Programa de Cooperación (1990-1995 y 1996-2000) entre UNICEF y el gobierno mexicano, por lo que este programa se ubicaba como parte del programa para México *Nuevas Alternativas de Atención para el Niño de y en la Calle de México* (DIF; 1991).

A partir del MESE, y con base en la clasificación elaborada por UNICEF, el gobierno federal y las autoridades de la Ciudad de México incorporaron el término *niños de la calle* para denominar a los niños que viven en las calles de la ciudad, con una connotación estigmatizante del problema. Con ello, se estableció en México un nuevo concepto oficial para nombrar o determinar la situación de este sector infantil. Anteriormente, los términos englobaban a niños abandonados, niños huérfanos, niños indigentes, niños mendigos, niños pobres entre una gran cantidad de niños que han hecho de la calle su hábitat cotidiano, lo que propició el surgimiento de un sin fin de connotaciones estigmatizantes en torno a su situación familiar y social.

No obstante las reformas a la legislación, cuyo objetivo pretendió adecuar la asistencia social a los nuevos tiempos, ésta se mantuvo como una política compensatoria y de promoción de la salud pero alejada del acceso real de los grupos en pobreza a los derechos universales y a las oportunidades de vida y desarrollo cultural, aun cuando se argumentaba la nueva visión de la asistencia social en términos de una perspectiva de vincular el desarrollo personal, familiar y comunitario con el desarrollo social, que a la fecha no es palpable.

Con todos y las reformas legislativas, la situación de la niñez en general y la de los niños en situación de calle en particular no registró cambios significativos en lo fundamental. La atención ofrecida a la población infantil de calle siguió el mismo esquema de cubrir sus necesidades básicas de alimentación, vestido, techo, entre otras.

Convención de los Derechos del Niño de 1990

En el marco de la firma de la Convención de los Derechos del Niño, las autoridades del gobierno del Distrito Federal ofrecen un modelo de respuesta para atender a los *niños y niñas de la calle* caracterizado por la desarticulación tanto en términos conceptuales, como de atención, operativos y de coordinación con otros actores que venían incidiendo sobre el mismo fenómeno.

A principios de la década de los noventa, las acciones del gobierno se enfocan específicamente a la población considerada oficialmente como “niños callejeros” o “niños en situación de calle” (“niños de la calle”, “niños en riesgo”, “niños indígenas” y “niños trabajadores”) a través del hasta entonces Departamento del Distrito Federal (DDF). Aunque también, por otro lado, desplegó una estrategia jurídica enfocada hacia los

denominados “menores infractores”, misma que aplicaba cuando los *niños de la calle* cometían algún delito o era considerado según el perfil legal como tal.

Por aquellos tiempos, el gobierno federal diseñó e instrumentó programas y centros de atención para cada una de las poblaciones referidas y el gobierno del DDF, por su parte, desarrolló un programa general; la cooperación se realizaba en el ámbito federal a través del DIF Nacional en colaboración con UNICEF.

El DDF, 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-DGPS-1” para niñas y, “Villa Margarita Maza de Juárez” para niños.

Las acciones desplegadas por el gobierno capitalino buscaban básicamente adaptar a la niña y al niño a los valores y principios de la sociedad dominante. Particularmente, es allí donde menos innovación se realizaba y donde se encontraban los programas más rígidos y burocratizados. Con el paso del tiempo, los programas gubernamentales experimentan modificaciones y ajustes con los cambios de administración (como veremos más adelante). No obstante, continúan limitados a brindar asistencia social a los que consideran “niños en situación de calle”, e intentan llevar a la práctica lo dictado por la política social hacia la niñez en turno y, sobre todo, ante las limitaciones en infraestructura que a principios de la década relegó la atención de la mayor parte de *niños de la calle* a Organizaciones No Gubernamentales, reconociendo sus esfuerzos institucionales sólo en ese sentido.

En paralelo, desde una visión de tipo jurídico, la actuación del gobierno de la ciudad buscó infligir castigo a quienes transgredieran las normas, así como ofrecer una alternativa institucional de readaptación social. Desde esta forma de intervención se ponen en marcha programas más represivos hacia las y los niños de la calle que cometen delitos. Con la aplicación de medidas de tipo jurídico no se pretende rehabilitar de manera específica al y la niña de la calle, sino que cuando este transgrede las leyes es considerado como un “menor infractor”, por lo cual tiene que sujetarse al proceso jurídico para menores infractores que dictaba la entonces Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores y el Consejo de Menores (antes denominado Consejo Tutelar para menores y tiempo más atrás Tribunal para Menores). Por lo regular, el Consejo de Menores a través del proceso instrumentado concluía, como una de sus medidas, canalizar a instituciones asistenciales específicas para *niños o niñas de la calle*.

La atención del fenómeno callejero en los gobiernos a partir de 1997

A partir del año 1997 comenzó un nuevo momento político en la capital del país, con la asunción al poder del PRD, que dio origen a una transformación en los servicios destinados a la atención de las personas en situación de calle. La nueva administración capitalina replanteó la atención gubernamental de los problemas sociales de la ciudad lo que implicó, primero, reestructurar a la entonces denominada Dirección General de Prevención Social (DGPS), para convertirla en DIF-DF, y posteriormente integrar la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social; en segundo lugar, generar dos programas especiales dirigidos a los grupos considerados de alta vulnerabilidad: uno, para los niños de y en la calle y otro para atender a víctimas de la violencia intrafamiliar, adicciones, VIH-SIDA, así como para los y las sexoservidoras, indigentes y familiares de reclusos (GDF; 1998). Por último, en tercer término, publicar en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la firma del Decreto de Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal por parte de Rosario Robles, en aquel tiempo Jefa de Gobierno del Distrito Federal (Gaceta Oficial del GDF, 2000). La ley en cuestión dio origen un poco más tarde a la creación del Sistema de Asistencia e Integración Social (SAIS). Es de destacar que aunque en ningún momento en el decreto que dio origen a la ley en cuestión se menciona en forma detallada quiénes serían los beneficiarios de la misma, sí dio lugar en 2001 a la creación del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) (Boy, Martín; 2001).

En términos operativos, la intervención del GDF con las y los niños de la calle se realiza a través de un esquema desconcentrado y centralizado. En el primer caso, mediante la instrumentación del *programa de prevención y atención integral a niñas, niños y jóvenes en riesgo y situación de calle en cuatro delegaciones políticas*: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero e Iztapalapa, considerando como zonas específicas de intervención Pino Suárez, el Mercado de Sonora, La Villa y La Merced. En el segundo caso, a través de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, de la Secretaría de Desarrollo Social, y de manera específica impulsando los programas y servicios *Jóvenes en Situación de Calle (*18-29 años de edad); del *Centro de Asistencia Social para Menores* en la delegación Azcapotzalco, para *menores en riesgo*; del *Fideicomiso de los institutos para los niños de la calle y las adicciones* (FINCA); del *Centro de Atención Villa Margarita Maza de Juárez* en la delegación Gustavo A. Madero; de los programas para *niños en situación de calle* en todas las delegaciones, como *La*

Casa del Niño, albergue ubicado en la delegación Cuauhtémoc. Finalmente, a través de la dirección de Atención a Grupos Prioritarios del DIF-DF, desde la cual se impulsó el *Programa Niños y Jóvenes en riesgo de calle*; los *Albergues Temporales para niños, niñas y jóvenes "en riesgo" e "indígenas";* del *Centro de Asesoría y Gestión Jurídica para Menores* y la creación del Centro de Documentación sobre *Grupos Prioritarios*.

El proceso de reconversión institucional llevado a cabo desde 1997, la reproblematización de los problemas sociales y la instrumentación de programas y servicios preventivos y de atención favorece de alguna manera la incorporación a la agenda pública capitalina del tema de las personas en situación de calle, como parte de una nueva forma de concebir la política social. En términos de enfoque, se plantea superar la visión y práctica de asistencia social como única modalidad de acción y comienza a problematizarse la reintegración social de las personas y grupos desfavorecidos, contando para ello con una alta participación de las organizaciones de la sociedad civil.

El gobierno del Distrito Federal genera programas dirigidos no solamente a las personas que viven en la calle sino también para las personas que conviven con la vulnerabilidad, por ejemplo, los jóvenes que escapaban de sus casas por violencia familiar pero que en estricto sentido no vivían en la calle. Se desarrolla una red de albergues nocturnos donde brindan alimentación, cama, servicios de limpieza personal y acompañamiento profesional. Se realizan censos cada cuatro meses en los barrios o colonias donde se sabe que hay más personas viviendo en la vía pública, en paralelo a la implementación de operativos de invierno.

En la mayor parte de la década del dos mil, los programas desplegados por el gobierno capitalino apuestan a la reintegración social de las personas a través de la recomposición de los lazos familiares y la vinculación con el mercado laboral. De igual forma es importante mencionar que, ante el cambio en el perfil de la población que vive en situación de calle, las autoridades del gobierno de la ciudad impulsan programas que permitan beneficiar no sólo a los niños y jóvenes que han crecido en la vía pública, sino también a los adultos en situación de calle. Al respecto es interesante destacar que una importante cantidad de niños y niñas que fueron de la calle crecieron, se casaron, tuvieron a sus hijos e incluso a los nietos viviendo en la calle. También se observa a personas desocupadas viviendo en la vía pública y familias completas en situación de calle.

Cofinanciamiento para proyectos de OSC

Además del modelo de atención directa aplicado, la política del gobierno capitalino en materia de atención a la población callejera incluye un mecanismo para favorecer la participación de un número significativo de organizaciones de la sociedad civil, a través de la cofinanciación de proyectos anuales presentados por las organizaciones que trabajan de manera directa con los grupos de población de la calle.

El esquema de cofinanciación de proyectos en México para apoyar o bien fortalecer el trabajo realizado por organizaciones de la sociedad civil es originalmente recibido con beneplácito porque permite a éstas disponer de cierta seguridad financiera para cumplir con las metas y objetivos que se han propuesto, aunque en la práctica el apoyo financiero proporcionado registra diversas limitaciones, como ha sido señalado por varios analistas. Rebecca Danielle Strickland dice al respecto: “Los financiadores de estos proyectos de (co) inversión quieren ver los resultados de sus intervenciones con acciones medibles y metas alcanzables a corto plazo. Los proyectos financiados por entidades gubernamentales deben terminar antes del final de cada año fiscal” (Strickland, Rebecca D.; 2012).

En el Distrito Federal el financiamiento a OSCs se da a través del Programa de Coinversión Social de esta entidad. Hasta 2004 dependía de la Agencia de Cooperación Internacional al Desarrollo NOVIB-OXFAM; a partir de esa fecha el financiamiento corre a cargo del gobierno de la ciudad con recursos fiscales, y en especial, de las dependencias interesadas en participar en este ejercicio, incluso en el monitoreo, seguimiento y evaluación de los proyectos (Reglas de operación, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de enero de 2015, p. 120). Las dependencias involucradas son:

- Dirección General de Igualdad y Diversidad Social de la Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.
- Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.
- Procuraduría Social del Distrito Federal.
- Contraloría General del Distrito Federal.

- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF).

El IASIS, a través del Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS), otorga financiamiento a OSCs constituidas en el Distrito Federal sin fines de lucro, para proyectos orientados originalmente a personas en situación de vulnerabilidad social, y actualmente más específicamente al trabajo con personas en situación de calle o en rezago social y/o alta marginalidad. Además del presupuesto asignado por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal cuenta con los aportes monetarios de cofinanciadoras privadas, las cuales participan en el Comité Evaluador y por tanto intervienen en la aprobación de los proyectos. Entre ellas destacan la Fundación Luz Saviñón y el Nacional Monte de Piedad.

Otra iniciativa impulsada por el gobierno de la Ciudad de México en la perspectiva de lograr la reinserción social de las personas, ha sido contratar a personas en situación de calle (así como también profesionales) para operar los programas establecidos. La contratación es de carácter temporal, puede extenderse a tres o cuatro meses; no obstante para quienes provienen de la calle el ingreso económico obtenido les da la posibilidad de rentar durante algún periodo un cuarto de hotel o pagar una pensión.

Con base en lo expuesto, puede decirse que durante un tiempo de aproximadamente 16 años las autoridades capitalinas han impulsado diversas acciones con las poblaciones callejeras, destacando las de atención primaria hacia dicho fenómeno, así como el desarrollo de otras con un sentido educativo que conllevara a la reinserción de la población excluida de los núcleos familiares o bien su institucionalización. No obstante, la mayor parte de acciones emprendidas no se ha traducido en el logro de resultados efectivos toda vez que su enfoque ha partido del asistencialismo que se caracteriza por no atender los problemas estructurales que propician la expulsión de los grupos de población hacia la calle.

Contrario a lo que podría pensarse, según lo expuesto por el ex Ombudsman de la ciudad de México, “la atención a los problemas de la población callejera nos deja como aprendizaje que la institucionalización —en cualquiera de sus ámbitos— trae como consecuencia la victimización de las personas antes que la construcción de un sujeto social, capaz de luchar y defender sus Derechos Humanos. Cuando señalamos que las condiciones económicas son las que obligan a que un sector de la población opte por la calle como oportunidad de sobrevivencia, estamos también implicando que el Estado está

incumpliendo las obligaciones que le suponen los derechos económicos, sociales y culturales, establecidos en el marco normativo que le rige" (Plascencia, Luis; 2009).

4.2 Las organizaciones sociales y civiles (OSC)

La actuación de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al desarrollo de programas a favor de las y los niños de la calle en América Latina se remonta a la década de los setenta. Algunas organizaciones llevaron a cabo acciones de atención o intervención directa con la población callejera, mientras otras combinaban la atención directa con modalidades como las siguientes: solidaridad activa, interacción activa y crítica hacia las políticas públicas, desarrollo de programas de promoción y defensa de derechos desvinculados de acciones de atención directa y, finalmente, de trabajo en red (Gomes da Acosta, Antonio Carlos; 1995). Enseguida se describe cada modalidad.

- La modalidad de atención directa trabaja con la o el niño en sí mismo, dirigiendo los esfuerzos hacia la atención de sus necesidades y con la intención de encaminarlo por una vía propia al estudio y al trabajo. Existen al respecto varios ejemplos de esta línea de actuación en Colombia (el proyecto Bosconia- La Florida desarrollado por el padre salesiano Javier de Nicoló), en Chile (La Fundación Hogar de Cristo) en Brasil (el Proyecto Axé), en México (Hogares Providencia), todas ellas trabajando con los infantes de espaldas a las políticas públicas convencionales.
- La modalidad denominada de solidaridad directa se refiere a los programas que se preocupan sólo por desarrollar una postura de solidaridad activa con los niños y adolescentes que viven y trabajan en las calles, sin un interés por sacarlos de ahí. Generalmente realizan acciones de testimonio y denuncia ética y política sin preocuparse por la eficacia en términos de acción social y educativa. Dos ejemplos de ello son, el programa Pequeños Profetas (Recife, Brasil) y La Fundación Déjame Ayudarte (México).
- En la modalidad de interacción activa y crítica hacia las políticas públicas, se encuentran aquellas organizaciones que, junto a formas alternativas de atención directa, promueven la organización de las personas en situación de la calle, luchan por el aumento de recursos en las zonas donde se encuentra un número importante de niños, niñas y adolescentes, promueven mejoras a la legislación

vigente, denuncian irregularidades y promueven programas educativos. Algunos ejemplos de este tipo de actuación, son la Pastoral del Menor de la CNBB (Brasil), Pibes Unidos (Buenos Aires), Gurises Unidos (Montevideo) y Ednica (Ciudad de México).

- La modalidad de promoción y defensa de derechos, aunque desvinculados de acciones de atención directa, destacan el Movimiento Niños y Niñas de (la) Calle de Brasil, la Fundación para la Protección de la Niñez (México), los Foros de Defensa de los Derechos del Niño y del Adolescente (Brasil, México y Perú). Funcionan en oficinas y actúan, tanto en relación con casos específicos como en relación con situaciones en las que los derechos de un número significativo de niños son amenazados o violados.
- Otra forma de actuación de los programas que trabajan en favor de los niños y niñas de la calle es la organización en red. Este es un fenómeno que ocurre tanto a nivel local como nacional e inclusive regional. Las coordinadoras de organizaciones sociales y civiles en cada país, la Red Latinoamericana de Entidades, que trabajan a favor de los niños son ejemplos de actuación en esa línea. En México, se puede mencionar el caso de la Red por los Derechos Humanos de la Infancia. Esas redes, además de favorecer el intercambio de ideas y experiencias, actúan también políticamente, ejerciendo presiones y abriendo espacios de interlocución y de cooperación con las políticas públicas, los organismos internacionales y las ONG's de los países del llamado primer mundo.

Primeros modelos de intervención de organizaciones sociales y civiles en América Latina

Como resultado de la Cumbre Mundial de la Infancia (1990), diversos países, a través de los ministerios de estado, se comprometieron a impulsar una política social de atención a la niñez en todos sus niveles e igualmente un variado número de organizaciones sociales y civiles desarrollan estrategias de atención alejadas de los viejos esquemas asistenciales y propusieron alternativas pedagógicas, sustentadas principalmente en los aportes de Paulo Freire (pedagogo brasileiro) y Antón Makarenko (de origen ruso).

Aparecieron así nuevas organizaciones civiles con objetivos orientados al desarrollo de programas alternos a los aplicados por las entidades públicas para atender

a las y los niños callejeros. Se trató básicamente de organizaciones con presencia de grupos religiosos, altruistas y del sector privado con diversos modelos de intervención, incluyendo apoyos asistenciales, proyectos de educación formal e informal, apoyos para vivienda, intervenciones psicosociales y atención médica, entre otros.

La Ciudad Don Bosco (Colombia)

Una de las experiencias pioneras dedicadas a la atención directa con niños y niñas de la calle –con base en un esquema de puertas abiertas- es el proyecto Bosconia-La Florida de Javier de Nicoló en Colombia. La Ciudad Don Bosco es un proyecto que logra aglutinar ciertos intereses privados y públicos, coordinándose estrechamente con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), por lo que recibe también apoyo de UNICEF. De igual forma, la congregación salesiana Don Bosco instauró la educación no formal para atender a la infancia desamparada y luchar contra la marginación (UNESCO; 1995).

Centro Pojecto Axé (Brasil)

La organización denominada Centro Projeto Axé se dedica al trabajo para llegar a los aproximadamente 3, 000 niños y niñas que viven y trabajan en las calles de Salvador y otras ciudades del estado de Bahía (Brasil). Educadores de calle, convenientemente formados durante meses, captan su confianza y les ayudan a obtener documentos de identidad y otros certificados oficiales. Les acompañan a una revisión médica, les facilitan asesoramiento jurídico y les alientan a reanudar sus relaciones familiares. Además, les proporcionan educación no académica, muchas veces en la misma calle, para que asistan a las escuelas y centros de formación profesional o llegar a ser aprendices. Cuando los niños están preparados, se les inscribe en escuelas o se les busca un puesto como aprendices (Gomes da Costa, Antonio Carlos; 1995). El Projeto Axé cuenta además con emisiones radiofónicas para dar a conocer la magnitud del problema y se ha propuesto emitir un programa televisivo moderado por ex niños de la calle con la idea de entrevistar, entre otros, a los políticos locales.

Fundación Casa Alianza (México)

Otro modelo para la atención de niños de la calle que se promueve durante la década de los noventa, con una marcada influencia axiológica, conceptual y metodológica proveniente de los Estados Unidos y Canadá, lo desarrolla en México la Fundación Casa Alianza; el modelo es replicado en otros países centroamericanos como Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua (además de los países de origen referidos). El modelo incluye la formación de educadores de calle, refugios para pernoctar, hogares de transición, hogares grupales y un programa de reintegración familiar. El programa contó durante varios años con financiamiento suficiente, lo que les permitió contar con infraestructura dispuesta en diferentes instalaciones, así como personal profesional y remunerado.

Hogares Providencia y Talitá Kum (México)

También algunas organizaciones religiosas operan diversos programas con la población infantil callejera. Una de las más relevantes en la década de los noventa es la organización conocida como Hogares Providencia, I.A.P. – liderada durante varios años por el sacerdote salesiano Alejandro García Durán, conocido entre la población infantil de la calle como *Chinchachoma*. La institución recurre a varios métodos como el denominado Vitalismo, la Yoización y la formación psíquica. En el mismo sentido, se impulsaron métodos de trabajo con la población callejera adolescente a partir del método conocido como *Talitá Kum* "Niño(a) Levantate", el cual adaptaba pasajes, salmos y enseñanzas biblícas para la atención de su población objetivo. También proliferaron los grupos evangélicos impulsando programas semejantes, incluyendo a niños, niñas, adolescentes y adultos.

Ventajas y desventajas

Respecto del bloque de organizaciones sociales referidas, puede decirse que a través de los años han realizado importantes esfuerzos asistenciales con las poblaciones callejeras, satisfaciendo necesidades básicas —vivienda o techo, alimentación, vestido y calzado, medicamentos, entre otras—; les han proporcionado apoyo jurídico y psicológico —incluyendo terapia de desintoxicación por consumo elevado de drogas—; otras más han

desarrollado proyectos de apoyo académico, talleres, manualidades, actividades recreativas y culturales y otra serie de apoyos directos que incluyen dinero para cubrir diversas contingencias personales.

No obstante, la mayor parte de las organizaciones indicadas desarrollan su trabajo en forma aislada, viven más para atender las necesidades inmediatas de sus beneficiarios, en lugar de promoverlos como sujetos de derechos e involucrarlos en los proyectos y en los esfuerzos para su beneficio.

Operan con financiamiento limitado, generalmente otorgado por fundaciones privadas u organismos públicos que les exigen producir resultados inmediatos. El personal es poco calificado, itinerante y recibe bajas remuneraciones. En los últimos años han realizan esfuerzos de profesionalización de quienes operan los proyectos, que no se traducen en un mejoramiento de las condiciones laborales, por lo que recurren con cierta frecuencia a voluntarios cuya participación es temporal y poco comprometida.

Preocupados más por obtener fondos económicos para solventar los gastos fijos de la organización, así como cubrir las necesidades inmediatas de los beneficiarios, mantienen una baja comunicación con otras instancias afines, es decir que trabajan con las poblaciones callejeras.

Educación con el Niño Callejero (EDNICA, México)

En respuesta a los modelos de atención e intervención desplegados por los actores del sector público, privado y social, surge una visión y metodología que propone un trabajo comunitario fundamentado en la concepción pedagógica de la educación popular, teniendo como precursor a la organización mexicana Educación con el Niño Callejero, IAP (EDNICA) y como estrategia operativa el *Centro Educativo por la Infancia (CEI)*. Para esta organización civil el abordaje con los y las niñas de la calle debe ser directo, sin mediación de instituciones legales, a fin de promover la toma de conciencia del niño o la niña de su situación y el desarrollo de la voluntad para transformar sus condiciones de vida a partir de su participación en la propuesta planteada.

Desde 1989, EDNICA desarrolla programas para atender a niños, niñas, adolescentes y jóvenes que viven en la calle; niños, niñas y adolescentes que trabajan en la calle, y niños, niñas y adolescentes que están en riesgo de vivir y/o trabajar en la calle. Estratégicamente, el modelo de atención generó programas para familias de infancia en situación de calle y una *Red Social y Comunitaria de Infancia en Situación de Calle.* La

atención brindada a las familias se cimenta en la promoción de la perspectiva de género y en un trabajo de promoción de masculinidades no violentas; ambos conceptos angulares en el control y la erradicación de factores que, desde las familias, incentivan la salida de niños y niñas a las calles.

El trabajo desplegado coordinadamente con la *Red Social y Comunitaria* busca involucrar a los actores sociales presentes en las comunidades de impacto, para que junto a EDNICA operen los programas de atención, al tiempo que se capacitan y terminan por constituirse en organizaciones autónomas con identidad legal propia, siempre y cuando la infancia se mantenga como su población-meta. Como resultado de ello, incentivó la fundación de dos organizaciones comunitarias que atienen a la población infantil en situación de calle en el Distrito Federal: Fundación San Felipe de Jesús, I. A. P., y Niños y Jóvenes de Indios Verdes, A. C.

En lo que corresponde a la población atendida, EDNICA identifica cuatro tipos de beneficiarios:

- *Niños y jóvenes callejeros*, quienes han hecho de la calle una opción de vida, al tiempo que deterioran sus lazos familiares y establecen vínculos sociales, económicos, afectivos y culturales en aquélla.
- *Niños en riesgo y trabajadores*, expuestos a los riesgos asociados al callejerismo: adicciones, violencia, maltrato, abuso, hacinamiento, explotación laboral, deserción y/o bajo rendimiento escolar y, en general, violación constante de sus derechos.
- *Familias*, esto es, los núcleos filiales de los dos grupos anteriores, que viven y adoptan dinámicas que potencian e incluso promueven expulsiones a la vida callejera.
- *Red Social y Comunitaria*, formada por miembros de la comunidad que interactúan cotidianamente con el callejerismo, favoreciendo su arraigo a través de sus representaciones e interrelaciones sociales. La integran comerciantes, policías, amas de casa, transeúntes, dueños de talleres y propietarios de establecimientos que brindan algún servicio dentro de los límites geográficos de la comunidad.

La propuesta metodológica se fundamenta en los principios provenientes de la educación popular, la perspectiva de derechos humanos y los derechos de la infancia, el enfoque de género, la participación infantil y la resiliencia.

El *Modelo de intervención comunitaria* concibe a los beneficiarios no como entes pasivos dependientes de la acción institucional, sino como sujetos capaces de involucrarse activa y conscientemente en procesos que impulsan su desarrollo personal y el fortalecimiento comunitario.

El *Modelo de atención comunitaria para la atención a la infancia y juventud callejera y en riesgos asociados a la calle*, dirige sus acciones a crear retenes familiares y comunitarios, minimizando los detonantes que existen en su seno y abrir las oportunidades para que los niños permanezcan en (o retornen a) un esquema de vida comunitaria.

El *Modelo* comprende el desarrollo de fases como las siguientes: vinculación y confianza, desarrollo de habilidades, plan individual y canalización y revinculación.

En cuanto a los programas operativos, EDNICA atiende a la infancia en situación de calle impulsando en sus centros de atención, los siguientes: *programa de género, programa de niño trabajador y en riesgo, programa de familias, programa de red social y programa de niño callejero.*

Ventajas y desventajas

En general, los programas desarrollados por EDNICA se dirigen a lograr un cambio de conciencia, así como que las personas que habitan en la calle tomen decisiones que les permitan lograr una mejor calidad de vida. Para que la gente deje la calle, “los callejeros” tienen que creer en la posibilidad de superar la pobreza y de obtener una vida más digna fuera de la calle.

El modelo educativo que promueve es de carácter participativo, permite a las personas aprender y desarrollar habilidades para convertirse en sujetos independientes en el futuro; incluye actividades lúdicas, recreativas, con cierto sentido para prevenir el regreso a la calle; la atención es individualizada, con una figura adulta (el educador), a la cual pueden apegarse en períodos de transición y crisis; la pedagogía permite al niño o la niña imaginar una nueva vida, resignificar su experiencia de vida y generar la confianza para el cambio y, los contenidos responden a las necesidades de los niños.

El trabajo educativo se dirige hacia tres tipos de beneficiarios o sujetos educativos: los niños y jóvenes callejeros, los niños en riesgo y trabajadores y, las familias.

Por otro lado, a pesar de que el discurso pedagógico impulsado por quienes fungen como educadores plantea el desarrollo de la conciencia crítica de los sujetos de

atención, faltan evaluaciones para medir los alcances y cambios progresivos que ocurren en las niñas, los niños, los jóvenes y las familias. Faltan igualmente estudios que permitan saber con cierta precisión si la estrategia educativa aplicada contribuye a la superación del arraigo a la calle o bien fortalece la identidad callejera. No es muy claro cómo se logra que la gente atendida deje la calle, ni cómo se logra que cambie su identidad de "callejero" por una identidad de "ciudadano". Tampoco es muy claro si la estrategia educativa con enfoque concientizador es realmente efectiva o se queda en ámbito del discurso.

Los programas educativos o pedagógicos generalmente logran resultados a largo plazo, requieren de financiamiento regular, de recursos educativos (materiales, auxiliares didácticos, etc.) que refuercen el proceso de enseñanza aprendizaje, metodologías adecuadas a las características y necesidades de los educandos, de un modelo de atención, así como educadores formados para trabajar con población heterogénea.

Fundación del Hogar de Cristo (Chile)

Hogar de Cristo es una organización no gubernamental chilena que desde hace varios años optó por trabajar en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas en situación de calle y hasta el 2012 contaba con una oferta de 140 programas a nivel nacional, en tres modalidades de atención: hospederías, comedores fraternos y programas de acogida.

- Las hospederías son un espacio de alojamiento nocturno, que incluyen la entrega de alimentación, acceso a servicios de higiene y orientación social para acceder a garantías sociales (inscripción y/o derivación a servicio de salud, municipio, etc.).
- Los comedores fraternos son espacios de encuentro que proporcionan alimentación con la finalidad de reducir daños, asegurando que la persona tenga al menos una comida caliente al día.
- Los programas de acogida están destinados a brindar apoyo psicosocial a través de la definición de un plan de trabajo en el que se acompaña a la persona durante un período de 12 ó 24 meses. A través de esta modalidad de intervención, y gracias al convenio establecido con el Programa Calle de Chile Solidario, han incorporado aproximadamente a 4,500 personas al sistema de protección social.

Todas estas ofertas les han permitido brindar apoyo a unas seis mil personas al día de Arica a Magallanes.

Coordinadamente con el Estado han puesto en operación el Plan de Invierno. Esta iniciativa, que significó un aporte de más de mil millones de pesos por parte del Gobierno de Chile, permitió entregar apoyo a cinco mil personas en situación de calle a través de la apertura de más de 30 albergues y el trabajo de 35 equipos de ruta de asistencia en calle. Este proyecto involucró a otras organizaciones sociales, voluntarios, entidades eclesiásticas, colegios, entre otros. Y, lo más importante, se cumplió el gran propósito de disminuir la tasa de mortalidad de personas en situación de calle por las inclemencias del tiempo.

La Fundación Hogar de Cristo, a su vez, está participando en un programa piloto de salud mental en la Región Metropolitana, liderado por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud. Este proyecto es ejecutado por diferentes organizaciones que han identificado las dificultades y barreras que se presentan en el sistema de salud para garantizar el acceso efectivo de las personas en situación de calle. El proyecto consiste en que profesionales del servicio de salud (médicos, psiquiatras, psicólogos, terapeutas ocupacionales) se incorporen a los equipos de los programas sociales de la Fundación con la misión de llevar la atención médica al lugar de hospedaje, residencia o directamente a la calle para asistir a las personas. Esto busca acercar y facilitar el acceso a la oferta sanitaria. Este sistema es una revolución en el área médica, ya que significa abandonar y desprenderse del tradicional método de atención en salud en el que el paciente asiste a la consulta, sino que se lleva la atención a la calle. El propósito es generar un modelo de intervención pertinente a partir del reconocimiento de las características, necesidades y dinámicas particulares de esta población.

El Hogar de Cristo cuenta con 35 hospederías, que logran dar alojamiento transitorio, abrigo y alimentación a 1,750 personas. Sin embargo, la organización en cuestión reconoce que la brecha es aún enorme: existe un déficit de más de seis mil camas a nivel nacional.

A esto se suma el hecho de que la oferta existente, incluida la propia organización, se encuentra con serios problemas de infraestructura y mantención de instalaciones. Por ello, han planteado la necesidad de considerar la posibilidad de financiamiento para fortalecer la oferta de hospederías instaladas y autorizar la apertura de fondos regionales para financiar este tipo de programas.

Ventajas y desventajas

El trabajo desarrollado por la Fundación Hogar de Cristo permite a los beneficiarios contar con un espacio para pernoctar, recibir alimentos, así como apoyo busca prevenir el abandono de la escuela y el hogar, así como apoyo psicosocial. Opera prácticamente a nivel nacional, beneficiando a una cantidad importante de personas en situación de calle. Los proyectos que promueve son muy variados, además de que están dirigidos hacia personas pobres.

Además de las acciones asistenciales y preventivas que ofrece, la institución ha logrado establecer vínculos importantes de coordinación con dos ministerios de aquel país —salud y desarrollo social—, con objeto de facilitar el acceso de las personas en situación de calle a la seguridad social, lo que se traduce a su vez en una posibilidad para mejorar la salud de quienes habitan en la calle.

Una de las principales dificultades que enfrentan ofertas como la de Hogar de Cristo es en materia de suficiencia financiera para asegurar el mantenimiento de las instalaciones, tanto para hospedar como para brindar alimentos a la población de la calle que lo demanda.

De igual forma, sin dejar de reconocer los esfuerzos que realizan para mejorar las condiciones de vida de las personas callejeras, en la práctica la organización concentra sus prioridades en la atención de los requerimientos inmediatos de los beneficiarios y en menor medida incide en los factores económicos y sociales que intervienen en la reproducción de la población callejera.

El Movimiento Nacional de Meninos e Meninas Niñas de Rua (Brasil)

Es una organización no gubernamental creada en 1985 por un grupo de educadores de Brasil a instancia de UNICEF. Es una estrategia adoptada en Brasil cuya iniciativa proviene del movimiento social en favor del niño. Se trata de un movimiento fuertemente comprometido con la causa de la promoción y defensa de los derechos de los niños de la calle. El Movimiento Nacional de Niños y Niñas de la calle es una organización pionera en esta línea de trabajo.

La asociación tiene más de 3,000 educadores que trabajan para mejorar las condiciones de los *meninos* e *meninas*, es decir, los "niños de las calles" de Brasil. Unos

17 millones de niños se encuentran en situación de abandono o bien no tienen ningún vínculo familiar, por lo que viven en las calles de las grandes ciudades de Brasil.

Este movimiento trabaja junto con Amnistía Internacional desarrollando una lucha constante para asegurar los derechos de estos niños y conseguir sacarlos de la “vida marginal”, reintegrándolos en la sociedad y buscándoles una salida profesional.

Imparte clases de alfabetización a los niños y niñas, los concientiza acerca de sus derechos y los acompaña al hospital si alguno requiere asistencia médica. Los educadores no reciben salario alguno por su labor, aunque muchos son profesores o funcionarios que compaginan su actividad profesional con el trabajo en la calle. Algunos comparten el sueldo que obtienen al margen del movimiento, con los compañeros que se dedican exclusivamente a la organización. Frecuentemente reciben amenazas telefónicas y a veces incluso pagan su vinculación al movimiento con la vida (Medicus Mundi; 1996).

La labor del Movimiento de Meninos prioriza la sensibilización y la denuncia. Los niños y niñas son invitados a organizarse en los llamados núcleos de base, que reúnen a grupos de jóvenes marginados. Estos núcleos se convierten en un espacio de debate, donde los niños pueden decidir y diseñar actividades para reivindicar sus derechos como ciudadanos. Algunos de estos grupos se integran en las actividades culturales que les ofrece el Movimiento: la representación de obras de teatro, la coreografía y aprendizaje de bailes populares y hasta la grabación de canciones. Estas manifestaciones artísticas sirven al mismo tiempo de terapia para socializarse y vencer los traumas de la droga y de la violencia y se pueden convertir incluso en una importante fuente de ingresos para los jóvenes artistas (*Ibid.*).

El Movimiento de Meninos, cuenta hoy con alrededor de cien ONGs asociadas y con más de 3, 000 niñas y niños afiliados o vinculados en todo Brasil. Un 61 por ciento de sus cerca de 4, 000 educadores son mujeres (Rizzini, Irene; 2014).

Ventajas y desventajas

Conforme a la información disponible, puede advertirse que se trata de una organización muy consolidada, con una larga trayectoria en el desarrollo de acciones de promoción y defensa de los derechos de la niñez callejera. Una fortaleza más que puede identificarse es en el sentido de que cuenta con un capital social importante compuesto por los alrededor de 3 mil educadores que intervienen de manera directa con las y los

niños de Brasil. Los educadores ofrecen una relación afectiva con alguien fuera de la calle. Tal relación es muy significativa para promover una salida activa de la calle.

Una ventaja más es que las y los niños de la calle encuentran en el movimiento una opción de protagonismo —aunque sea limitada— en asuntos que les conciernen y que les ofrecen ámbitos de sociabilidad, identidad, lealtades internas y vinculaciones con otros grupos en situación de desventaja. Los participantes en el movimiento logran reconocerse como ciudadanos, se dan cuenta de las injusticias, así como de la importancia de actuar colectivamente para proporcionarse un mundo mejor.

El movimiento ha tenido un impacto positivo al lograr la incorporación de los derechos establecidos en la Convención sobre Derechos del Niño en la Constitución Política de Brasil. El movimiento rechaza *per se* el asistencialismo típico de los programas de atención al niño y la niña y busca afirmarse para alcanzar derechos de ciudadanía. El movimiento también se ha dedicado a combatir y denunciar la acción de los denominados grupos de exterminio. Mediante su participación en este movimiento, algunos niños y niñas de la calle han encontrado un medio de participar de una vida comunitaria sana y de integrarse al sistema escolar (De Venazi y Hobaica; 2003).

Actuación reciente de las Organizaciones Sociales y Civiles de México

En el marco del segundo conteo de la población en situación de calle de la Ciudad de México, realizado en 1995 por UNICEF y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), ocurrió una especie de repunte de organizaciones sociales y civiles dedicadas a la atención de *niños de la calle*, situación que se explica, en cierta forma, por los cambios en el perfil de las poblaciones callejeras, porque las autoridades dejaron de contar con modelos de atención para niños de la calle —éstos niños eran canalizados por el programa de educadores de calle de la entonces Dirección General de Protección Social (DGPS) a la Casa Ecuador, constituida como I.A.P desde 1993, u otras instancias o instituciones que trabajaban con modelos de atención para niños de la calle—, y también porque se produjo un reconocimiento del gobierno capitalino hacia la labor realizada por las OSCs.

El repunte de las OSCs se traduce, además de un incremento en los programas y proyectos con los grupos de población callejera, en el desarrollo de varios estudios, iniciativas de coordinación y sinergia interinstitucional, así como propuestas para regular la intervención con la población de calle. Destacan en particular la sistematización del

trabajo *Las familias de los niños y niñas de la calle (Estudio de las familias involucradas en el Programa de Reintegración Familiar de Casa Alianza-México)*; la *Propuesta de Ley de niños, niñas y adolescentes* y el *Anteproyecto de Norma Oficial Mexicana para la Atención de la Infancia Callejera*. Esta última iniciativa se dirige hacia el establecimiento de mecanismos de articulación del trabajo de calle. De igual forma, se organizan diversos eventos de análisis, intercambio de experiencias e integración de propuestas, a través de foros y encuentros de organizaciones que trabajan con niños y niñas de la calle (Foro Nacional de la Infancia, en 1995; Foro Infancia y Adolescencia y Democracia, 1997, entre otros).

Con todo y los esfuerzos de coordinación interinstitucional impulsados por las organizaciones sociales y civiles, en la práctica convergen más de cinco instituciones en un mismo espacio (o punto de encuentro en la calle, como le denominaban); varias organizaciones lograban sus objetivos con una misma población, lo que significaba que continuaban duplicando esfuerzos. Es también importante destacar que del total de instituciones constituidas en aquel tiempo (estimadas en 20), sólo cinco trabajaban directamente con niños de la calle, mientras que las demás lo hacían con grupos de población como niños pobres, niños huérfanos, niños en riesgo, niños indígenas, entre otros).

Para propiciar una mayor cooperación y coordinación interinstitucional, así como disminuir la duplicidad, en los primeros años de los noventa los actores institucionales de los ámbitos público y privado convocaron a un seminario sobre la situación y perspectivas de las instituciones de asistencia promoción y desarrollo social en México, en el cual se proppusieron, entre otros objetivos, conocer cuáles eran las instituciones privadas enfocadas a la asistencia y la filantropía encargadas de atender a los *niños de la calle* (DDF;1992). Como producto del seminario surgieron varios acuerdos, entre los que destacan los siguientes: constituir un Fideicomiso de Investigación sobre infantes; constituir un fideicomiso de apoyo a los programas en favor de los *niños de la calle*; proporcionar talleres de capacitación productiva y realizar un conteo de la población de *niños de la calle* en la ciudad de México, con objeto de conocer la magnitud del fenómeno DDF; 1992).

Asimismo, surgió la propuesta de formar una *Comisión para el Estudio de los Niños Callejeros* (COESNICA), integrada por representantes del DDF, UNICEF, el DIF, la Junta de Asistencia Privada, el Centro Mexicano para la filantropía, entre otras, y se dieron a la tarea de preparar una investigación diagnóstico en julio de 1991 que permitió

realizar el primer conteo de *niños de la calle* de la Ciudad de México. Como resultado del conteo realizado se detecta que de las 11,172 personas identificadas en la calle, 10,152 eran "*niños en la calle"* y sólo 1,020 eran "*niños de la calle".* El 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 del 19.7%, de 12 a 14 años era del 37% y de 15 a 17 años era del 38.4%.

Los resultados del primer conteo oficial generaron reacciones diversas, principalmente en las organizaciones no gubernamentales, cuestionando la metodología utilizada, los datos obtenidos, la clasificación utilizada, entre otras cuestiones, lo que llevó a organizaciones como EDNICA a elaborar sus propias clasificaciones. Con ello, en lugar de contribuir a clarificar el fenómeno callejero se produjo mayor ambigüedad.

De igual forma, durante casi toda esa década proliferan las acciones y hay una especie de sobre oferta de organizaciones civiles para *niños de la calle*, lo que propicia una mayor desarticulación interinstitucional en todos los niveles y persiste la ambigüedad en materia de conceptualización del fenómeno callejero. Se constituyen también nuevas organizaciones promoviendo a su vez nuevos proyectos de atención "alternativos". Se cambia la denominación de los operadores que trabajan con *niños de la calle*, por la de "educadores de calle", quienes inicialmente fueron formados a través de un diplomado que promovió el DDF e impartido en la Universidad Iberoamericana.

En el marco del gobierno denominado de la alternancia, desde el gobierno federal se intenta construir una nueva relación con las organizaciones de la sociedad civil, se presentan esfuerzos de concertación y enfocados hacia la articulación de una política pública social dirigida de manera específica a las y los *niños de la calle*. Por ello, en el año 2001 se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COAI), con el objetivo, entre otros, de fungir como instancia rectora de la política pública para la niñez, así como dar seguimiento a los compromisos internacionales del gobierno mexicano que se desarrollarían a través del Programa de Acción a Favor de la Infancia y la Adolescencia (PAFI), 2002-2010. Asimismo, el gobierno federal, a través del DIF Nacional y del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), impulsa los programas *De la calle a la vida* y el Proyecto Matlapa "Lugar de Redes", ambos dirigidos a *los niños de la calle*.

Por su parte, alrededor de 62 organizaciones de sociedad civil que desarrollan programas a favor de niños, niñas y adolescentes mexicanos en situación de vulnerabilidad y que operan en alrededor de 13 estados de la República Mexicana,

conforman en 2001 la Red por los Derechos por la Infancia en México, con diversos objetivos, destacando de manera importante el combate a la desarticulación existente entre las organizaciones involucradas en acciones diversas con grupos de población callejera (Sauri, Gerardo;2006).

Años más tarde, esa misma red, coordinadamente con la Fundación Quiera y otro bloque de organizaciones que se suman al proyecto denominado Quorom, se proponen articular esfuerzos interinstitucionales con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las poblaciones infantiles y juveniles y trabajadoras en calle o en "riesgo de serlo". Asimismo, se plantean lograr la gestión programática de proyectos, integrar una base de datos de beneficiarios en línea, monitorear las intervenciones en los espacios públicos y en los centros de día, homologar los instrumentos de intervención, sistematizar las experiencias de manera que consigan conocer los avances de los proyectos en tiempo real, así como retroalimentar el trabajo que realizan las y los educadores de calle (Sánchez, Alejandro; 2007).

Finalmente, por esa misma época, se suma como actor relevante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), impulsando diversas iniciativas en el marco del XV aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño, celebrando convenios con organismos públicos del ámbito local para que apoyen actividades dedicadas a la atención de la infancia. Sin incidir de manera directa en las acciones con niños, niñas y jóvenes de la calle, este organismo se da a la tarea de promover, proteger, defender y exigir a las autoridades locales que respeten los derechos humanos de todos estos grupos de población; desarrolla una importante acción en contra de las operaciones de "limpieza social" que aplican las autoridades capitalinas. Contribuye también para que el gobierno del DF integre el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, particularmente en lo relativo a los derechos de las poblaciones callejeras. Emprende estudios con objeto de destacar los principales obstáculos que obstruyen el pleno goce de los derechos humanos de las poblaciones callejeras, bajo el principio de igualdad y no discriminación.

Breve balance de las intervenciones

El trabajo desplegado por los principales actores —del sector público y de las organizaciones de la sociedad civil— estuvo acompañado desde un principio por la presencia de discrepancias en varios sentidos: la magnitud o cuantificación, incluyendo

las metodologías para estimar y medir a los inicialmente denominados *niños de la calle*; la conceptualización o la manera de concebir a integrantes de las poblaciones callejeras, así como en cuanto a las estrategias para atender y favorecer la reintegración familiar y social de las personas que habitan en la calle.

En lo que corresponde a la estimación del fenómeno, el manejo de las cifras es marcadamente discordante toda vez que, en la década de los setenta, algunos calcularon la presencia en la vía pública de alrededor de un millón de *niños de la calle*, con edades entre 6 y 14 años (ocupados en actividades tan disímiles como vendedores ambulantes, limpiaparabrisas, payasitos, cargadores, voceadores, tragafuegos, diableros —cargadores que utilizan un carrito de metal llamado comúnmente diablito— o pepenadores), otros, en cambio, estimaban que habría entre 40 y 120 mil sólo en la capital del país. Para intentar conciliar las cifras, las autoridades capitalinas llevaron a cabo varios censos cuyos resultados fueron cuestionados por algunas OSCs, por lo que ante aquello que caracterizaron como discordancias numerológicas, optaron por realizar sus propios conteos, aunque se reservaron la publicación de los registros realizados.

Las discrepancias también se manifestaron en la forma de concebir a la inicialmente niñez callejera. Según Rosío Arrollo, hasta antes de la aparición *oficial* del término niños de la calle, en México se venía atendiendo dicho fenómeno con base en la noción "*indigencia infantil*"; después se manejaron indistintamente los conceptos "menores o niños indigentes" y/o "niños de la calle" (Arrollo, Rosío; 2007). Las discrepancias en la clasificación de los *niños de la calle*, dio lugar al manejo indiferenciado entre los términos *niños de la calle* y *niños en la calle*, lo que llevó finalmente al establecimiento de la categoría *niños callejeros* en la que quedaron incluidos ambos, lo cual produjo mayor confusión, dificultad para centrar la atención en la población específica compuesta por los *niños de la calle*, así como desarticulación entre los actores involucrados en la atención del fenómeno en cuestión.

Posterior a la Cumbre de la Infancia, las autoridades del Departamento del Distrito Federal reconocen y hacen suya la clasificación de UNICEF sobre los niños en situación especialmente difícil, por lo cual consideran como *niños de la calle* a aquéllos que han roto sus lazos familiares, que se auto procuran medios de subsistencia básica a través del mercado informal, que pernoctan en las calles y generalmente presentan conductas denominadas como antisociales. Por otro lado, identifican como *niños en la calle* a los que viven con su familia y desarrollan gran parte de su vida en la vía pública en busca de

esparcimiento y/o de medios de subsistencia tanto para ellos como para su hogar. Evidentemente los niveles de riesgo entre uno y otro varían diametralmente (DDF; 1992).

Por su parte, durante prácticamente todo el decenio de los noventa las organizaciones sociales y civiles elaboran sus propias concepciones acerca de los niños de la calle, lo que a su vez les lleva a instrumentar estrategias propias de atención al fenómeno de la población infantil callejera. Por ello, para algunas resultará indistinto trabajar con *niños en situación de calle* que con los denominados *callejeros*. De igual forma, para algunas organizaciones resultará más fácil ofrecer apoyo a niños y niñas que no han pasado por el proceso de callejerización que brindar atención a las y los niños que forman parte de una subcultura de la calle, los cuales en su mayoría se niegan a institucionalizarse.

Además de las discrepancias referidas, otra cuestión que caracteriza la intervención de los principales actores del sector público y privado es la falta de coordinación interinstitucional. Los programas puestos en práctica por las autoridades del entonces DDF se dirigían básicamente hacia la población objetivo que coincide con la clasificación convenida por UNICEF, en tanto que las organizaciones sociales y civiles han promovido también diversas acciones focalizadas con los grupos específicos de atención, lo que genera duplicidad, dispersión de recursos, ineficacia y una acentuada competencia (o más bien disputa) por atender a la población infantil.

A propósito de lo anterior, Rebecca Danielle Strickland señaló: “Casi cualquier integrante de las poblaciones callejeras que aprovecha los apoyos ofrecidos puede constatar la falta de coordinación entre las instituciones. Por ejemplo, una señora que trabaja vendiendo productos de temporada en las calles del centro de Guadalajara recibe cuatro despensas mensualmente: una de la iglesia, una del DIF, una del Banco Diocesano y otra de la organización de la sociedad civil (OSC) que trabaja con sus hijos” (Strickland, Rebecca D.; 2012). En este mismo sentido se puede referir el caso de personas adultas mayores que son beneficiarias del programa *Si vale:* cuentan con el apoyo económico otorgado por el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM), reciben despensas de la parroquia más cercana, vales de despensa de alguna delegación política (además de pants y/o anteojos) y despensa del Banco de Alimentos de Cáritas.

En la primera década del dos mil, se estima que habría en la ciudad de México alrededor de 40 organizaciones civiles y sociales y varios programas gubernamentales dedicados directamente a las poblaciones callejeras, pero el fenómeno persistía. Como ya

señalamos previamente, a pesar de una trayectoria de intervenciones de alrededor de cincuenta años el problema persiste, y se ha estimado que una proporción menor al 20% de la población callejera se “reintegra a la sociedad”. Por ello, no es aventurado sostener que, en tanto las intervenciones se dirijan hacia las niñas, los niños, los adolescentes, los jóvenes y las personas adultas que tienen la calle como principal espacio y referencia de vida, y no se dirijan a las condiciones sociales y económicas que están en la base, estas poblaciones seguirán existiendo.

5. Marco conceptual utilizado sobre la población destinataria del programa ASE

Hemos visto la gran diversidad de opiniones que hay en torno a las características, causas, etapas, denominaciones, etc., del fenómeno de las llamadas poblaciones callejeras, así como respecto a las políticas más adecuadas para su atención.

En cuanto a la delimitación de la población, debemos comenzar por distinguir a la población que *vive* en la calle, de la que trabaja en la calle o se gana la vida de un modo u otro en la vía pública, de la que frecuenta la calle por diversos motivos de día y/o de noche, de la que se identifica de diversos modos con la calle, e incluso de la que teniendo vivienda se asocia a las poblaciones que viven en la calle. La *población que vive en calle* es ciertamente uno de los grupos de población en las condiciones de vulnerabilidad y exclusión más grandes en el panorama de las desigualdades y el no disfrute de derechos fundamentales en México. La característica definitoria la da el “vivir” o *residir* en la calle, lo que en una definición operativa significa que se *duerme* de modo habitual en la “calle” o sea, espacios públicos o “privados” que no son vivienda; es decir, no duerme habitualmente en una vivienda, por precaria ésta que sea. Esto excluye categorías con las que frecuentemente se le confunde a la vista y en los censos, tales como “mendigos” o “teporochos” que habitan una vivienda pobre hacinados o "arrimados", personas que trabajan en calle pero tienen una vivienda más o menos precaria, expulsados momentáneos (por alcoholismo, peleas de cónyuges u otro motivo similar), etc.

La forma en que se ha explicado el fenómeno de las poblaciones callejeras generalmente consiste en una *yuxtaposición* de una gran cantidad de “factores”. Es evidente que confluyen muchos elementos para su generación; sin embargo, la importancia y la *forma* en que operan no son iguales. Las condiciones económicas y sociales que generalmente se ha postulado para la explicación son una condición

indispensable pero no suficiente para dar cuenta del fenómeno. La cuestión es cómo operan para nuestro caso.

El fenómeno de población callejera no es esencialmente un problema de vivienda. Por ejemplo, el déficit acumulado de viviendas en Distrito Federal es del orden de unas 100 a 200 mil viviendas (según se desprende de las cifras citadas por Delgadillo, 2010, cuadro 1, sobre el déficit habitacional acumulado de vivienda nueva), problema que como sabemos se traduce en el hacinamiento, más que en la expulsión directa de personas a las calles; si fuera directamente un problema de vivienda tendríamos decenas de miles de *familias* viviendo en la calle. Tampoco es un problema en sí de pobreza. Si tan sólo consideramos a quienes están en pobreza extrema en el Distrito Federal también tendríamos decenas de miles de familias viviendo en las calles (219 mil personas en pobreza extrema en 2012, según Coneval, *Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2012*, Anexo estadístico de pobreza 2010-2012. Anexo entidades federativas, cuadro 10, Distrito Federal): Tampoco es directamente un problema de "desempleo"; el "desempleo abierto" (unos 263-316 mil personas en edad de trabajar, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE, de INEGI en 2010) refleja un estrato de la demanda de empleo que puede esperar, mientras que los más necesitados buscan medios de subsistencia como sea (lo que se traduce como sabemos en diversas formas de autoempleo, empleo "informal", etc.) y aparecen estadísticamente como "empleados", y que representan casi la mitad de la población ocupada estadísticamente.

Aunque pueden encontrarse ejemplos de personas que por desempleo o miseria entran a vivir en calle (o de países donde esos condicionantes son más importantes, como —por motivos distintos— Argentina o Estados Unidos), los condicionantes económicos, sociales y de otro tipo que principalmente generan condiciones extremas en las vidas de las familias actúan principalmente en la medida en que inciden en un punto de ruptura de las personas con su familia y su comunidad (con excepciones rarísimas de quienes deciden realmente vivir en la calle). Comunidad aquí en el sentido del entorno local social inmediato, en particular el mundo laboral, la seguridad social, etc., y la amistad con personas que viven en ese entorno. Por contraste, las personas separadas de su familia que han podido conservar lo que Bourdieu llama su capital económico, social, cultural y/o simbólico, adquiridos antes en el entorno familiar, pueden continuar o reconstituir sus vínculos con el entorno social inmediato, y con ello tener empleo "formal", y por tanto vivienda, así como amistades, matrimonio, u otras relaciones, dentro del mismo entorno.

En este sentido, es la exclusión social total, generada por la ruptura con los vínculos familiares y de la comunidad, y la vulnerabilidad consiguiente, lo que define la condición de las poblaciones que viven en calle. La reconstitución de vínculos sociales al interior de las poblaciones callejeras o la creación de una cultura de vida en calle o la creación de mecanismos de defensa frente al entorno social adverso no deben usarse como argumento para ocultar esta condición esencial, o reivindicarla como una opción de vida aceptable; como tampoco para excluir modelos de atención que consideren la opción de reintegración social, de *abandonar la calle*.

Para efectos de este trabajo usaremos por razones prácticas la expresión "poblaciones callejeras" para referirnos a las personas que *viven en calle*. La expresión de "personas en condición de calle" puede usarse como otro sinónimo, sin darle un valor de término técnico, o simplemente para referirse a la población callejera que en ese momento y para los efectos de lo que se trata se encuentran en calle.

No conocemos con certeza el universo de la población callejera. La literatura correspondiente maneja cifras cuya principal característica consiste en sus enormes discrepancias. La fuente hasta hoy más citada es el Censo "Tú también cuentas IV" de IASIS (IASIS, 2012) con datos de invierno 2011-12: El censo arrojó un total de 4,014 personas que vivían en calle. Aunque los datos presentan buena dosis de verosimilitud, por lo que podemos saber por diversos indicios, los resultados han sido cuestionados de manera más o menos generalizada. La publicación disponible no explica cómo se obtuvieron los datos, y la "metodología" que la acompaña es una simple descripción de procedimientos operativos de encuesta. Asimismo se detectan problemas en el cálculo de los porcentajes. Cabe la duda razonable de si es en realidad una muestra expandida, dadas las dificultades enormes que implicaría encuestar a la totalidad de la población callejera, en cuyo caso faltan los detalles respectivos.

También habría que tener en cuenta la encuesta que el Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones en la Ciudad de México (IAPA) encargó para conocer las características de la situación de la población "en calle" (personas que duermen en la calle más personas que trabajan en la calle más personas que pasan tiempo sustancial en la calle sin trabajar) y de personas menores en conflicto con la ley, a fin de determinar necesidades de intervención en materia de adicciones (MEBA, 2012). Basada en una amplia muestra estratificada expandida, sus resultados arrojan un total de 6,696 personas que "duermen en calle" en el Distrito Federal.

A pesar de la explicación relativamente detallada y clara de los procedimientos y de la presentación de los instrumentos utilizados, quedan algunas dudas sobre el resultado de esta encuesta. La fase inicial del muestreo (selección de AGEBs) se hizo con base en la estructura territorial de la población en general, que no guarda relación con la de la población callejera (MEBA, 2012, pp. 21-22). En segundo lugar, una fase de la selección de la población a nivel de puntos de calle se dio aparentemente con base en la identificación en el día de la población según *parecía* vivir en calle (p. 22), aunque esto pudiera remediarse por la pregunta de control de si duerme en la calle. Pero lo que más llama la atención es que la mayor parte de la población "que duerme en calle" estuvo identificada en la delegación Iztapalapa (1,350 personas), precisamente la Delegación más poblada, mientras que en Cuauhtémoc, que sabemos que concentra la mayor presencia de población callejera, se registra una población que duerme en calle de sólo 544 personas.

Nuestro punto de partida sigue siendo de incertidumbre respecto del universo total de la población callejera. Trataremos de abordar el tema con base en la información obtenida en el trabajo de evaluación.

Bibliografía

Albarrán-Iturbe, G. & Taracena-Ruiz, B. E. “Análisis de implicación de educadores de niños y niñas en riesgo de calle: el trabajo en una organización de asistencia social en la Ciudad de México”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Niñez y Juventud, 10 (2), México, 2012.

Aquino Dehesa, Liliana, y Luis González Plascencia, “Exclusión, paternalismo y protección de los derechos fundamentales. Una mirada a la situación de las personas que viven o trabajan en la calle”, en *Rayuela Revista Latinoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos*, núm. 2, México, 2011.

Arroyo Casanova, Rosío, “Niños de la calle: desarticulación entre la política pública social y derechos humanos en el Distrito Federal 1990 – 2007”. Tesis para obtener el título de licenciada en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México, Mejor Investigación del Primer Premio UNICEF 2009, México, 2007.

Barciela Fernández, Sergio, “Los sin Techo Invisibles”, *Revista Fusión.com*, Barcelona, 2007.

Bravo, Romina, “Personas en situación de calle y trabajo”, en *Revista Trabajo Social*, No. 75, Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad de Chile, Santiago de Chile, noviembre 2008.

Boy, Martin, “Políticas sociales para personas que viven en la calle. Un análisis comparativo entre el caso de la ciudad de Buenos Aires y del Distrito Federal”, en *Quid 16* Revista del área de estudios urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales, núm. 1, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2011.

_____ “Políticas públicas que atienden a los adultos que viven en las calles de Buenos Aires: de la inserción social a la represión, 1997-2011”, *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 6 (2) 2012.

Bourdieu, Pierre, “Cuestiones de Sociología”, Trad. Enrique Martín Criado, Madrid, Ediciones Istmo, (Colección Fundamentos no. 166), 2000.

Brito Ramírez, Nisaly, “Después de Dios los médicos… Discriminación en contra de mujeres callejeras en el Hospital Materno Infantil Inguarán de la ciudad de México”, tesis para obtener el grado de maestra en Derechos Humanos y Democracia, México, Flacso, 2012.

Busquets, Salvador. “Nuestros vecinos de la calle”. *Cuadernos CJ* Nº 150, Barcelona, 2007

Cárdenas Boudey, Sabine. “Niños de la calle rompiendo círculos: trayectorias de un proceso educativo Liberador”. Tesis de maestría. Guadalajara: ISIDM, 2008.

_____ Cárdenas Boudey, Sabine, “Niños de la calle: trayectorias de un proceso educativo liberador”, ponencia, III Conferencia de la Red Latinoamericana y del Caribe, Childwatch International, 19 de julio 2006.

Capellini, Nora Lía, *et. al*. “Internación de pacientes en situación de calle: estrategias de Intervención desde el Trabajo Social”. *Revista Margen*, Buenos Aires, Argentina, N° 67, diciembre, 2012.

Casa Alianza, http://www.casa-alianza.org/child3.html.

Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (COMEXANI), Centro Florencia Quesnel (CEFLOR), A.C., “Mensajes sobre la niñez. La cultura y la investigación al servicio de la infancia”. *Boletín del Centro de Documentación sobre la Infancia*, No. 5, México D. F., COMEXANICEFLOR, julio 1997.

Comisión de las Comunidades Europeas. “Hacia una Europa de la Solidaridad. Intensificación de la lucha contra la exclusión social y la promoción de la integración”. Bruselas. COM, 1992.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal: *Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2014.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Cuidados alternativos para la infancia”, en *Dfensor*, Año XII, No. 4, México, DF, CDHDF, abril 2014.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). *Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2012*, Anexo estadístico de pobreza 2010-2012. Anexo entidades federativas, disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Anexo-estad%C3%ADstico-pobreza-2012.aspx

Daly, M. “Abandonado: perfil de la gente sin techo en Europa. Segundo Informe del Observatorio Europeo de los Sin Techo”. Brussels: FEANTSA, 1993.

Delgadillo, Víctor. “Los desafíos de la producción de vivienda popular en el Distrito Federal, una entidad sin posibilidad de crecimiento urbano expansivo”, en Iracheta, Alfonso X; y Soto, Enrique (coordinadores), *Impacto de la vivienda en el desarrollo*

urbano, una mirada a la política habitacional en México, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, 2010.

Departamento del Distrito Federal, “Estudio censal sobre la dimensión y naturaleza de la indigencia adulta en el Distrito Federal”, México, 1996.

Departamento del Distrito Federal (DDF), “Alianza en favor de la infancia del Distrito Federal 1995-1997”, México, SS, IMSS, ISSSTE, PGJDF, SG, CIJ, SEP, INEA, INI, CONACULTA, UNICEF, DIF, JAP, CAEPS, CEMEFI, Consejo de Desarrollo Social de la Ciudad de México, CNDH, 1996.

Departamento del Distrito Federal (DDF), “Ciudad de México. Alianza en favor de la infancia del D.F. Evaluación 1996”, México, Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social-DDF, 1997.

Departamento del Distrito Federal (DDF), “Cumbre Mundial de la Infancia. Compromisos de la Ciudad de México en favor de los niños. Programa de acción”, México, Secretaría General de Desarrollo Social, DDF, Ciudad de México Librería y Editora Pórtico de la Ciudad de México, 1992.

Díaz Urueta, Fernando, et al., “Ciudad, territorio y exclusión social. Las políticas de recualificación urbana en la ciudad de Buenos Aires”, en *Revista Reis*, núm. 103, Argentina, julio-septiembre de 2003.

Don Bosco, Ciudad, ―Gamines de Medellín. Proyecto Ciudad Don Bosco, Medellín, Colombia‖, en *En la calle con los niños: programas para la reinserción de los niños de la calle*, Paris, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Oficina Internacional Católica de la Infancia, 1995.

Echeverría Cabrera, Carmen y Tavera Romero, Simón (coords.) “Matlapa. Redes de atención para la infancia en situación de calle”, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), 2007.

Educación con el Niño Callejero, I. A. P. (Ednica) “Modelo de atención para infancia en situación de calle, en Unicef, *Una mirada para la infancia y la adolescencia en México*, en Primer premio Unicef 2008, México, 2009.

Eroles, Carlos. “Familia y Trabajo Social”. Ed. Espacio. Argentina, Año 2001.

Espert, S. Francisco, “Apertura y humanización institucional”, Programa Regional Menores en Circunstancia Especialmente Difíciles UNICEF, Colombia, 1989.

Fletes Corona, R. “Infancia marginal y respuesta institucional en el siglo XX”, en C. Gutiérrez & R. Marcial (coords.). *Discursos Hegemónicos e identidades invisibles en el Jalisco posrevolucionario*. México: El Colegio de Jalisco, 2010.

Fuentes, Leticia, “Diferenciando la complejidad: Tipologías de personas en situación de calle e intervención social de calidad”, en *Revista Trabajo Social*, No. 75, Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad de Chile, Santiago de Chile, noviembre 2008.

Fuentes, Mario Luis, “La asistencia social en México. Historia y perspectivas”, Pról. Gilberto Rincón Gallardo, México, Paideia, 1999, 1ª. reimp.

_____, “Política social del siglo XXI. Retos y perspectivas en México”, México, Partido Revolucionario Institucional, Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, (Serie: Un Programa de Acción para la Sociedad), 2005.

Gambini, Héctor, “Informe especial Los niños de la calle”, *Diario El Clarín*, 2 de agosto de 1998, Argentina, 1998.

García Durán, Alejandro, “El cristo del Chinchachoma”, México, Edición Privada, 1992, [s.p.].

_____, “La porción olvidada de la niñez mexicana: los 400 hijos del padrecito Chinchachoma”, México, Diana, 1979, 270 pp. O México, Edición Privada, 1992, 6a. reimp.

García Fernández, Ma. Dolores. “Los niños de la calle en Brasil ¿una subcultura a eliminar?” *Revista Española de Educación Comparada*, No. 8, Universidad de Córdoba, España, 2002.

Gobierno del Distrito Federal (GDF), Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF)-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF-México), *Niñas, niños y jóvenes trabajadores en el Distrito Federal*, México, GDF, DIF-DF/FINCA, UNICEF, 2000, (mimeo).

Gómez Plata, Minerva, et al., “El mundo de la calle. Consideraciones metodológicas de un proyecto”, en *Anuario de Investigación 2003*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, 2004.

Gomes da Costa, Antonio Carlos, “Niños y niñas de la calle: Vida, pasión y muerte. Trayectoria, situación actual y perspectivas de una categoría de comprensión y acción social en la lucha por los derechos del niño y adolescentes en América Latina”, Unicef, 1997.

González Galván, Jorge Alberto, et al., “La pluralidad de los grupos vulnerables: Un enfoque interdisciplinario”, en *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso de Derecho Constitucional*, México, IIJ-UNAM, 2001.

Gonzalbo Aizpuru, Pilar y Rabell, Cecilia, “Diálogo abierto sobre la familia iberoamerican” en Gonzalbo Aizpuru, Pilar y Cecilia Rabell (comps.), *La familia en el mundo iberoamericano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), 1994.

Griesbach Guizar, Margarita, y Gerardo Sauri Suárez, “Con la calle en las venas. La comunidad como alternativa para los niños callejeras y en riesgo de serlo. Guía metodológica”, México, Ednica, I. A. P., 1997.

Guillén Lúgigo, Manuela, “Los niños de la calle: políticas públicas y sociedad civil”. *Revista Savia*, Departamento de Trabajo Social de la Universidad e Sonora, México, 1994.

Hernández Aguilar, Luis Enrique, “La ciudad de México: ¿una ciudad incluyente?”, en *Dfensor*, año X, núm. 4, México, DF, CDHDF, abril de 2012.

Hernández Aguilar, Luis Enrique, “¿Cómo están nuestros derechos humanos en el Distrito Federal?”, el caso de las poblaciones callejeras”. Documento detonador expuesto en la Mesa Derechos de las poblaciones callejeras, México, DF., s/f

Hogar de Cristo. “Orientaciones para el Trabajo con Párvulos en Condiciones de Marginalidad Social”. Hogar de Cristo - CCE - Oficina internacional Católica para la Infancia (Bice), Santiago de Chile, 2005.

Hogar de Cristo y Fundación San Carlos de Maipo. *Estudio de localización de niños, niñas y adolescentes en situación de calle*. Región Metropolitana. Santiago: Hogar de Cristo y Fundación San Carlos de Maipo, 2011.

Ilya U. Topper. “Los niños de la muerte”. *Dossier informativo de Infomundi*, Servicio de Información y Documentación sobre el Tercer Mundo creado por la ONG Medicus Mundi España, 1996.

Infancia Callejera. Cuatro modelos de atención, México, Quiera, Fundación de la Asociación de Banqueros de México, A.C.; Fundación Casa Alianza, México, I.A.P.; Movimiento de Apoyo a Menores Abandonados (MAMA), A.C.; Fundación Déjame Ayudarte, I.A.P.; Visión Mundial de México, A.C., 1999.

Instituto de Asistencia e Integración Social, Censo “Tú también cuentas IV”, México, Iasis, 2012, disponible en: http://www.iasis.df.gob.mx/pdf/tu%20tambien%20cuentas%202011_2012.pdf, página consultada el 22 de diciembre de 2014.

Irarrazaval, Ignacio, “Pobreza y personas en situación de calle: Una nota sobre la experiencia internacional y lecciones para Chile”, en *Revista Trabajo Social*, No.

75, Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad de Chile, Santiago de Chile, noviembre 2008.

Lucchini, Ricardo, “Niño de la calle. Identidad, sociabilidad, droga”, Barcelona, Los Libros de la Frontera, 1996.

Makowski, Sara, *Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situaciones de calle. Elementos para repensar las formas de intervención*, México, Lenguaraz, 2010.

Mendoza Blanco & Asociados (MEBA). *Identificación de Necesidades de Intervención en Materia de Prevención con Población en Situación de Calle y Personas Menores en Conflicto con la Ley*, documento de difusión del Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones en la Ciudad de México (IAPA), México, 2012.

Mendoza, Elva, “Población callejera: discriminación que mata”, México, en Contralinea.info. http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/11/24/poblacion-callejera-discriminacion-mata/

Ministerio de Desarrollo Social, et.al. “En Chile todos contamos. Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle”. Santiago de Chile, 2012.

Montes, Jaime, “Niños, niñas y adolescentes en situación de calle: un estudio local” en *Revista Trabajo Social*, No. 75, Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad de Chile, Santiago de Chile, noviembre 2008.

Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. “10 Anos de Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. 1985/1995”. Libro editado en octubre de 1995 por la Coordinación Nacional del MNMMR, Brasilia, 1996.

Muñoz, M., Vázquez, C. y Vázquez, J.J. “Los límites de la exclusión: Estudio sobre los factores económicos, psicosociales y de salud que afectan a las personas sin hogar en Madrid”, en Yariani, Barreat, *Personas de la calle en Mérida*, Editorial Académica Española, Madrid, 2003.

National Alliance to End Homelessness http://www.nationalhomeless.org/index.html

National Alliance to End Homelessness. “Fundamental issues to prevent and end youth homelessness”. Youth Homelessness Series, Brief N° 1. Washington, D.C., May. 2006.

The National Child Traumatic Stress Network (NCTSN) “Trauma among Homeless Youth”. Culture and Trauma Brief, Vol. 2, Nº 1. Toro, P.A., 2007.

North, C., Pollio, D. E., Smith, E. M. y Spitznagel, E. L. “Correlates of early onset and chronicity of homelessness in a large urban homeless population. Journal of nervous and mental disease”, 186(1), en Salud, calidad de vida y consumo de

sustancias en función del tiempo en situación sin hogar, *Anales de Psicología*, Murcia, 1998. doi: 10.1091/00005053-199801000-00002.

OMS. http://www.who.ch/programmes/psa/29stre.htm

Ortega Dugarte, Ana Candelaria y Ortega Dugarte, M. Elena. "Los niños de la calle". Trabajo de investigación y labor social. Ministerio de Educación y Deporte. *Zona Educativa* nº 14. Mérida, República Bolivariana de Venezuela, Junio, 2009.

Pérez García, Juan Martín, "La infancia callejera: apuntes para reflexionar el fenómeno", en *Revista Española de Educación Comparada*, núm. 9, España, 2003.

Pérez García, Juan Martín, "La infancia callejera: paradigma de la discriminación tutelar", en Manfred Liebel y Marta Martínez Muñoz (coords.), *Infancia y derechos humanos. Hacia una ciudadanía participante y protagónica*, Perú, Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe, 2009.

Pérez García, Juan Martín, "Los derechos de la infancia callejera en México. Breve análisis sobre su situación", El Caracol A. C./Redim, A. C., México, 2009.

Pérez García, Juan Martín, "Información sobre violencia, discriminación y limpieza social de poblaciones callejeras en México", documento presentado en la Audiencia con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Poblaciones Callejeras, Alianza Mexicana de Poblaciones Callejeras y Redim, A. C., 2 de noviembre de 2012.

Programa Calle Chile Solidario, "Manual de formación de competencias para el gestor de calle de Chile Solidario, Chile", Ministerio de Desarrollo Social, 2012.

Red por los derechos de la infancia en México (coord.). "La infancia cuenta en el Distrito Federal 2008". RedIM. México. 2008.

Revista del diario Hoy en la Noticia: "Tiempos de hoy": 25 de abril de1999, Argentina.
http://www.monografias.com/trabajos10/calle/calle.shtml#ixzz3PN02hh00

Rial, Virgina, et al., "Varones jóvenes en situación de calle. Entre el estigma y la marginalidad", en Sonnia Romero Gorski, Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay, 2007, Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República, 2007.

Rizzini, Irene. "O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil". (3ª Ed). *Revista. São Paulo*: Cortez, 2011.

Rizzini, Irene. 1991: “El estatuto del niño y del adolescente: significado y reflejos de la nueva legislación para la infancia brasileña”, Río de Janeiro, SBPC, (Mimeo), 1992.

Rokael, Cardona, Dirk Kruijt, Gerard Oude Engberink , “Ciudadanía en precario: globalización, desigualdad social y pobreza en Rotterdam y San José” la. ed., San José, C.R.: FLACSO, 2000.

Rojas, Nicolás, “Más allá de las carencias: tipologías de personas en situación de calle”, en Revista Trabajo Social, No. 75, *Escuela de Trabajo Social*, Pontificia Universidad de Chile, Santiago de Chile, noviembre 2008.

Rodríguez Mora, Yudey J., y María A. López-Zambrano, “Niñez en situación de calle en Venezuela. ¿Un problema público?”, en *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 1, enero-abril de 2009.

Roggenbuck, Stefan, “Historia social de la infancia callejera limeña”. *Apuntes* 39, segundo semestre, 1996. revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/download/319/309

Santos, Boaventura de Sousa, “El Foro Social Mundial y la izquierda global”, en *El Viejo Topo*, Valencia, enero 2008.

Sauri, Gerardo, “Niños y niñas que viven y trabajan en la calle: de la pobreza a la limpieza social”, en dfensor, año x, núm. 4, México, CDHDF abril de 2012.

Sauri, Gerardo, 2000, “Globalización e infancia callejera”, en línea: <www.derechosinfancia.org.mx/Temas/temas_calle_globa.htm>, consultado el 30 de diciembre de 2008.

Soto V., Paula, “Lo público y lo privado en la ciudad”, en *Revista Casa del Tiempo*, Apuntes, vol. 2, época 4, núm. 17, México, Universidad Autónoma Metropolitana, marzo de 2009.

Strickland, Danielle, Fletes, Ricardo y Rizzini, Irene. “Población infantil de calle: cambio y continuidad. Evidencias desde Brasil y México”, en *Escenarios cotidianos y calidad de vida de niñas, niños y jóvenes en América Latina*. Graciela Tonon (compiladora), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Colección Uni com, Año 2, Número 4, Buenos Aires, Argentina, septiembre de 2014.

Strickland, Rebecca Danielle, “Poblaciones callejeras: de la asistencia a la represión”, en *Desacatos*, núm. 38, enero-abril de 2012 A.

_____“Las interfaces callejeras: logros, desafíos y oportunidades para lãs organizaciones de la sociedad civil”. Tesis de Doctorado en Antropología Social. Guadalajara: CIESAS Occidente, 2012 B.

_____ “La calle de los jóvenes en la Ciudad de México: territorios y redes de las poblaciones callejeras”, *Rayuela, Revista Iberoamericana sobre niñez y juventud en lucha por sus derechos*, No. 1, EDNICA, México, 28 de diciembre 2011.

Taracena Ruiz, Elvia, “Hacia una caracterización psicosocial del fenómeno de callejerización”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 1, núm. 8, Colombia, enero-junio de 2010.

Tavera, S., “Del paradigma de la institución aislada a las redes de tratamiento”, en C. Echeverría, y S. Tavera Matlapa, *Redes de atención para la infancia en situación de calle*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2007.

Tirado, Andrés Felipe, “Accesibilidad de la población habitante de la calle a los programas de promoción y prevención establecidos por la Resolución 412 de 2000”, en *Investigaciones Andinas*, vol. 11, núm. 18, abril de 2009.

Unicef, “Pobreza y exclusión entre niños urbanos”, Italia, Centro de Investigaciones Innocenti/Unicef, 2005.

Unicef, “Una mirada para la infancia y la adolescencia en México. Primer premio Unicef 2008,

Zulueta, Sebastián, “Políticas públicas y privadas para personas en situación de calle” en *Revista Trabajo Social*, No. 75, Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad de Chile, Santiago de Chile, noviembre 2008.

II. IASIS y ASE EN EL MARCO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL

1. Antecedentes y contexto general

Durante los años ochenta y noventa la política económica y social estuvo dominada por las orientaciones dictadas por el llamado Consenso de Washington, que se siguen implementando a nivel federal, y que se aplicaron también en el Distrito Federal hasta 1997. Los cambios en las tendencias de la economía mundial y nacional y la política económica y social seguida se tradujeron en grandes cambios en las condiciones de vida de los habitantes del Distrito Federal.

> ...la consolidación del nuevo patrón de crecimiento nacional desindustrializó y fomentó la tercerización de la economía del DF; la inversión privada vino a reforzar y ampliar brechas en la productividad entre sectores y empresas que posteriormente se manifestó en la segmentación del mercado laboral y en la dispersión territorial, (tanto en calidad del empleo como productividad del trabajo e ingresos salariales). Todos estos factores explican en gran parte los profundos déficits sociales que se manifiestan en la Ciudad de México. Sobre todo la persistencia de las altas tasas de empleo informal, la baja proporción de población que dispone de seguridad social, que a la postre habrían de traducirse en desigualdades sociales crecientes y en una constante ampliación de las brechas originadas por la desprotección y la exclusión sociales.[1]

En 1997 inició un gobierno resultado de elección directa por los ciudadanos del Distrito Federal. Con ello comenzó una reorientación de la política social en el Distrito Federal:

> Es en este sentido que se tenía por objeto "la superación del grave deterioro social... a través de una política social integral, basada en una política económica orientada al crecimiento sustentable con equidad...[para lo cual se proponía] construir un nuevo paradigma para la política social y enfatizar en el desarrollo de instrumentos de corresponsabilidad gobierno-sociedad".[2]

---

[1] Canto Chac, Manuel, y Martínez Bordón, Arcelia (coord.) *Quince años de política social en el Distrito Federal. Balance y propuestas para su fortalecimiento*, Evalúa DF, México, 2013, p. 31.
[2] 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, p. 15.

Pero lo característico de la nueva política social no sería sólo ni principalmente el propósito de revertir las consecuencias de las crisis y las políticas aplicadas previamente, sino su orientación a garantizar derechos mínimos.

> "...estamos en presencia de un cambio en las políticas sociales, de residuales a dominantes, así como del tránsito de una concepción asistencial de la política social a una fundada en la noción de derechos...[3]

Sería esta orientación hacia la garantía de los derechos básicos lo que marcaría las diferentes facetas de la política social, en sus aspectos normativos, organizativos y programático-presupuestales.

Como parte del proceso de descentralización de la administración pública iniciado desde 1997, en enero de 1999 entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y en agosto su Reglamento Interior. Uno de los primeros cambios importantes en relación con la política social fue la creación en 1999 de la Secretaría de Desarrollo Social como secretaría especializada, separada de una anterior supersecretaría que incluía también Educación y Salud.[4]

En el año 2000 se promulgó la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, cuya elaboración estuvo marcada por esa misma tendencia. La principal característica de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal es que desde su concepción se basó en el enfoque de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.[5] Es decir, de la vertiente social de los derechos humanos (DESC). Los principios por los que se guía pueden formularse de modo resumido como: universalidad y exigibilidad de los derechos sociales; integralidad y territorialidad de la política social; participación social y transparencia.

Asimismo define su orientación general y los componentes esenciales de la política social:

> Las acciones de la Administración que promueven el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y que, por su naturaleza, pueden dividirse en: programas de transferencias monetarias o materiales, de prestación de servicios, de

[3] Chanto y Martínez, *op. cit.*, p. 39.
[4] Provencio y Yanes, *op. cit.*, p. 15.
[5] Yanes, Pablo. "Quince años de política social en la Ciudad de México", *Nueva Sociedad*, Núm. 243, enero-febrero de 2013, p. 148.

construcción, mejoramiento u operación de la infraestructura social, y de otorgamiento de subsidios directos o indirectos".[6]

La Ley se estructura del siguiente modo: los principios de la política social; las atribuciones de los diversos niveles de gobierno; las características y funciones de los órganos coordinadores; los requisitos generales de los programas sociales particulares; los requisitos de la participación social; las características y requisitos de la evaluación interna y externa de los programas; denuncias y auditoría.

Al examinar con más en detalle el contenido de la Ley se puede observar lo que resulta más o menos claro de esta estructura: en cuanto al contenido de la política social sólo define sus requisitos generales. En este sentido, puede calificarse dicho ordenamiento como una ley marco. Sin embargo, su importancia reside en que al incorporar en la ley el enfoque de los DESC se institucionalizan los instrumentos para garantizar el reconocimiento y la exigibilidad de los derechos sociales universales.[7]

La importancia de la política social en el Distrito Federal puede apreciarse en el peso que ha tenido en el presupuesto local. El gasto social ha tenido tasas de crecimiento muy por encima del gasto en general o del producto de la entidad. Asimismo, la política fiscal se ha adecuado a este ritmo de crecimiento,[8] a pesar de las conocidas restricciones que tiene el Gobierno del Distrito Federal para definir sus impuestos o márgenes de endeudamiento.

Se han señalado asimismo las limitaciones de la legislación y la política sociales del Distrito Federal en términos de su desarticulación y fragmentación. El principal problema de la Ley de Desarrollo Social no es tanto su contenido como su desigual implementación. La misma normatividad derivada se caracteriza por su particularismo y fragmentación sectorial, en donde se tiende a aprobar leyes para cada tema particular; e incluso varias leyes que aluden a una misma problemática.[9]

---

[6] Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el día 23 de mayo del 2000; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de septiembre de 2011. 3, XVII.

[7] Provencio y Yanes, *op. cit.*, pp. 65, 66.

[8] Canto y Martínez, *op. cit.*, pp. 35, 36.

[9] Yanes, *op. cit.*, pp. 149-150. El autor da algunos ejemplos de lo último: "existe la Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores y, de manera paralela, la Ley de Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores"; también Ley de Salud junto con la Ley de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos para Población sin Seguridad Social y la Ley para la Atención Integral del Cáncer de Mama; la Ley de Educación además de la Ley del Seguro Educativo y la Ley del Acceso a un Paquete de Útiles Escolares. Similares conceptos se expresan en Ángel Mundo López, *Política de desarrollo social del gobierno del Distrito Federal (1997-2010)*, Evalúa DF, documento,

Lo mismo puede decirse en términos generales de la política social. A pesar de sus avances en comparación con otras entidades y la Federación, se detectan diversos déficit: de implementación, articulación, relaciones intergubernamentales, sustentabilidad, calidad y suficiencia.[10]

No obstante lo cual, haciendo un balance general, puede admitirse que "...estamos en presencia de un cambio en las políticas sociales, de residuales a dominantes, así como del tránsito de una concepción asistencial de la política social a una fundada en la noción de derechos...".[11]

2. La asistencia social emergente en el marco de la política social del Gobierno Distrito Federal

La propia generalidad de la normativa de la política social deja a las leyes y reglas de operación de los programas específicos la definición de la forma de atención de áreas o grupos de población particulares. La Ley de Desarrollo Social en su versión actualizada no menciona ni la atención emergente ni las poblaciones callejeras.

Una aproximación intermedia se dio con el Programa de Desarrollo Social 2007-2012. En su parte diagnóstica señala:

> Atención especial requerirá la infancia de la Ciudad de México para garantizarle sus derechos básicos, la universalidad de la educación con calidad y sentido social, el crecimiento en un ambiente libre de violencia, la dotación de servicios públicos de cuidado, recreación y desarrollo para revertir los actuales procesos de callejerización y abandono.[12]

---

s.f., p. 64: "...la presencia de múltiples programas con distintos propósitos (y en ocasiones similares) no pareciera ser la alternativa para abatir los factores de desigualdad que afectan a las personas, pues se podría llegar a un absurdo (que por un lado es imposible de alcanzar) de instrumentar tantas acciones como problemas sociales aquejen a la sociedad (que por lo demás, tampoco garantizará el éxito en el abatimiento de la pobreza en el DF). De igual forma puede resultar conveniente mesurar el discurso incrementalista que enarbola los cientos de programas que en materia social se instrumentan en la entidad, y modificarlo por un discurso centrado preferentemente en los resultados obtenidos de las evaluaciones que se distingan por el profesionalismo y la objetividad.

[10] Canto y Martínez, *op. cit.*, p. 18-19.

[11] *Ibid.*, p. 39.

[12] Programa de Desarrollo Social 2007-2012. Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal, México, 2007, p. 17.

Para la definición de la política hacia poblaciones callejeras se van precisando las disposiciones desde el objetivo específico hasta la meta, pasando por la línea programática correspondiente:

> [Objetivo específico:] "Fortalecer, desde una perspectiva de derechos e inclusión social, las políticas y programas de asistencia social dirigidas a las personas abandonadas, en situación de calle, con enfermedades terminales o con problemas de adicciones o padecimientos siquiátricos...".
>
> [Línea programática 3: Asistencia social con perspectiva de derechos:] "Mejora en la protección efectiva, servicios de calidad, goce de derechos y oportunidades reales de reinserción social para las niñas, niños y personas adultas en situación de calle...".
>
> [Las principales 50 metas de la política social del gobierno del distrito federal:] "Incrementar la reinserción social digna y con derechos de las personas abandona[da]s o en situación de calle...".[13]

Aunque se trata aún de lineamientos generales, se refieren específicamente a poblaciones callejeras.

No hay aún un programa correspondiente para la actual administración.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 se estructura como la Ley de Desarrollo Social con base en lineamientos generales, aunque a diferencia de ella se mencionan, de una manera repetitiva, los grupos y áreas a atender, entre ellas las poblaciones callejeras.

La creación de un programa específico para poblaciones callejeras fue resultado de los cambios en el concepto de atención social emergente.

Existían antes de 2000 diversos programas e instituciones relacionados con la atención emergente a grupos vulnerables y que tenderían a concentrarse para su mejor coordinación. Para atender a la población que se encuentra en situación vulnerable por residencia en calle, en estado de indigencia o necesitado de atención emergente el Gobierno de la Ciudad creó el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS).[14] El nuevo instituto concentraría algunos servicios ya existentes, en particular los albergues. De este modo, al IASIS se incorporarían los Centros de Asistencia Social Ampliados

---

[13] *Ibid.*, pp. 22, 29, 36.

[14] Decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 18 de enero de 2001. Sus funciones fueron definidas así: "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". Artículo 2.

(Cuautepec, Cascada, Coruña Hombres, Cuemanco y Azcapotzalco), que pertenecían a la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social; los centros de atención a personas adultas y adultas mayores (La Coruña Mujeres y Plaza del Estudiante), que pertenecían 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 de niños en situación de calle y a personas con problemas de Adicciones ("Villa Margarita" y "Torres de Potrero", respectivamente); y finalmente el albergue Atlampa (que administraba la Delegación Cuauhtémoc), en 2001.[15]

Posteriormente otros servicios quedaron también asignados a IASIS, como se observa en los primeros informes de labores (2002-2006):

- *Protección a la comunidad*: atención a población afectada por un siniestro o desastre, refugio temporal, plan emergente por fenómenos meteorológicos.
- *Programa de Atención Social Emergente (PASE)*: atención a reportes, rescate a personas en situación de calle, canalización de personas rescatadas, reinserción social (personas reinsertadas a la familia y personas reinsertadas a su lugar de origen) y trabajo en calle (recorridos en centrales camioneras y Delegaciones, y trabajo de calle con niños y jóvenes).[16]

Durante el periodo 2007-2012 la atención social emergente amplió su campo de acción y la gama de servicios proporcionados, en particular asociándosele la atención de las consecuencias de siniestros. Quedó establecido como Programa de Atención Social Emergente y Protección Social a la Comunidad. Su objetivo se definió así: Ofrecer atención 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 la vida de la población en condiciones de emergencia o de desastre. Es decir, también estaba dirigido a la población afectada por contingencias naturales o fenómenos hidrometeorológicos.

El conjunto de funciones incorporadas en el nuevo programa incluían acciones muy diversas, que tenían en común atender a población vulnerable por distintos motivos. Dichas acciones fueron:

[15] Provencio y Yáñez, *op. cit.*, p. 181.
[16] *Ibid.*, pp. 184-187.

- Plan Emergente por Fenómenos Hidrometeorológicos
- Atención de población afectada por contingencias, desastres y/o siniestros
- Coordinación de Campamentos Temporales dentro del programa de Sustitución de Vivienda de alto Riesgo Estructural
- Recorridos diarios para atender reportes de búsqueda, localización, rescate y apoyo de las personas que viven en la calle
- Atención a familias en situación de vulnerabilidad dependiendo de la temporada climática o la situación de emergencia con apoyos como entrega de láminas y polines, despensas, ropa, mobiliario, material para vivienda y cobijas, entre otros

Por otro lado, la atención dirigida a las poblaciones de calle funcionaba como un programa distinto y separado, el Programa de Apoyo a Personas en Situación del Alta Vulnerabilidad Durante la Temporada Invernal.[17] Los autores de la evaluación de estos programas sociales destacan la falta de información necesaria para analizar los aspectos institucionales del programa.[18] Un índice de esta falta de elementos para evaluar el funcionamiento del programa en ese periodo es que las "reglas de operación" del mismo apenas hacen algo más que enunciar los componentes o acciones del programa; la extensión es de sólo tres páginas.[19]

En términos de programas, la atención a poblaciones callejeras quedó dispersa en tres partes:

- Programa para Niñ@s y Jóvenes en Situación de Calle o Riesgo
- Programa de Protección Social y Emergente a la Comunidad. Subprograma de Campaña de Invierno
- Programa de Jornadas Callejeras[20]

Para 2013 se efectuó otra reestructuración que apunta a una mayor especialización del programa a la atención a poblaciones callejeras. Ahora el nombre es

[17] Murayama Rendón, Ciro, y Rabell Romero, Cecilia (coord.), *Evaluación de las políticas y programas sociales implementados por el Gobierno del Distrito Federal*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal (V Legislatura), México, 2011, p. 121.
[18] *Ibid.*, p. 130.
[19] Véase Secretaría de Desarrollo Social, *Los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal. Reglas de operación, 2009*, SDS, México, 2009, pp. 133-135.
[20] *Ciudad de México, capital de los derechos sociales. Guía de programas y servicios que ofrece el gobierno de la Ciudad de México*, Procuraduría Social del Distrito Federal, México [, 2008], pp. 77, 78, 123.

Programa de Atención Social Emergente (PASE) y las actividades que realiza comprenden: servicios asistenciales a las poblaciones callejeras, reinserción familiar, reinserción laboral, canalización a los Centros de Asistencia e Integración Social (CAIS) de IASIS, recorridos, "Jornadas Callejeras".[21]

3. El diseño actual de Atención Social Emergente

En 2014 se realizó la reestructuración más reciente del programa, para quedar como un área de atención de IASIS denominada Atención Social Emergente (ASE), según las especificaciones de las nuevas reglas de operación.[22] ASE tiene la misión de atender la problemática de las llamadas poblaciones callejeras del Distrito Federal. El nuevo esquema de atención queda definido a través de tres vertientes:

Atención Social Emergente:

- Atender los reportes de la ciudadanía y de las instituciones públicas o privadas, para la asistencia e integración de las poblaciones callejeras.
- Orientar personalmente o vía telefónica, de manera oportuna y eficaz, a las poblaciones callejeras que requieran algún servicio asistencial y/o soliciten información de apoyo social.
- Atender a las poblaciones callejeras mediante servicios asistenciales (albergue, alimentación, servicio médico, baño, vestido, etc.)
- Canalizar a los Centros de Asistencia e Integración Social (CAIS), hospitales de especialidades u Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), a las personas en situación de calle una vez valoradas socialmente por el equipo de Trabajo Social de Atención Social Emergente.
- Generar procesos de reinserción familiar o social con las poblaciones callejeras que cuenten con redes de apoyo, coordinando esta actividad con las áreas correspondientes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaria de Desarrollo Social a través de LOCATEL.

[21] A juzgar por las acciones reportadas en Secretaría de Desarrollo Social, 1er Informe Secretaría de Desarrollo Social, 2012-2013, SDS, [México, 2013,] pp. 86-87.
[22] Reglas de Operación de Atención Social Emergente, 2014. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 30 de enero de 2014.

- Implementar una 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.

Jornadas Callejeras:

- Realizar recorridos en los diversos puntos de calle para la atención de las poblaciones callejeras con pleno respeto a sus Derechos Humanos a fin de monitorear su movilidad.
- Generar procesos de sensibilización con las poblaciones callejeras que promuevan el fortalecimiento de sus factores protectores a través de la atención social, canalización institucional o reinserción social.
- Promover servicios asistenciales a las poblaciones callejeras los cuales consideran albergue, alimentación, servicio médico, baño, vestido, etc.

Campaña de Invierno:

- Ofrecer atención a poblaciones callejeras que durante la temporada invernal sean afectadas por las bajas temperaturas, otorgándoles apoyos y servicios asistenciales que contribuyan a mejorar su condición humana.

Desde el punto de vista funcional las acciones de ASE pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- Atención de reportes de ciudadanía e instituciones públicas y privadas
- Identificación de la población callejera
- Promoción de los servicios entre la población callejera
- Servicios de Atención Social Emergente
- Canalización

Esta clasificación funcional nos permitirá analizar mejor la forma en que ASE se desempeña y alcanza resultados específicos.

El diseño en principio define una cadena de atención coherente y completa que parecería cumplir los objetivos de atención a las necesidades de la población callejera. De este modo, se identifica primero (funcionalmente hablando) a la población a atender. Para ello se ubica en su lugar de establecimiento (cambiable pero no en movimiento constante) y se define si cumple con el requisito de ser población callejera, y se hace el registro correspondiente, aunque también en el local de prestación de servicios también se hace el registro, con las comprobaciones correspondientes (a cargo de trabajo social). Asimismo se atienden los reportes que hacen otras entidades sobre la existencia de población callejera que no estaba identificada. Para que la población utilice los servicios se promueven éstos entre la población de calle que no los conoce o es reticente a su utilización. La población callejera que acepta usar los servicios y puede desplazarse a la sede de los mismos hace uso de ellos y recibe los beneficios específicos: baño, comida, servicio médico de primer nivel, lavado de ropa. Asimismo, se proporcionan algunos servicios a la población en calle que no acepta acudir a la sede de los servicios. A quienes conforman un grupo de usuarios más o menos consuetudinarios de los servicios emergentes se les invita a tomar otras opciones en principio más definitivas para dejar la situación de calle, la canalización, que consiste principalmente acudir a un albergue del propio IASIS o de otra institución pública o privada (como opción de residencia) o la posibilidad de reincorporación al núcleo familiar.

En la presente evaluación se examinará precisamente si y en qué grado se realizan estas funciones.

III. APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN

1. Condiciones de la aplicación

La principal característica que se deriva de una evaluación como la que se plantea es la falta de información proveniente de la estadística convencional, tanto en lo que se refiere a las características, problemática, etc., de la población callejera, como la que se vincula al surgimiento del fenómeno en sí.

Asimismo, es difícil saber con precisión los posibles efectos que se hayan producido por la acción específica del programa, para lo cual sería necesario en condiciones ideales contar con estudios periódicos de salud, adicciones y otros, preferentemente con grupos de control, a fin de valorar los cambios haciendo intervenir la variable del tiempo. A falta de ello se buscó en la propia población beneficiaria la respuesta a los cambios que pueda haber experimentado en relación con la utilización de los servicios.

La evaluación se planeó en función de lapso de aplicación. Se realizaron algunas adaptaciones, en particular el escalonamiento y simultaneidad de las diversas fases a fin de que se efectuaran adecuadamente. Lo que principalmente requería mayor tiempo fue, como era claro desde el principio, el diseño y sobre todo la aplicación de la encuesta a beneficiarios y población de calle. Se trabajó en ello desde el principio a la par que el resto de las tareas.

No hubo posibilidad de realizar prueba piloto, formación y capacitación de grupo de encuestadores externos, o puesta a prueba del instrumento de captación de información. También me apliqué a la realización de encuestas, lo que aunque consumió una cantidad de tiempo importante redundó en una mejor interpretación de los resultados.

La aplicación de la encuesta presentó algunos problemas adicionales. Sobre todo la evaluación transcurrió en una “temporada baja”, por así decirlo, de afluencia a los servicios. Ello requirió de invertir más tiempo en los traslados más numerosos a ASE para ir captando las respuestas a los cada vez más escasos nuevos encuestantes, es decir, más número de visitas que las esperadas en una temporada distinta. Aun así, el número de encuestas aplicadas no pudo alcanzar la meta deseada, pero se aseguró un mínimo de representatividad como para apreciar las principales tendencias. También implicó reducción de tiempo de sistematización de los resultados de la encuesta y del resto de la información disponible, así como de redacción del documento.

Las preguntas del cuestionario fueron en abiertas algunos casos, algo inevitable al tratar con población sobre la que se cuenta con pocos estudios realizados y casi ninguna metodología publicada. Ello requirió más trabajo en el procesamiento de encuesta, pero se logró registrar las opciones más importantes en las que se repartían las respuestas en cada variable, opciones que en muchos casos no eran obvias al principio.

No se encuestó menores de edad previendo las dificultades relacionadas con la reacción posiblemente negativa para acceder a la encuesta por parte de las madres y al reducido número de personas de esas edades. En efecto, se constató su reducido número en diversos recorridos y vistas a las instalaciones de ASE.

Las encuestas en CAIS no pudieron equilibrarse por cuestiones de tiempo. No se sistematizaron, pero brindaron elementos importantes para tratar una parte del importante tema de las canalizaciones.

Tanto en las instalaciones de ASE como en puntos de calle se contó con el acompañamiento y ayuda del personal del programa para acceder a los potenciales entrevistados, sin lo cual el acceso a los encuestados no hubiera tenido la eficacia que tuvo. Cabe constatar la gran disposición de prácticamente la totalidad de las personas de calle entrevistadas, a pesar de que encuestas como la aplicada no siempre tienen un significado de beneficio inmediato o directo para el encuestado. Las historias que se fueron tejiendo de modo desigual a lo largo de la aplicación de la encuesta enriquecieron considerablemente la visión de la problemática de cara a la interpretación de resultados generales.

2. Características de la muestra

Las encuestas se aplicaron a dos universos no excluyentes de la población callejera: población en puntos de calle y usuarios de ASE. En ambas encuestas se intentó obtener información sobre: a) características o perfil socioeconómico; b) problemáticas o condiciones de calle; c) expectativas más allá de la vida callejera o aspectos motivacionales. La diferencia consistió en que a los usuarios de ASE se les preguntó sobre su opinión acerca de los servicios y la influencia inmediata en sus personas por el uso de los servicios, así como la posibilidad que tuvo de ser canalizado a albergue o familia, mientras que a la población en puntos de calle se preguntó sobre su conocimiento del programa por ofrecimiento de sus servicios y en caso afirmativo sobre si los utiliza o no y por qué. En ambos casos por tanto se recuperó la información básica, mientras que

en las preguntas diferenciadas se atendió a la condición específica como potencial usuario o como usuario efectivo. Por razones de la muestra se mantuvo separado el tratamiento y cómputo entre las dos encuestas.

Dos fueron las principales limitaciones para aplicar un diseño de muestra ideal: la escasez de encuestados (ya referida), y la falta de una cifra confiable sobre el universo de la población callejera, así como de los usuarios consuetudinarios de ASE.

Ya vimos la incertidumbre que, no obstante los esfuerzos emprendidos, existe el respecto al universo de la población callejera. Para tener una aproximación al total de la población callejera tomamos como punto de partida el registro que el propio ASE realiza como parte de la identificación de la población. Se trata de un *conteo* de la población en los puntos de concentración que se registra en un Sistema de Monitoreo de las Poblaciones Callejeras. La ventaja de este sistema es que mediante sucesivos recorridos se puede ir cubriendo al mayor número posible de personas en calle. La cuestión de la movilidad de la población —más entre albergues y calle que entre situación de calle y no situación de calle— no sería gran problema para los márgenes de incertidumbre que hay sobre el universo de la población callejera. El sistema está aún en construcción, pero una vez terminado representará muy probablemente la mejor aproximación al número total de personas en situación de calle.

El examen del Sistema de Monitoreo permitió recuperar un total de 88 puntos de calle. Aun no se cuenta con el número total de puntos, que probablemente oscile alrededor de 176, según dato posiblemente proveniente de la Secretaría de Seguridad Pública (dato que por ejemplo salió en prensa con motivo del desalojo de un punto de calle, El Universal, jueves 24 de abril de 2014). En los 88 puntos que se sistematizaron se contabilizaron 820 personas. Si la cifra de total de puntos de calle se aproxima a la realidad y el subconjunto de puntos sistematizados representa una buena muestra del universo, podríamos estimar que la población en calle pudiera estar por el orden de una cifra cercana a o alrededor de las 2 mil personas.

Por otra parte, tampoco tenemos una cifra aproximada de los usuarios consuetudinarios de ASE, es decir, cuántas personas son beneficiarias porque asisten de modo más o menos regular, independientemente de las veces que utilicen los servicios. La cifra que se capta en ASE es la de “personas atendidas”, es decir, cuántas personas-servicio se atienden, en donde los usuarios son registrados tantas veces como acuden a los servicios. Sin embargo, la misma naturaleza del esquema operativo hace difícil la propia definición. La variación en la utilización de los servicios dificulta precisar lo que

debe entenderse como “consuetudinaria”. ¿Se incluyen a usuarios que utilizan los servicios muy de vez en cuando y de modo irregular? ¿Qué frecuencia se requiere para hablar de “usuario”?

No contamos con información al respecto. La constante rotación de las personas entre calle y albergues, los lapsos en que se deja de utilizar los servicios, los cambios de nombre, etc., dificultan tener un registro depurado. No tenemos dato para utilizar, pero podemos al menos intentar una estimación muy gruesa, con riesgo amplio de error. ASE lleva un registro de usuarios, denominado Sistema Único de Registro de Poblaciones Callejeras (SURPCA). El SURPCA tiene registradas 3,200 personas. Pero este es un dato histórico acumulado. ¿Cuántos de ellos son usuarios activos? Una forma de aproximarse es la de separar a los que están registrados como canalizados. Descontados éstos, ello da un total de unas 1,086 personas. Los canalizados que salieron de los albergues pueden haber regresado a la calle sin usar los servicios, pues en principio podrían ser identificados al acudir nuevamente a los mismos, por lo que estarían convenientemente descartados. Pero también pueden haber regresado con otro nombre, lo que implicaría que el número pueda estar por encima de la realidad. La estimación sigue siendo muy preliminar, pero es la mejor estimación actual de los usuarios de ASE.

Tenemos entonces alrededor de dos mil personas en situación de calle y alrededor de mil 86 usuarios de ASE.

La cifra de personas encuestadas estuvo condicionada por las limitaciones referidas. En total se encuestaron 31 usuarios de ASE y 28 personas en puntos de calle. Las condiciones de captación de la información en cada grupo determinan el tipo de muestreo que requiere aplicarse. Los usuarios de ASE acuden de modo aleatorio a los servicios de modo consecutivo (descartando repeticiones), de modo que el mejor método de muestreo es el probabilístico simple sistemático. Por su parte, la población en puntos de calle se reparte de modo muy desigual, entre puntos de una sola persona hasta puntos con algunas decenas. Para este caso el método adecuado es el muestreo por conglomerados, tomando en cuenta los puntos de mayor concentración y por tanto la mayor posibilidad de selección representativa.

Dadas las condiciones mencionadas, en lugar de definir un tamaño de muestra para cada grupo buscando un grado de representatividad determinado, se partió de las encuestas aplicadas y se estimó la representatividad de las mismas, con base en el tipo de muestreo que les corresponde. A continuación se presentan los parámetros resultantes de dicho ejercicio.

Símbolos:

N: tamaño de la población

P: confiabilidad

Se: error estándar

V^2= $(Se)^2$: varianza de la población

S^2= p (1-p): varianza de la muestra

n': tamaño de la muestra sin ajustar

n: tamaño de la muestra ajustada

Z: distribución normal estandarizada invertida de confiabilidad

E: error máximo de estimación

Usuarios de ASE:

N =1,086

n = 31

P= 0.89

Se=0.11

$$s^2 = 0.50(1 - 0.50) = 0.25$$

$$V^2 = (Se)^2 = (0.11)^2 = 0.0121$$

Z= 1.2265

$$n' = \frac{S^2(Z^2)}{V^2} = \frac{0.25(1.2265)^2}{0.0121} = 31.080625$$

$$n = \frac{n'}{1} + \frac{n' - 1}{N} = \frac{31.080625}{1} + \frac{(31.080625 - 1)}{1086} = 31.1$$

$$E = \mathrm{Z}_{\propto/2} * \frac{\sigma}{\sqrt{\mathrm{n}}}$$

$$Z_{\propto/2} = 0.945$$

$$\sigma = 1.2265$$

$$E = 0.945\ (1.2265/\sqrt{31}) = 0.208172$$

Intervalo de confianza con un 89% de confianza:

$$Z_{\propto/2} = 0.945$$

Se busca en tablas estadísticas los dos valores próximos Los 2 valores son: 0.94408 →1.59 y 0.94520→1.60.

$$Z_{\propto/2} = \frac{1.59 + 1.60}{2} = \frac{3.19}{2} = 1.595$$

Se aplica la fórmula:

$$n - Z_{\propto/2} * \frac{\sigma}{\sqrt{n}}, n + Z_{\propto/2} * \frac{\sigma}{\sqrt{n}}$$

Si n = 31:

$$Z_{\propto/2} = .945$$

$$\sigma = 1.2265$$

$$31 - 1.595\left(\frac{1.2265}{\sqrt{31}}\right), 31 + 1.595\left(\frac{1.2265}{\sqrt{31}}\right) = (31 - 0.351354; 31 + 0.351354)$$

El intervalo es: $(30.64, 31.35) \sim (30,32)$

Población en puntos de calle:

N= 1640

n = 28

P= 0.885

Se=0.115

$$s^2 = 0.50(1 - 0.50) = 0.25$$

$$V^2 = (Se)^2 = (0.115)^2 = 0.013225$$

Z= 1.2004

$$n' = \frac{S^2(Z^2)}{V^2} = \frac{0.25(1.2004)^2}{0.013225} = 27.23932$$

$$n = \frac{n'}{1} + \frac{n' - 1}{N} = \frac{27.23932}{1} + \frac{(27.23932 - 1)}{1640} = 27.22$$

$$E = Z_{\propto/2} * \frac{\sigma}{\sqrt{n}}$$

$$Z_{\propto/2} = 0.9425$$

$$\sigma = 1.2004$$

$$E = 0.9425\ (1.2004/\sqrt{27}) = 0\ .217733$$

Intervalo de confianza con un 88.5% de confianza:

$$Z_{\propto/2} = 0.9425$$

Se busca en tablas estadísticas los dos valores próximos. Los 2 valores son: 0.94179 →1.57 y 0.94295→1.58.

$$Z_{\propto/2} = \frac{1.57 + 1.58}{2} = \frac{3.15}{2} = 1.575$$

Se aplica la fórmula:

$$n - Z_{\propto/2} * \frac{\sigma}{\sqrt{n}}, n + Z_{\propto/2} * \frac{\sigma}{\sqrt{n}}$$

$$Z_{\propto/2} = .9425$$

$$27 - 1.575\left(\frac{1.2004}{\sqrt{27}}\right), 27 + 1.575\left(\frac{1.2004}{\sqrt{27}}\right) = (27 - 0.363851; 31 + 0.363851)$$

El intervalo es: $(26.63, 27.36) \sim (26{,}28)$

3. Observaciones del equipo evaluador durante la aplicación de la evaluación

Se presentan a continuación algunas muy breves observaciones que realizó el equipo evaluador en el transcurso de la evaluación y que contribuyen a explicar algunas características de la operación y las problemáticas que se abordan en apartados posteriores.

Instalaciones

En la entrada de las instalaciones de ASE suelen concentrarse usuarios en grupos, lo que a veces genera la ocurrencia de altercados entre ellos o con vecinos, en los cuales no suele intervenir la policía, según se dice, por no tener facultades para hacerlo.

En general las instalaciones donde se proporcionan los servicios de las personas que acuden son modestas aunque suficientes para los efectos en cuanto a espacios. Solamente las personas que llegan por alguna emergencia no cuentan con un espacio adecuado de espera y se adapta una de las zonas de oficina para que permanezcan mientras reciben la atención médica y la opción de traslado requerida.

Se pudo constatar la presencia de la información de carácter público que debe estar en lugar visible, según estipulan las RO (VII), en particular un cartel con la leyenda

sobre carácter público del programa y el que informa sobre recurso de inconformidad acudiendo a Contraloría.

Operación

La actividad transcurre entre periodos de relativa calma y de actividad intensa, dependiendo de la variable afluencia, sobre todo de las personas que llegan a solicitar ayuda o con alguna emergencia, diferente de los usuarios que acuden a servicios.

Se constata que el trato es amable tanto a quienes recurren por ayuda como a los usuarios de servicios que acuden.

No se constató la existencia de problemas mayores por el uso de las instalaciones por parte de los usuarios.

El área de talleres parece funcionar bastante bien, en el caso de los pocos usuarios que mantienen una presencia constante a sus actividades.

IV. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

1. Perfil sociocultural de la población callejera y usuaria de los servicios de ASE

A. Perfil socioeconómico

Para delinear el perfil económico de las población callejera se presentan los datos que se derivan tanto del Sistema de Monitoreo de ASE como de las encuestas aplicadas. En ambos casos se trata de información nueva respecto de la que se disponía previo a esta evaluación.

Algunos datos básicos del Sistema de Monitoreo confirman algunas tendencias básicas ya advertidas en estudios y cifras anteriormente manejadas sobre la población callejera. Por ejemplo, la mayor presencia de hombres, su concentración en las edades medias con la escasa presencia de menores de edad y la mayor concentración de la población en la delegación Cuauhtémoc (aunque en este caso podría haber alguna leve sobre representación, dado la mayor facilidad e interés en la contabilización de la población por su concentración y su centralidad en la ciudad). Esto se refleja en los siguientes cuadros, con base en la muestra de los 88 puntos con información disponible:

Grupo de edad	*Personas*			*Distribución por edad*			*Distribución por sexo*		
	Hombres	**Mujeres**	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**
0-20	80	35	115	11.4%	29.4%	14.0%	69.6%	30.4%	100.0%
21-50	562	74	636	80.2%	62.2%	77.6%	88.4%	11.6%	100.0%
51 y +	59	10	69	8.4%	8.4%	8.4%	85.5%	14.5%	100.0%
Total	701	119	820	100.0%	100.0%	100.0%	85.5%	14.5%	100.0%

Fuente: ASE. *Sistema de Monitoreo de las Poblaciones Callejeras, Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (2014).*

Delegación	**Personas**	**%**
Álvaro Obregón	90	11.0%
Azcapotzalco	3	0.4%
Benito Juárez	5	0.6%
Coyoacán	21	2.6%
Cuauhtémoc	332	40.5%
Gustavo A. Madero	90	11.0%
Iztacalco	11	1.3%
Iztapalapa	20	2.4%
Venustiano Carranza	245	29.9%
Xochimilco	3	0.4%
Total*	820	100.0%

* De las delegaciones donde se presentan datos

Fuente: ASE. *Sistema de Monitoreo de las Poblaciones Callejeras, Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (2014).*

La encuesta aplicada para la evaluación arroja información que confirma y amplía aspectos importantes de las principales características de la población callejera. Para ello se utilizarán simultáneamente los resultados tanto de la encuesta aplicada a usuarios de ASE como la aplicada en puntos de calle. Se constata una coincidencia básica de tendencias en ambos resultados, con algunas diferencias de porcentajes que pueden explicarse en parte por variaciones derivadas de la condición de usuario de servicios en el primer caso. Se comentarán los aspectos más importantes sobre el tema del perfil de la población callejera, así como sólo las tendencias más claras que se reflejan en los cuadros. Se han excluidos de la contabilidad los casos de no respuesta.

Respecto de la división por sexo, se confirma la predominancia de hombres, aunque con cierta mayor importancia relativa de las mujeres en cuanto a la utilización de los servicios de ASE.

Sexo	**Usuarios de ASE**	**Puntos de calle**
Hombre	58.1%	78.6%
Mujer	38.7%	21.4%
Otro	3.2%	0.0%
Total	100.0%	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

En cuanto edad, a pesar de ciertas variaciones en los porcentajes, la mayor parte de los usuarios y personas en calle se concentran en las edades intermedias.

Grupo de edad	Usuarios de ASE	Puntos de calle
De 11 a 20 años	22.6%	17.9%
de 21 a 30 años	38.7%	46.4%
De 31 a 40 años	19.4%	14.3%
De 41 a 50 años	16.1%	3.6%
De 51 a 60 años	3.2%	10.7%
De 61 a 70 años	0.0%	7.1%
Total	100.0%	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

Es muy clara la tendencia a una menor proporción de adultos mayores a vivir en calle. Esto puede explicarse tanto por una mayor mortalidad entre las personas mayores en calle como por el hecho de que también a mayor edad es preferible el albergue, mientras que a la inversa, los jóvenes aceptan menos el albergue y prefieren vivir en calle. La ausencia de usuarios de ASE del grupo 61-70 de la muestra puede explicarse porque los potenciales usuarios ya reciben dichos servicios en albergue, mientras que la pequeña proporción de población mayor que vive en calle no ha sido captada por los servicios de ASE o CAIS.

Que la reticencia a aceptar pasar a un albergue es mayor conforme menor es la edad se ve muy claramente cuando a la pregunta de si aceptaría pasar a un CAIS entre los usuarios de ASE por grupos de edad examinamos la respuesta “no”, el caso más frecuente (sí: 23%; no: 58%; sin respuesta 19%). El resultado se ve en el siguiente cuadro:

Grupo de edad	No acepta CAIS
De 11 a 20 años	33.3%
de 21 a 30 años	38.9%
De 31 a 40 años	16.7%
De 41 a 50 años	11.1%
De 51 a 60 años	0.0%
Total*	100.0%

* De los grupos de edad de la muestra de usuarios de ASE, que no registró personas mayores de 60 años.

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

En cuanto al tiempo de vivir en calle, en general se constata que a mayor número de años en calle la proporción de población es menor, lo que se relaciona con lo anteriormente comentado de que con el tiempo van quedando menos personas tanto por la mayor mortalidad en las edades mayores como por su paso a albergues.

Intervalo de tiempo en calle	Usuarios de ASE	Puntos de calle
Hasta un año	38.7%	14.3%
De 2 a 5 años	19.4%	21.4%
De 6 a 10 años	19.4%	28.6%
De 11 a 20 años	12.9%	21.4%
De 21 a 30 años	6.5%	10.7%
31 años y más	3.2%	3.6%
Total	100.0%	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

Los resultados diferenciados según el tipo de población encuestada pueden explicarse atendiendo al uso de los servicios. En el caso de los usuarios de ASE la mayor proporción de personas con menos de un año en calle parece apuntar a una mayor utilización de servicios entre personas recién ingresadas a esa condición, lo que afecta al resto de los porcentajes, sin cambiar la tendencia general.

Al igual que sucede con la edad, en cuanto a la escolaridad la población callejera suele concentrase en los valores medios: la inmensa mayoría de las persona tiene entre primaria incompleta y media superior incompleta.

Escolaridad	Usuarios de ASE	Puntos de calle
Sin estudios	9.7%	4.0%
Primaria incompleta	12.9%	36.0%
Primaria completa/secundaria incompleta	41.9%	28.0%
Secundaria completa/media superior incompleta	25.8%	24.0%
Bachillerato completo/superior incompleta	3.2%	4.0%
Técnica completa/superior incompleta	6.5%	0.0%
Superior completa	0.0%	4.0%
Total	100.0%	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

La mayor parte de las personas de calle han perdido todo contacto con familiares, aunque quienes aún mantienen cierto contacto representan un porcentaje importante.

Contacto con familiar	Usuarios de ASE	Puntos de calle
Sí	35.5%	40.7%
No	64.5%	59.3%
Total	100.0%	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

Esto apunta a uno de los temas centrales de discusión de las "causas" de la población callejera, lo que queda claramente ilustrado en las respuestas a la pregunta de las razones por las que se llegó a vivir en calle. Las que se refieren al contexto familiar están separadas, según la respuesta específica. También algunas respuestas fueron mixtas, es decir, se reportaban hasta dos motivos.

Motivos de estar en calle	Usuarios de ASE	Puntos de calle
Problemas familiares	25.9%	25.0%
Violencia familiar	11.1%	25.0%
Pérdida de vínculos familiares	7.4%	12.5%
Falta de empleo/problemas económicos	18.5%	8.3%
Problemas familiares y falta de empleo	7.4%	4.2%
Adicciones	18.5%	4.2%
Seguir a pareja o familiar	0.0%	8.3%
Elección	7.4%	8.3%
No especificado	3.7%	4.2%
Total	100.0%	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

En términos generales las tendencias son particularmente claras. En primer lugar tan sólo los aspectos referentes a la ruptura con el vínculo familiar entre la población en calle (los tres primeros casos) representan el 62.5%. A lo cual debe agregarse la consideración de que otro 4.2% refirió también problemas familiares junto con problemas de empleo. Quienes respondieron que la causa eran los "problemas familiares" no definieron de qué tipo de problemas se trataron. En cambio, quienes están clasificados en

violencia familiar fue porque especificaron sus problemas, siempre de gravedad: acoso o violación sexual, golpes, maltratos, peleas, etc. Es de suponer que la diferencia con respecto a los “problemas familiares” es simplemente que en el segundo caso se decidieron a mencionar los mismos problemas que el otro grupo tuvo pero no quiso mencionarlos. En cambio, la perdida de vínculos se refiere a casos como el abandono de menores en la ciudad, o a la pérdida de contactos con la familia por migración.

Lo que es absolutamente claro, independientemente de las variaciones en los porcentajes, es que la ruptura de una u otra forma del vínculo familiar es la principal causa directa, con mucho, de la situación de calle. Le sigue la falta de empleo y problemas económicos y luego las adicciones.

En el otro extremo, la elección libre (es decir, no coaccionada por una imposición o por las circunstancias) y el seguir a la pareja o familiar son casos claramente minoritarios.

Un tema que tiene que ver también con el empleo es el de las razones por las que no se puede acceder a un empleo “formal”. Sin embargo, lo que nos revela este tema es uno de los aspectos por los que no se puede salir de la situación de calle, independientemente de las causas de ingreso a esa situación. En esta ocasión se excluyó la cuenta de puntos de calle por los numerosos casos de no respuesta presentados. Los resultados se muestran en el siguiente cuadro:

Problemas para encontrar empleo formal	**Usuarios de ASE**
Falta de documentos	54.2%
Situación de calle	8.3%
No busca, prefiere su actividad	12.5%
Tiene empleo	4.2%
Apariencia	4.2%
Antecedentes penales	4.2%
Falta de experiencia	4.2%
Menor de edad	4.2%
No especificado	4.2%
Total	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

Más de la mitad de quienes respondieron dijeron que la razón de la falta de un empleo formal era carecer de documentos de identidad. Llama la atención que una proporción importante de encuestados no consideró eso un problema y prefería la

actividad que realizaba. Otros reportaron que sí tenían un empleo. Diversas razones fueron referidas en el resto de los casos.

En cuanto a las relaciones e interacciones al interior de la población callejera, primero hay que destacar que si bien la mayoría de las personas forma parte de un grupo, no se trata de una característica generalizada.

¿Vive en grupo?	Usuarios de ASE	Puntos de calle
Sí	73.1%	70.6%
No	15.4%	29.4%
Con pareja	7.7%	0.0%
No especificado	3.8%	0.0%
Total	100.0%	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

Por otra parte, las relaciones entre las diferentes personas y grupos que conforman la población callejera son de una diversidad y complejidad que distan mucho no sólo de la homogeneidad sino también de la necesaria armonía que postulan algunas interpretaciones. Explorando algunas problemáticas básicas que permite revelar la encuesta aplicada, en este caso respecto del problema reportado en primer lugar por vivir en la calle, saltan a la vista algunas líneas de esa diversidad y complejidad de situaciones.

Problemas por vivir en calle 1	Usuarios de ASE	Puntos de calle
Frío y/o hambre	14.8%	10.5%
Enfermedad y/o accidentes	11.1%	15.8%
Violencia de personas de calle	25.9%	21.1%
Agresiones de desconocidos	7.4%	0.0%
Robos	3.7%	5.3%
Problemas con funcionarios de IASIS	3.7%	0.0%
Ningún problema	33.3%	31.6%
No especificado	0.0%	15.8%
Total	100.0%	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

Primero que nada destaca que alrededor de un tercio de los encuestados consideraba no tener problemas por vivir en la calle. Esto nos recuerda que las

problemáticas son necesariamente diferenciadas en tipo y gravedad. Pero también destaca de modo aún más revelador que como segunda situación en frecuencia aparece la de los problemas con otras personas de calle. Algunas de las problemáticas referidas de manera informal a través de pláticas, entrevistas, apreciaciones, referencias, etc., provenientes de la propia situación de calle, salen a la luz en las respuestas particulares agrupadas en "violencia de personas de calle": agresiones de compañero/as, peleas con otros grupos, presión para consumir drogas, violencia de la pareja (incluso golpes, constatado en algunos casos por las señales de los golpes y las declaraciones durante la encuesta), alguna violación, robos...

Otras personas hicieron referencia a otro tipo de problemas, con personas o bien de la propia circunstancia de calle (enfermedades, frío, hambre, accidentes).

La encuesta no exploró otros aspectos referidos por otras vías pero de importancia en la caracterización de la vida callejera y de las problemáticas a atender, como el funcionamiento de familias en situación de calle, el reclutamiento o involucramiento de algunos jóvenes en actividades delictivas o la constitución de "protectores" de grupos que controlan el acceso a los mismos, etc., que también darían cuenta de la complejidad del fenómeno de las poblaciones callejeras en la actualidad.

En cuanto a la problemática específica con la policía, también se constata una variedad de situaciones, que nos recuerda la gama extensa de situaciones de calle. En un extremo, un porcentaje mayoritario afirma no tener problemas con la policía. En un punto intermedio una proporción importante de encuestados refirió como el problema más frecuente el que los presionaran para desalojar el sitio que ocupaban. En el otro extremo se presentaron diversas circunstancias más graves de hostigamiento, extorsiones y agresiones.

Problemas con policía	**Usuarios de ASE**	**Puntos de calle**
Expulsan del lugar	32.1%	15.4%
Hostigamiento, incluso sexual, extorsión	25.0%	11.5%
Arresto	7.1%	3.8%
Ninguno	32.1%	57.7%
No especificado	3.6%	11.5%
Total	100.0%	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

Otro tema que está involucrado en la complejidad del fenómeno de la población callejera es el de la relación de ésta con los vecinos. Algunas visiones simplificadoras presentan una contraposición absoluta población callejera-“autoridades”, polo último al que a veces se agrega la propia “sociedad”, ya sea siendo indiferentes al problema o incluso cometiendo violaciones a sus derechos, en un claro sentido de relación víctima-perpetrador. Pero no sólo hay que hacer distinciones dentro de “autoridades”, incluso dentro de la propia policía, y no sólo al interior de la propia población callejera, sino también respecto de la “sociedad”. La relación con vecinos y transeúntes es igualmente compleja, parte de lo cual podemos tratar de discernir mediante los resultados de la encuesta. Las respuestas de problemas con esas figuras aparecen en el siguiente cuadro.

Problemas con vecinos	Usuarios de ASE	Puntos de calle
Se quejan por mala imagen	3.6%	0.0%
Les piden retirarse	7.1%	8.0%
Piden a la policía retirarlos	3.6%	0.0%
Agresiones/insultos	21.4%	4.0%
Ninguno	57.1%	76.0%
No especificado	7.1%	12.0%
Total	100.0%	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

La gran mayoría de los encuestados no reportan problemas con los vecinos. En otro extremo una importante proporción de encuestados reportan problemas de diversa gravedad, dentro de lo cual el caso más frecuente es el de agresiones o insultos. Un porcentaje menor hace alusión a que vecinos piden a la policía que los retiren. Este último caso podría agregarse al de “problemas con vecinos”, aunque ellos no intervengan directamente.

Sin embargo, la gran proporción de respuesta de “ningún problema” puede estar encubriendo la posible situación de que muchos vecinos molestos prefieren pedir a la policía que intervenga y hacerlo de un modo que no sea evidente para la población de calle que resiente la presión de policías para que desaloje el lugar. Los casos de extorsión y similares provendrían evidentemente de una iniciativa personal de un elemento corrupto, o de sus jefes inmediatos. En cambio, las expulsiones del lugar provienen de razones distintas a la iniciativa particular de los elementos policiacos involucrados. Una razón

podría ser una política de “limpieza urbana” (más que “étnica”), pero también podría provenir de la iniciativa de vecinos molestos.

De este modo, en muchos casos tenemos un choque de intereses. Sabemos que además de la “mala imagen”, los vecinos se quejan del consumo de drogas, de la realización actos sexuales en vía pública, de peleas entre personas de calle, etc.

Reconocer la complejidad del fenómeno de la población que vive en calle implica entonces visualizar las problemáticas desde muy distintos ángulos, intereses, circunstancias, etc., y de acuerdo con una visión integral de los problemas.

En esta breve caracterización de la problemática de las poblaciones callejeras, que tiene por objetivo específico apoyar la evaluación de resultados de ASE, y que se circunscribe a una parte de dicha problemática, puede sin embargo proporcionar algunas líneas de indagación para una mayor comprensión de dicho fenómeno que vaya más allá de algunos tópicos simplificadores con que a veces se tratan al abordar la descripción de las poblaciones callejeras.

B. Expectativas

A pesar de los discursos sobre los derechos y de la reivindicación de la voz de las propias poblaciones callejeras, no se ha explorado del todo adecuadamente sus expectativas. Evidentemente, las personas en situación de calle desearán no ser agredidas ni desalojadas por la fuerza de sus puntos de reunión y pernocta; tener acceso a alimentación, a servicios de salud, etc. Pero no se le interroga sobre su propia situación de calle. Si de algún modo se describe su situación con los caracteres de una sociedad ideal, en contraste con su dura realidad, es aún más impensable que las poblaciones callejeras puedan querer salir de su situación de calle. Lo mismo ocurre si las únicas alternativas imaginadas la situación de calle son opciones deficientes existentes que no satisfacen ninguna de sus expectativas: albergues saturados en condición de encierro; regreso con la familia que lo repudió...

La cuestión cambia cuando se piensa una opción alternativa a la calle. Para ello se planteó la pregunta sobre la posibilidad de un apoyo ideal, un apoyo que se considerara verdadero, y si en tal supuesto se desearía dejar la calle. Los resultados fueron contundentes.

¿Saldría de calle si le dan un buen apoyo?	Usuarios de ASE	Puntos de calle
Sí	88.9%	90.0%
No	3.7%	10.5%
No especificado	7.4%	0.0%
Total	100.0%	100.5%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

Un aspecto que no pueden reflejar las tabulaciones es la forma en que el "sí" era expresado, es decir, con énfasis: "sí, claro"; "¡claro!", especialmente entre los jóvenes. La pregunta anterior se completa con otra que explora la expectativa, es decir, lo que desearía ser fuera de calle o para lo que quisiera el apoyo. Los resultados fueron los siguientes:

¿Para qué desearía el apoyo?	Usuarios de ASE	Puntos de calle
Estudiar	19.2%	36.8%
Trabajar	30.8%	31.6%
Estudiar y después trabajar	11.5%	5.3%
Poner un negocio	7.7%	0.0%
Vivienda	3.8%	5.3%
Vivienda y trabajo	7.7%	0.0%
Estudiar y vivienda	0.0%	10.5%
Otro	11.5%	10.5%
No especificado	7.7%	0.0%
Total	100.0%	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

Estudiar, trabajar y/o tener una vivienda: esas fueron las opciones que la inmensa mayoría de los encuestados imaginaron y expresaron como deseo de una alternativa a la situación de calle. Una contundente indicación para el modelo de atención.

2. Incorporación del enfoque de derechos humanos

Derechos humanos y poblaciones callejeras

Muy en particular en materia de derechos humanos se requiere definir de manera precisa su contenido, alcances y limitaciones. El discurso de derechos humanos se

caracteriza por dar como sobreentendido de lo que se trata, y en particular dar por hecho que se refiere a una especie de realidad preexistente y no a un constructo humano y por tanto sujeto a interpretación. [*]

La cuestión tiene una significación eminentemente práctica, en particular en relación con la delimitación de lo que abarcan los derechos humanos, a diferencia de los derechos en general, y acerca de cuáles son los criterios para definir si un tema específico puede considerarse de derechos humanos o no y sobre quién lo define. Asimismo, existe una gran cantidad de actores de diverso tipo que proclaman la existencia de muy diversos derechos humanos, sin que se sepa con claridad la fuente o el fundamento sobre el cual se postulan tales derechos. Por tanto se requiere precisar en qué sentido se utiliza el término "derechos humanos" antes de abordar en qué medida está incorporado en el diseño de ASE en relación con la atención a las poblaciones callejeras.[**]

La primera definición es que la base de cualquier especificación de los derechos humanos la constituyen los llamados estándares internacionales de derechos humanos, es decir, las disposiciones sobre los mínimos beneficios que deben tener las personas establecidos en los tratados internacionales considerados claramente como de derechos humanos. Dichos estándares representan las disposiciones de mayor consenso universal y tienen obligatoriedad jurídica para los estados firmantes, que son los entes obligados y responsables de su realización.

Muchos autores y comentaristas de derechos humanos acostumbran incluir como fuentes de especificación de derechos humanos (sin sustentar dicho criterio) las observaciones generales y particulares de los comités de tratados a pesar de su carácter no vinculatorio, así como diversos tratados internacionales no explícitamente de derechos humanos (de hecho presuponiendo que todo tratado internacional es de derechos humanos).

---

[*] Se trata de una reflexión que aún no ha permeado en las discusiones en el campo de los derechos humanos. Para esta visión crítica de la concepción actual de los derechos humanos, en especial sobre su enfoque de derecho natural, véase por ejemplo Gaspar Escalona Martínez, "La naturaleza de los derechos humanos"; en Yolanda Gómez Sánchez (coord.), *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos/Universidad Nacional de Educación a Distancia, México, 2004, en particular pp. 127, 131 y 133.

[**] Para una discusión a fondo de los planteamientos que siguen me remito a la publicación Ibáñez A., José Antonio (coord.), Martínez F., Raymundo, y Aguirre D., Maribel. *Monitoreo, evaluación y política pública de derechos humanos en México. Análisis crítico y propuesta*, UIA, México, por salir.

Diferente es el caso de las disposiciones que emite la Corte Interamericana de Derechos Humanos (hablando ya de lo que incumbe a México), pues tanto sus sentencias como sus interpretaciones de las disposiciones de los tratados tienen valor vinculatorio para los estados parte.

Dejando a un lado las discusiones sobre cuáles son los *principios* de derechos humanos (la lista es casi tan larga como autores) y otras conexas, podemos mencionar algunos criterios con los que se puede hacer operativa la noción de derechos humanos en vista del análisis de su cumplimiento. El primero es que corresponde al estado nacional, en todos sus niveles, la obligación de la prevalencia de esos derechos. Además, las violaciones de derechos humanos se refieren por definición a los entes públicos, no a particulares. Finalmente, las obligaciones de los estados se han clasificado por un consenso generalizado y de forma muy adecuada en tres tipos obligaciones: a) *respetar* (abstenerse de obstaculizar el goce de o de violar derechos); b) *proteger* (no permitir que terceros particulares impidan el goce de derechos); c) cumplir o hacer efectivos (adoptar medidas para lograr la plena efectividad de derechos).

Para abordar el caso de las poblaciones callejeras desde el punto de vista de derechos humanos podemos proceder a adoptar dos líneas de comprobación: adecuación a estándares internacionales de derechos humanos, por su alcance universal, y conformidad con el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, por su obligatoriedad para los entes públicos en esta entidad federativa.

No existen disposiciones específicas en todo el corpus de tratados de derechos humanos sobre poblaciones callejeras y por tanto para ningún grupo específico de las poblaciones callejeras. Encontramos una alusión al tema en un documento de importancia similar, la Declaración y Programa de Acción de Viena derivada de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993. Ahí se establece, al modo declarativo propio de este documento:

> 21. [...] Deben reforzarse los mecanismos y programas nacionales e internacionales de defensa y protección de los niños, en particular las niñas, los niños abandonados, los niños de la calle y los niños explotados económica y sexualmente, incluidos los utilizados en la pornografía y la prostitución infantil o la venta de órganos...

Tampoco hay menciones explícitas al tema en las observaciones generales de los comités de tratados del sistema universal, incluido el de la Convención de los Derechos

del Niño. Respecto de México, solamente se encuentran las siguientes observaciones particulares, en el documento *Observaciones finales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, respecto al III Informe de México sobre Niñez* (CRC/C/MEX/CO/3, 8 junio de 2006):

> 33. El Comité está profundamente preocupado por las denuncias de casos de tortura y tratos crueles y degradantes, en particular contra los niños de la calle, niños migrantes, grupos de jóvenes y grupos de niños marginados, y niños víctimas de explotación sexual y económica.
>
> Al Comité le preocupa además que la mayor parte de los casos no se denuncien ni enjuicien debido a la falta de instancias y procedimientos apropiados para presentar y tramitar las denuncias de tortura y tratos crueles y degradantes contra los niños.
>
> 68. El Comité toma nota de la indicación de que el número de niños de la calle ha disminuido en los últimos años y del programa para el desarrollo educativo de los niños de la calle "De la Calle a la Vida". Sin embargo, preocupa al Comité que aún siga siendo elevado el número de niños de la calle en el Estado Parte, que no se hayan realizado investigaciones comparativas, y que no se hayan adoptado suficientes medidas para prevenir este fenómeno y proteger a esos niños. En particular, el Comité lamenta la violencia de que son objeto estos niños a manos de la policía y de otras personas.
>
> 69. El Comité recomienda que el Estado Parte redoble sus esfuerzos para proporcionar asistencia a los niños de la calle, en particular servicios de atención de la salud; servicios de reintegración a los niños víctimas de malos tratos, abuso sexual y uso indebido de sustancias, y a los niños con problemas de salud mental; servicios para la reconciliación con las familias; enseñanza, en particular capacitación profesional y preparación para la vida.
>
> El Comité también recomienda que el Estado Parte adopte medidas para prevenir la violencia contra los niños de la calle y proteger sus derechos. El Comité recomienda además que el Estado Parte coopere y coordine sus esfuerzos con la sociedad civil y realice periódicamente estudios comparativos sobre el carácter y la magnitud del problema.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una sentencia sobre el tema de poblaciones callejeras, la única hasta ahora, en un caso de secuestro, tortura y asesinato de cuatro personas en situación de calle (caso de los "Niños de la Calle", Villagrán Morales y otros vs. Guatemala, sentencia de 19 de noviembre 1999). Sin embargo, sólo se limita a declarar las violaciones e instruir la etapa de reparaciones en aspectos que afectan a los temas de los delitos cometidos (secuestro, tortura y asesinato)

pero no a la situación de calle de las víctimas. La sentencia está basada en diversas disposiciones generales de los instrumentos tomados en cuenta, sin establecer nuevos estándares a través de la jurisprudencia. La sentencia de fondo establece sobre el tema:

> [...la Corte debe constatar la especial gravedad que reviste el que pueda atribuirse a un Estado Parte en dicha Convención el cargo de haber aplicado o tolerado en su territorio una práctica sistemática de violencia contra niños en situación de riesgo. Cuando los Estados violan, en esos términos, los derechos de los niños en situación de riesgo, como los `niños de la calle', los hacen víctimas de una doble agresión. [...] atentan contra su integridad física, psíquica y moral, y hasta contra su propia vida.

Como vemos, *no hay estándares específicos de derechos humanos para la condición de calle*. De este modo, tenemos que vincular el tema mediante los derechos más generales que de modo más frecuente afectan a las poblaciones callejeras.

Tendríamos en primer lugar derechos sobre temas generales, es decir, *para todas las personas*, pero asociados a las condiciones de vida propias de las situaciones de calle: vivienda, empleo, salud, nivel de vida, educación, seguridad social. Lo mismo puede decirse de grupos de personas mencionados en los tratados de derechos humanos: mujeres, niños, personas con discapacidad, trabajadores migrantes. A este respecto estamos hablando de *obligaciones del estado en sus niveles federal y Distrito Federal*. El estado debe garantizar acceso a vivienda, empleo, etc., a mujeres, niños, etc.

En segundo lugar, tendríamos temas de derechos que tratan de problemáticas muy particulares y muy agudas entre las poblaciones callejeras, y también según distintos subgrupos. Entre ellos podemos mencionar: vivir en el marco de una familia y la potestad de los padres, dado el riesgo de separación de familias por la atribución del estado de tomar la tutela de los hijos por juzgar que los padres no la ejercen adecuadamente; seguridad, acceso a justicia y debido proceso, por operativos policiacos de desalojo a grupos de jóvenes, a quienes se les ve como una amenaza por parte de algunos actores sociales, ya sea que los operativos tomen como justificación la aplicación de políticas de “cultura cívica”, ya se generen como derivados de las quejas y solicitudes al respecto de los vecinos.

Dada la importancia que puede adquirir el tema del tutelaje, vale la pena mencionar las principales disposiciones generales que afectan al tema. La Convención sobre los Derechos del Niño Artículo, 9.1, establece:

> Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una "Opinión consultiva oc-17/2002, de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre condición jurídica y derechos humanos del niño", sobre la disyuntiva en el tutelaje. Al respecto concluyó

> 71. El niño tiene derecho a vivir con su familia, llamada a satisfacer sus necesidades materiales, afectivas y psicológicas. El derecho de toda persona a recibir protección contra injerencias arbitrarias o ilegales en su familia, forma parte, implícitamente, del derecho a la protección de la familia y del niño [...]
> 77. En conclusión, el niño debe permanecer en su núcleo familiar, salvo que existan razones determinantes, en función del interés superior de aquél, para optar por separarlo de su familia. En todo caso, la separación debe ser excepcional y, preferentemente, temporal.

Las preocupaciones a este respecto vienen del artículo 492 del Código Civil, que coloca a los menores en situación de desamparo bajo la tutela de una institución autorizada. Define la situación de desamparo, o ser expósito, "cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia material o moral; ya sea en carácter de expósitos [nótese la circularidad] o abandonados" debida a la "imposibilidad, del incumplimiento o inapropiado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la patria potestad, tutela o custodia de los menores...".

Como acabamos de ver, sólo con una resolución judicial, y no por la aplicación de un artículo de código civil, puede, en las condiciones estipuladas por la normativa internacional, proceder a una separación.

Todas estas disposiciones jurídicas atañen al Gobierno del Distrito Federal en su conjunto. Las atribuciones de ASE no tocan a los temas de empleo, educación, seguridad pública, tutelaje, etc., ni a los grupos de población en sus derechos humanos en general.

Con la existencia de un programa más articulado con otros sectores podría pensarse en un involucramiento parcial en esos temas, que por ahora, como se señala más adelante, no existe. De los temas generales sólo le atañe a ASE la atención de salud de primer nivel específicamente a poblaciones de calle.

Aparte de ello, sólo un punto general atañe de modo directo al diseño de ASE, en sus funciones actuales. Y se trata más que de un derecho de un principio de derechos humanos, que es el de la *no discriminación*. Es decir, está obligado a proporcionar los servicios específicos que le marca su normativa específica y sólo esos servicios, sin distinción de edades, género, discapacidad, etc., siempre que correspondan a la definición de su condición de población de calle.

Una vez revisada la normativa sobre derechos humanos que podría afectar al ámbito de las poblaciones callejeras y en específico a la labor de ASE en sus funciones actuales, pueden señalarse tres aspectos a examinar: a) *principio de no discriminación*, en relación con los criterios y condiciones de acceso; b) el respecto a la libre elección para participar en el programa; c) mecanismos de exigibilidad.

El diseño del programa, tal como aparece en las Reglas de Operación, única normativa que define sus obligaciones específicas, incluye disposiciones sobre estos aspectos:

- No hay restricción de edad y sexo, u otra característica. Sólo condición de calle. (VI a)
- Da acceso no sólo a las solicitudes por parte de la población callejera, sino también hace el ofrecimiento del servicio a quienes no puedan solicitarlo. (V a)
- Considera que un menor de edad pueda hacer su solicitud, en este caso coordinándose con el DIF. (V a)
- Se requiere del consentimiento de la persona tanto para proporcionar el servicio como para la recopilación de datos. (V b)
- Existe el recurso de inconformidad ante la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal. (VII y VIII)

Existe una especie de salvaguarda respecto al tema de los desalojos, que a la letra dice: "...el IASIS no realiza bajo ninguna condición retiros forzados o desalojos de la población en situación de calle, únicamente lleva a cabo acciones de sensibilización para

recibir los servicios asistenciales que brinda de acuerdo a sus atribuciones" (VI, reiterado en VIII).

Esta salvaguarda sólo se explica por la necesidad de enfatizar que ASE no tiene ni atribuciones ni posibilidades de practicar desalojos forzosos, lo que de por sí es claro en el diseño del programa.

La otra vertiente de examen en cuanto a las obligaciones que en materia de derechos humanos puedan incumbir a ASE, se encuentra la que representa el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, sobre el cual habrá asimismo que definir algunas características de su *status* desde el punto de vista de derechos humanos.

El Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF) de 2008, precedente del respectivo Programa, aún vigente, en el capítulo de grupos de población correspondiente a poblaciones callejeras realizó un primer esfuerzo por definir problemáticas que permitieran orientar las acciones que deberían verse reflejadas en las acciones a aplicar por el Programa. Las características ahí señaladas se derivaban principalmente de una experiencia surgida del contacto directo con poblaciones callejeras, pero aún en buena medida a nivel de impresiones por la falta de información sistemática (estadística o de otro tipo), falta que es señalada en la propia publicación.

En el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), surgido como continuación de los trabajos del Diagnóstico, se retoman de modo resumido los planteamientos diagnósticos en el capítulo correspondiente, en tanto que la mayor parte del contenido del Programa se orienta propiamente a proponer líneas de acción para diferentes áreas de derechos (vivienda, trabajo, seguridad, etc.), y en el capítulo 26 en relación con las poblaciones callejeras. El programa tiene valor legal, según decreto de expedición de ley publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal publicado el 30 de mayo de 2011.

Sin entrar en el examen general del Programa, es necesario puntualizar al menos algunos problemas y limitaciones que afectan su alcance y efectividad como instrumento de derechos humanos.

- A pesar de los acertados planteamientos metodológicos, tanto en el Diagnóstico como en el Programa, en el sentido de que el fundamento de los objetivos programáticos deberían de estar sustentados en los estándares internacionales de derechos humanos, dicha fundamentación se realizó sólo de manera muy limitada, incorporándose de modo asistemático una gran cantidad de disposiciones jurídicas

de todo tipo y jerarquía. Algo similar puede decirse de la fundamentación de las temáticas. Un programa de derechos humanos debería estar armonizado en sus objetivos precisamente con dichos derechos, esto es, la normativa específica de derechos humanos.

- A pesar de recuperar la mayor parte de las problemáticas correspondientes a los temas definidos, la estructuración de las líneas de acción, que señalarían tareas de competencia de los entes públicos del Distrito Federal, fue muy defectuosa. En general, el PDHDF no define objetivos concretos de *goce* de derechos, traducibles en líneas de acción operativas y verificables, mucho menos metas. La inmensa cantidad de líneas de acción, más de 2 mil, muchas de las cuales se subdividen en otra gran cantidad de tareas y obligaciones, tampoco favorece en ningún escenario su aplicación. Generalmente las líneas de acción definidas tratan sobre las tareas *previas* que habría que hacer para contar con dicho tipo de líneas, orientadas a goce de derechos, operables y evaluables. En este sentido, se trata principalmente de un programa para comenzar a establecer las bases de un programa de acción para ir haciendo efectivo el goce de los derechos.
- De este modo, a pesar de que las temáticas de derechos humanos están compenetradas a todo lo largo del Programa, el vínculo orgánico entre derechos humanos y obligaciones de los entes públicos queda sumamente debilitada, por no decir difusa. Por ejemplo, uno muy indicativo, los indicadores no están diseñados para verificar el cumplimiento de los objetivos o las líneas de acción *del Programa*, sino que fueron seleccionados de indicadores de la metodología del Alto Comisionado de Naciones Unidas, indicadores de gestión del Gobierno del Distrito Federal que ya existían e indicadores varios sueltos sobre la temática en general, sin una vinculación orgánica con dichos objetivos y líneas de acción.

Dichas características están presentes también en el capítulo sobre poblaciones callejeras. Podemos dividir en tres partes el conjunto de disposiciones que se hacen en ese capítulo respecto de las tareas a desarrollar: a) reformas a la legislación; b) puesta en marcha de programas en general; c) puesta en marcha de programas y medidas sobre áreas de derechos.

Sobre el primer punto, el PDHDF plantea diseñar, instrumentar y evaluar, leyes, políticas públicas y presupuesto con enfoque de derechos humanos. Nótese que el Programa plantea la necesidad entre otras cosas de *programas*, es decir, en lugar de

establecer los contenidos de un programa orientado al goce de derechos, como ya se mencionó.

Estos problemas los encontraremos también en el capítulo correspondiente a poblaciones callejeras. Ahí se da particular atención a las modificaciones de Ley de tutela y Ley de Cultura Cívica, por las problemáticas que ya mencionamos y que retoma el Programa del Diagnóstico. Pero está ausente una visión que tenga en cuenta la multiplicidad de actores que intervienen en la aplicación del Programa (sólo considera la participación del gobierno y de las ONG "expertas" en el tema) y aún más la consideración de la existencia de intereses o "derechos" en conflicto, a lo que habría que buscar una forma de solución y armonización.

En segundo lugar, el Programa se plantea la puesta en marcha de todo un proceso desde el comienzo (como si hubiera que partir de cero) para la elaboración de programas y actividades complementarias para atención a la población callejera, como se resume en el siguiente cuadro:

Línea	Tema
2008	Diseñar e implementar una metodología de monitoreo
2009	Crear sistema de información
2010	Recopilar información necesaria
2011	Realizar estudios y evaluaciones de las políticas implementadas
2012	Realizar diagnósticos periódicos
2013	Evaluar los planes y programas existentes
2014	Desarrollar nuevos programas en delegaciones
2015	Asignar presupuesto a los programas
2016	Diseñar, implementar y evaluar un programa de atención y prevención
2017	Diseñar, implementar y evaluar un mecanismo eficiente de canalización
2018	Destinar dinero a OSC para estudios independientes
2019	Programas de capacitación para entes públicos
2020	Campañas de concientización para diversos actores
2021	Campañas de sensibilización para servidores públicos

Entonces, a pesar de la mención a la necesidad de programas integrados en el inicio del capítulo correspondiente, en el resto del mismo se plantea la necesidad de múltiples programas, de los cuales no se especifica la forma en que se coordinarían, lo que repite la característica ya mencionada en la política pública en el Distrito Federal de la *fragmentación de la atención*.

En tercer lugar se proponen una serie de programas especializados, medidas y estudios para y sobre la población callejera en los ámbitos de vivienda, trabajo, salud, vida libre de violencia, etc., tareas indudablemente necesarias pero sin una vinculación a una estrategia general de intervención.

En total se plantean 67 líneas de acción.

Resulta clara en términos generales la desarticulación y dispersión de las propuestas, a pesar de la gran riqueza de ideas particulares aportadas —todo lo cual resulta más claro aún al revisar en detalle las líneas—, así como las dificultades que implicaría la propia coordinación de instituciones para llevar a cabo los requerimientos planteados.

De cualquier modo, de este conjunto de tareas, las que más propiamente incumbirían a ASE son las relacionadas con el segundo bloque de líneas. Por ser el programa especializado o enfocado específicamente a poblaciones callejeras debería tener la iniciativa, así como un papel protagónico y directivo, en la elaboración de diagnósticos, diseño de sistemas de información, propuesta de programa (más que programas) o estrategia integral de atención (en el que necesariamente se habría que involucrar y responsabilizar a otras instituciones obligadas, como la Secretaría de Salud, del Trabajo, Seguridad Pública, etc.), de campañas de sensibilización, etc., así como propuestas de articulación con otros diversos actores para llevar a cabo estas tareas, gubernamentales y no gubernamentales.

De este modo, y a pesar de que aparece IASIS como corresponsable de múltiples líneas del capítulo 26, éstos serían los puntos en los que ASE y IASIS darían de mejor forma y de manera más sustancial cumplimiento a sus compromisos con el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

3. Problemáticas de operación y cumplimiento de metas

Según se vio anteriormente, analizando las vertientes del programa ASE que se describen en sus reglas de operación vigentes de modo funcional, podemos identificar los siguientes *componentes* básicos de atención:

- Atención de reportes de ciudadanía e instituciones públicas y privadas
- Identificación de la población callejera
- Promoción de los servicios entre la población callejera

- Servicios de Atención Social Emergente
- Canalización

Conforme a esta clasificación por componentes examinaremos la operación y los resultados de ASE.

La información de la operación correspondiente a 2014 se resume en el siguiente cuadro*:

* Oficio del 17 de diciembre de 2014, Coordinación de Operación, Seguimiento y Evaluación (COSE), con información de Sistema Único de Registro de Poblaciones Callejeras (SURPCA), SIBAIS y Jornadas callejeras.

Resultados de actividad de ASE, 2014

	2014*
Servicios	44,712
Personas atendidas ASE	17,747
Atención Social Emergente	14,317
Jornadas Callejeras	2,705
Campaña de Invierno	725
Personas atendidas por reportes	13,241
Acciones de trabajo en calle	374
Jornadas Callejeras	342
Campaña de Invierno	32
Personas atendidas en calle	3,430
Jornadas Callejeras	2,705
Campaña de Invierno	725
Personas en calle rescatadas	2,036
Personas reinsertadas a la familia	114
Personas reinsertadas a lugar de origen	0
Canalizaciones a hospitales/desintoxicación	53

* Avance a noviembre. La unidad de medida se señala en cada encabezado

Fuente: ASE. *Sistema de Monitoreo de las Poblaciones Callejeras, Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (2014).*

Para comentar y entender estas cifras es conveniente empezar por las referentes a “personas atendidas” en la vertiente Atención Social Emergente (14,317), es decir, las que acuden a servicios. Se trata, como se explica en el documento fuente, y resulta claro del contexto del funcionamiento, de lo que podríamos denominar personas/servicios, es decir, las veces en que se ha proporcionado servicios a alguna persona. Así, una persona puede acudir varias veces a lo largo del año y cada vez fue registrada como persona atendida. Esto nos remite a la necesidad de depurar el sistema de captación de información a fin de contar con el número de usuarios, pues por ley debe ser publicado el padrón de beneficiarios de cada uno de los programas.

De modo similar deben contabilizarse los servicios. Los 44 mil 712 servicios se aplican a las “personas atendidas”, lo que implica que si los comparamos con la cifra de 14,317 tendríamos un promedio de unos 3.12 servicios cada vez que acude una persona.

En otra comparación, la cifra de personas atendidas que acuden a servicios implica un promedio de 39 personas por día. La cifra está en los intervalos de lo que es factible, según se pudo observar de la operación in situ, aunque un poco elevada, sobre todo comparada con la “temporada baja” en que se efectuaron las visitas.

Sin embargo, el dato de personas atendidas por reportes (13,241) parece demasiado alto, en vista de que ya hay un número grande de personas atendidas entre quienes acuden al servicio (14,317) y entre quienes se atienden en calle (3,430), entre Jornadas Callejeras y Campaña de Invierno.

Otra forma de aproximación al significado de las cifras sería comparando las tendencias que refleja la serie anual durante un periodo mínimo. Aun con los problemas de comparabilidad propios de contrastar cifras generadas por administraciones distintas, algunas de esas tendencias pueden distinguirse. En el siguiente cuadro se proporcionan las cifras previas según el informe de labores de la Secretaría de Desarrollo Social.

*Concepto**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014****	**2014*****
Personas atendidas por reportes	7,566	5,281	7,263	5,325	7,385	8,106	9,701	13,241
Personas en situación de calle rescatadas	2,028	1,368	2,409	2,495	3,316	2,871	1,524	2,036
Personas atendidas	2,794	5,281	7,263	7,182	7,656	8,106	9,701	14,317
Personas reinsertadas a la familia	146	109	79	91	76	109	67	114
Personas reinsertadas a su lugar de origen	2	3	1	0	6	0	1	0
Número de acciones de trabajo en calle	0	483	634	167	167	128	98	374

* Datos anuales
** A septiembre
*** A noviembre, datos COSE

Fuente: ASE. *Sistema de Monitoreo de las Poblaciones Callejeras, Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (2014).*

En términos generales se puede apreciar un incremento tendencial en los rubros en los que podemos establecer cierta comparación. El salto del 2014 puede deberse en un cambio en la forma en que se registra el rubro. Sin embargo, la tendencia al incremento en los rubros con cifras más altas es clara. Aunque las cifras no permiten discernir el peso de los diversos componentes posibles del crecimiento (crecimiento de la población callejera, incremento en el uso de los servicios por la población callejera, incremento en el uso de servicios por población no de calle), podemos suponer por las cifras que hemos visto sobre población callejera total (que no denotan al menos un crecimiento importante, hasta ahora al menos) que posiblemente el incremento en el uso de servicios por población callejera y no callejera sea importante.

Sólo tenemos dos datos para comparar el logro de metas, que se transcriben a continuación:

Rubro	Meta	Logro	% logro
Servicios (COSE)	34,000	44,712	131.5%
Personas atendidas (RO)	11,000	17,747	161.3%

Fuente: ASE. *Sistema de Monitoreo de las Poblaciones Callejeras, Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (2014).*

Los porcentajes de logros son muy altos. Sin embargo, ello no significa en modo alguno que se atienda a un mayor número de personas en esa proporción. La población callejera no crece de ese modo. Esto parece indicar, como ya sugerimos, un mayor uso de servicios, no principalmente una mayor cobertura de la población callejera, cuya falta de datos ya indicamos.

Hay diversas problemáticas de la operación que se han podido advertir a partir de diversas fuentes: comunicaciones del personal operativo de ASE; algunos comentarios de usuarios durante las encuestas o al asistir al servicio, la observación *in situ*. Se da relación de esas problemáticas en los siguientes párrafos.

Es claro que el programa opera con recursos muy limitados. Cuenta con un presupuesto de poco más de un millón 900 mil pesos (RO, IV), para poco más de una veintena de personas operándolo, con una sola camioneta para realizar los recorridos, la atención de personas en calle por reportes, etc. Cabe comentar aquí una vez más que la cifra de *personas* atendidas por reporte vuelve aparecer como demasiado alta en vista de que implica un promedio de 39 personas por día, contando con sólo un vehículo, que además cubre otras funciones. En momentos de mayor demanda la escasez de unidades es por fuerza mayor.

Existe un porcentaje de usuarios (un 9% en la muestra, aunque debe tomarse como dato sólo indicativo) que no son población de calle, aunque sí en situación de necesidad. Algunos entrevistados indicaron que usaban los servicios para ahorrar dinero. También tenemos el caso, más frecuente, de usuarios en condición de calle que sobreutilizan los servicios, a veces por ejemplo pidiendo por duplicado cambio de ropa, cambiando nombres y presentándose en diferentes turnos o días. En todo caso, ello incrementa la cifra de servicios prestados registrados.

Además de las limitaciones financieras, también es al parecer escaso el suministro de donaciones de ropa, cobijas y medicinas.

Algunos usuarios indican que el servicio médico es cubierto de mejor modo en algunos horarios que en otros, y falta en ocasiones en el turno nocturno.

En el importante tema de las canalizaciones, son pocas las instituciones con las que hay convenios. Las reglas de operación mencionan con funciones específicas el DIF-DF a propósito de la solicitud de atención por parte de un menor, la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Niños, Niñas y adolescentes de la PGJDF en casos de situación de riesgos de menores y el Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones (IAPA) o del Toxicológico de la Secretaria de Salud para problemas de adicción (aunque sólo como solicitud de atención especializada, como lo haría cualquier otra institución). Entre las vinculaciones que se proponen como deseables incluyen "diversos entes públicos del Gobierno del Distrito Federal, a las Delegaciones Políticas y a Organizaciones de la Sociedad Civil (A.C., S.C., I.A.P.) y organismos académicos". Y aún faltaría por mencionar el registro civil para la obtención de actas de nacimientos, por no hablar de la Secretaría de Salud, la Secretaría de Empleo, etc., aunque lo deseable no es el establecimiento de convenios aislados, sino al interior de un programa integral, del cual ASE podría ser el centro, como ya hemos comentado.

Tampoco existe un protocolo para la canalización a las familias y lugares de origen, aun cuando se reportan en magnitudes pequeñas.

En cuanto a los registros estadísticos se requiere una mayor informatización de los registros y los sistemas de consulta. En particular, el Sistema Único de Registro de Poblaciones Callejeras (SURPCA) podría coordinarse con los sistemas de información de los CAIS y otros albergues a fin de conocer de la mejor forma posible a los usuarios que permanecen en calle y contar con un registro relativamente confiable del universo de *usuarios* de los servicios de ASE, y que generen reportes periódicos. Uno de los problemas a superar es la ausencia de documentación de identificación, así como la reticencia reportada por los encargados del sistema por parte de los beneficiarios a ser identificados por medios precisos, como fotografías o huellas digitales, a lo cual no se les puede obligar. Por su parte, Sistema de Monitoreo de las Poblaciones Callejeras podría transformarse, cambiando de un sistema gráfico con información estadística asociada, como está actualmente, a una base de datos georreferenciada. Tanto más vale la pena puesto, que como ya señalamos, una vez que el sistema complete el registro de todos los puntos de calle podrá proporcionar el dato más cercano hasta ahora sobre el universo de la población callejera.

En cuanto a la información sobre operación, además de su publicación, debe estar acompañada de definiciones precisas para su interpretación. En particular el rubro de “personas atendidas por reportes” parece más bien referirse a *reportes* atendidos, incluso sólo telefónicamente, más que personas, que implicaría una duplicación con los rubros de “personas atendidas en calle” y “personas en calle rescatadas”. Para despejar estas dudas y otras posibles dudas debe depurarse la presentación de la información y proporcionar definiciones operativas de los rubros reportados.

El sitio de Internet de IASIS ofrece poca información sobre el programa ASE. La información o bien está desactualizada (por ejemplo, el padrón de beneficiarios corresponde a un esquema anterior de operación, en que la asistencia emergente estaba asociada con atención a personas que padecieron algún siniestro) y o bien está ausente sobre aspectos de la operación o población atendida en sus funciones actuales. Es una obligación por la Ley de Desarrollo Social (34, II).

Aunque los CAIS pertenecen a otra área de atención y operación, cabe mencionar algunas de las problemáticas que afectan o atañen al funcionamiento de ASE. De los CAIS que atienden en principio a personas funcionales, en las condiciones en que funcionan en su mayoría no alientan a las personas en situación de calle a considerarlos una opción de canalización.

En primer lugar, hemos visto que a mayor edad es menor el rechazo a los albergues entre las personas en situación de calle. Sin embargo, ello no quiere decir necesariamente que se trate de una situación satisfactoria. Para la población más joven el albergue no suele ser una opción en ningún escenario por el encierro, la disciplina, la falta de contacto con personas con las que se ha establecido lazos de solidaridad, las dificultades para desempeñar una actividad remunerada, la imposibilidad de ser acompañado/a por pareja o hijos, etc. Al grado de preferir a ello la opción de vivir en calle. Si a esto le agregamos los problemas específicos de funcionamiento, resulta aún menos una opción. Incluso como una situación de tránsito, los albergues deben mejorar.

Los dos principales albergues de “filtro”, Plaza el Estudiante (para hombres mayores de edad) y Villa Mujeres, dan cabida en los hechos a una porcentaje importante de población *residente*. Esto es debido principalmente a que faltan opciones de albergues más definitivos, sea por falta de capacidad (en albergues públicos y privados) o falta de convenios con otras instituciones (delegaciones, instituciones privadas, OSC, etc.). Ya sólo esto provoca problemas en esos albergues filtro, como la saturación de los mismos y la necesidad de atender problemas propios de un albergue más definitivo. Los problemas

derivados de esta situación acentúan más la inadecuación de los mismos como opción de canalización. En el caso de Plaza del Estudiante la gran cantidad de usuarios complica la atención y provoca la formación de dinámicas e conflicto, formación de grupos informales que molestan a algunos usuarios y se constituyen en grupos de presión frente a las autoridades, y otros problemas aún por precisar. En el caso de Villa Mujeres hay una alta concentración de personas mayores y más particularmente en este grupo de edad personas con problemas mentales.

Este tipo de problemáticas nos permite suponer fundadamente que la permanencia en los albergues es para la mayoría de las personas una cuestión de resignación o mal menor, más que una opción deseable. De ahí la frecuencia con que las personas funcionales y no mayores de edad desertan de los albergues. Algunos usuarios de Plaza del Estudiante, sin embargo, declararon en entrevista estar bien adaptados y estar satisfechos con su estancia, o más bien residencia, en el albergue.

El CAIS de Cuautepec, para adultos mayores, recibe a personas con poca capacidad para decidir su estancia, por su condición de edad y/o padecimientos; presenta algunas necesidades de infraestructura y otros suministros. El CAIS de Coruña jóvenes funciona realmente como filtro, no tiene problemas mayores, pero precisamente por ser filtro y de jóvenes con problemas legales es sólo un lugar de paso para transitar a otro destino, frecuentemente por iniciativa individual del joven.

En resumen, las limitadas posibilidades de canalización adecuada que representan los albergues para la población de calle, y especialmente para los adultos no mayores y aún más para los jóvenes, se acentúan por las problemáticas particulares de cada albergue, lo que significa una limitación en las funciones de canalización de ASE y una dispersión de esfuerzos en la medida en que muchos usuarios terminan frecuentemente desertando y en que constituyen una sobrecarga de trabajo por el reciclamiento y rotación de algunas personas entre calle y albergues.

Los albergues con servicios adecuados son absolutamente necesarios, pero sólo para algunos segmentos de la población de calle. Pero sobre todo deben ampliarse la gama de opciones, especialmente de salida, y no solamente solucionar el problema de los albergues.

La apuesta de un programa que atiende a poblaciones callejeras debe ser hacia opciones reales de salida de la condición de calle, de lo cual se habla en la sección de propuestas.

4. Resultados del programa

En las reglas de operación se mencionan los tres objetivos del programa (Reglas de Operación, p.65):

- Monitorear a las poblaciones callejeras en las fases de identificación, atención y reinserción social.
- Ejecutar acciones de asistencia social, canalización institucional y reinserción familiar y social.
- Ofrecer atención a las poblaciones callejeras durante la temporada invernal

Estos objetivos se especifican y hacen efectivos a través de las vertientes de atención definidas (Reglas de Operación, p. 66), que incluyen diversos componentes, y que ya transcribimos. Los resultados del programa se evalúan a través de estos componentes que definen tipos específicos de acciones.

A. Vertiente Atención Social Emergente. Primer componente: Atención de reportes de ciudadanía e instituciones públicas y privadas

La información que proporciona ASE sobre atención a reportes no está vinculada a su resultado. En primer lugar, hay que distinguir las solicitudes que se tradujeron sólo en una acción de atención en calle y las que se tradujeron en una canalización, separando los reportes que no pudieron atenderse. No deben repetirse los informes sobre reportes con otros rubros, como personas atendidas en calle o canalizadas.

Indicador propuesto:
Indicador de gestión: [Total de reportes registrados – (reportes que se tradujeron en atención de calle + reportes que se tradujeron en canalización)] / total de reportes registrados * 100.
Objetivo: Mide el porcentaje de reportes que se traducen en una optimización de las labores de atención en calle y canalización.

B. Vertiente Atención Social Emergente. Componente: Atender a las poblaciones callejeras mediante servicios asistenciales (albergue, alimentación, servicio médico, baño, vestido, etc.)

La valoración del grado en que los servicios de atención emergente logran que los usuarios que asisten a solicitarlos han sido favorecidos por su uso se efectúa a través de dos vías: a) el grado de satisfacción de los servicios; b) mejoramiento percibido por el uso de los servicios.

Los siguientes cuadros muestran los porcentajes en que los usuarios encuestados calificaron los principales servicios de atención emergente, así como los aspectos que señalaron que podían mejorar dichos servicios.

Los datos sobre la utilización de los servicios de baño puede observarse en los siguientes cuadros.

Calificación de servicios de baño	%
Bien	44.8%
Regular	34.5%
Mal	10.3%
No usa	10.3%
Total	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

¿Qué hay que mejorar de baño?	%
Agua caliente	31.0%
Limpieza	6.9%
Más agua	6.9%
Mantenimiento/reparaciones	6.9%
Más lugares	3.4%
No señala (incluye no usa)	44.8%
Total	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

Los servicios de baño no califican mal, aun siendo los de menor calificación de los considerados. Los requerimientos de mejoras, sobre todo de agua caliente, apuntan hacia la necesidad de invertir más en el mantenimiento y gasto corriente en combustible.

Calificación de cambio de ropa	%
Bien	51.7%
Regular	20.7%
Mal	3.4%
No usa	24.1%
Total	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

¿Qué hay que mejorar de ropa?	%
Más ropa	27.6%
Más tallas	3.4%
Otro	6.9%
No señala (incluye no usa)	62.1%
Total	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

Los servicios de cambio de ropa quedan mejor calificados. Hay que considerar que quienes no señalan mejoras dan una calificación implícita de bueno del servicio. Sin embargo, los mayores requerimientos apuntan a la necesidad de tratar de aumentar las donaciones de ropa. La falta de tallas es un problema derivado de los mismos.

También en cuanto comida la valoración de los servicios es relativamente buena. Los rubros de mejoras parecen apuntar tanto a cierta restricción en el suministro, pero también problemas de calidad, en particular como se refleja por el cuidado menor en aspectos de variedad y calidad.

Calificación de comida	%
Bien	50.0%
Regular	36.7%
Mal	10.0%
No usa	3.3%
Total	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

¿Qué hay que mejorar de comida?	%
Más sazón	13.3%
Sal/chile/tortillas/agua	33.3%
Mejor calidad	33.3%
Más cantidad	13.3%
Respetar horarios	6.7%
Total*	100.0%

* No incluye casos de no respuesta

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

La utilización del servicio médico reportado muestra la atención de problemas efectivamente de atención de primer piso.

Tipo de servicio médico utilizado	%
Gripe	10.3%
Estómago	3.4%
Gripe y estómago	13.8%
Lesiones y golpes	6.9%
Heridas	3.4%
Varios	31.0%
No usa	31.0%
Total	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

El tipo de padecimientos indica el tipo de problemáticas de salud que enfrentan los usuarios de ASE en calle: frío, infecciones gastrointestinales, heridas y lesiones por golpes (que fueron referidos como resultado de agresiones de otras personas de calle).

Las tabulaciones que se ensayaron por sexo no revelaron patrones definidos por lo que no se consideran. Ello se debió en parte a un número alto de no respuesta, que afecta al resto de los resultados; además, al subdividir por sexo se reduce aún más el margen de casos utilizables. Solamente en la calificación de la comida se observó una tendencia clara, aunque en el sentido de ausencia de diferencias significativas por sexo: alrededor del 50% de hombres y mujeres calificaron como buena la comida y alrededor de un tercio la calificaron como regular.

La principal pregunta relacionada con el efecto de la atención emergente tiene que ver con el efecto benéfico percibido por los usuarios. En el siguiente cuadro se observan

las respuestas (se excluyen los casos de no respuesta, pero se cuentan los casos en que reportaron mejoras, pero no especificaron en qué consistieron):

Mejoras personales por uso de servicios	%
Aspecto, higiene	25.0%
Sentirse mejor	25.0%
Sentirse apoyado	12.5%
Menor deterioro mental	4.2%
Menor adicción	4.2%
Otros	12.5%
Está igual	8.3%
No especificado	8.3%
Total	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

Resalta que la gran mayoría de usuarios encuestados percibe una mejoría en su condición con el uso de servicios. A pesar de la variación en las respuestas positivas, resulta claro que existe una percepción de bienestar. Esto no hace sino confirmar lo que resulta claro de la consideración general de las condiciones de vida de la población callejera y el contacto personal con ellos: la mala alimentación, la exposición a la intemperie, la falta de aseo, la falta de atención médica, etc., y en el caso de muchos jóvenes las adicciones, y en de muchos adultos de edad intermedia o mayores el alcoholismo, con el tiempo producen un deterioro físico y mental que termina por ser irreversible.

En este sentido resulta claro el efecto de la atención emergente. No es sólo que una persona en condición de calle tenga menos hambre, pase menos frío, se vea menos desaseada. Hay un efecto de detener o revertir el deterioro físico y mental. El grado en que ello ocurra dependerá evidentemente del deterioro previo, la edad, los problemas de salud, etc. Pero el sentido del efecto es claro.

Indicador propuesto:

Indicador de resultados: (Usuarios que manifiestan un efecto benéfico por el uso de servicios / total de usuarios) * 100.

Objetivo: Mide el porcentaje de usuarios que tuvieron efectos benéficos por el uso de servicios de ASE.

Nota: El dato de los efectos percibidos podría obtenerse por medio de una encuesta periódica independiente; podría estar asociada a una encuesta para captar otras variables.

C. Vertiente Atención Social Emergente. Componente: Canalizar a los CAIS, hospitales de especialidades u OSC. Componente: Generar procesos de reinserción familiar o social.

En el estado actual de funcionamiento del programa, las canalizaciones tienen una importancia limitada, ya sea por su relativamente poco efecto, como en el caso de canalización a CAIS, ya sea por su reducido número, como es el caso de las reinserciones al lugar de origen, ya sea por una combinación de esas circunstancias, como en el caso de reinserciones familiares. En las propias reglas de operación se encuentra ausente la descripción de los mecanismos y criterios para llevar a cabo las canalizaciones. Mientras se inserta en un contexto más amplio de un posible programa integral e interinstitucional, la canalización debe registrarse al menos de modo que se descarten las duplicaciones por rotación de las personas canalizadas.

Indicadores propuestos:
Indicador de resultados: (Personas canalizadas por tipo de canalización a las que se les da seguimiento / personas canalizadas por tipo de canalización) * 100
Indicador de resultados: (Personas nuevamente canalizadas por tipo de canalización / total de personas canalizadas) * 100.
Objetivo: Valorar la permanencia o efecto neto de las canalizaciones efectuadas, en los tipos de canalizaciones considerados por el programa.

D. Vertiente Atención Social Emergente. Componente: Implementar una metodología de monitoreo de las poblaciones callejeras

El Sistema de Monitoreo de las Poblaciones Callejeras ha registrado un porcentaje significativo de la población en calle en el aproximadamente un año de operación que lleva, posiblemente cercano a la mitad, según las estimaciones que hicimos previamente sobre el universo de la población callejera. Es necesario que no sólo continúe esa labor sino que se refuerce, pues con ello se podrá obtener por primera vez una cifra confiable

bastante aproximada del total. Parece posible que en el curso de otro año o menos se llegue a alcanzar ese dato.

También la información sobre algunas características de la población captada en este conteo será de gran utilidad. Pero el dato del total será lo más invaluable y no debe sacrificarse a una mayor extensión de las variables captadas el esfuerzo de completar el registro del total. Partiendo de este dato, otros estudios basados en muestras u otros registros que incluyan la composición porcentual de la población callejera permitirán obtener cifras muy confiables sobre la composición en términos absolutos, lo que a su vez permitirá la planeación de la atención por diversos grupos de interés.

Asimismo, se requiere de modo urgente que los registros se informaticen más, de la manera propuesta (base de datos georreferenciada), a fin de poder contar con sistemas de consulta más ágiles y reportes periódicos o con cortes a alguna fecha en que se requiera el dato.

Este rubro no genera indicador. Más bien será la base de otros indicadores de gestión y resultados.

E. Vertiente: Jornadas Callejeras. Realizar recorridos en puntos de calle para atención, a fin de monitorear su movilidad.

Este ítem resulta ambiguo y mixto. Los recorridos sirven para identificar a la población, lo que se refleja en cuanto a resultados en el sistema de monitoreo, y para atender en calle a personas que no desean trasladarse a albergues, y que posiblemente no acuden a los servicios de ASE. En este caso, aún más que en otros, es difícil saber cuántas personas están en esa situación. De modo excepcional, la provisión de servicios es el indicativo que permite evaluar el cumplimiento del apoyo a la población en puntos de calle. Como vimos, ASE reporta “acciones de trabajo en calle”, tanto por Jornadas Callejeras como por Campaña de invierno. Se debe definir en qué consisten las acciones (comida, bebidas calientes, paquetes de productos varios, cobijas). El problema es el punto de referencia. Sin que pueda existir una meta definida, se pueden monitorear los cambios en el número de servicios proporcionados entre el número de personas en situación de calle.

Indicador de gestión: (acciones de trabajo en calle por tipo / total personas en puntos de calle) * 100.

Objetivo: Mide a través del tiempo los cambios en el número de beneficios promedio entre la población en situación de calle.

E. Vertiente Jornadas Callejeras. Componente: Generar procesos de sensibilización. Componente: Promover los servicios asistenciales

Son dos indicadores que nos muestran el grado *acumulado* de éxito de la promoción de servicios de ASE entre la población callejera: a) el grado en que conocen el programa las poblaciones callejeras; b) el grado en que la población callejera que conoce el programa utiliza los servicios de ASE. Una primera aproximación se obtiene cuando se verifica que la población encuestada que respondió a la pregunta de por qué usaba o no usaba los servicios de ASE respondió una u otra opción, es decir, no hubo respuestas de no sabe. Esto quiere decir que en principio posiblemente la mayor parte de la población callejera conoce los servicios de ASE.

En cuanto a cómo se reparte la población que conoce los servicios de ASE entre quienes usan y no usan los servicios, la encuesta arrojó los siguientes resultados:

Usan los servicios de ASE	%
Sí	76.0%
No	24.0%
Total	100.0%

Fuente: Encuesta a población callejera, Evaluación Externa de Resultados del Programa Atención Social Emergente. Usuarios de ASE. Población en puntos de calle.

Es decir, aproximadamente tres cuartos de personas de calle han usado los servicios de ASE.

Las causas que se mencionan entre los encuestados para no usar los servicios son: problemas para ir a ASE, malos servicios, prefiere otros servicios, problemas en la entrada, u otra causa. De quienes usan los servicios se refirieron a que son buenos y una proporción mayor a que se les trata bien. Estas cifras pueden cambiar a lo largo del tiempo, por lo que la información es deseable que se genere periódicamente.

Indicadores propuestos:

Indicador de resultados: (población callejera que conoce los servicios de ASE / población callejera total) * 100

Indicador de resultados: (población callejera que usa los servicios de ASE / población callejera que conoce los servicios de ASE) * 100
Objetivo: Conocer el grado en que ha resultado efectiva la promoción de los servicios de ASE, su conocimiento y uso.

Vertiente Campaña de Invierno. Componente: Atención con apoyos y servicios asistenciales durante temporada invernal

Se contabiliza de la misma manera y en conjunción con la atención en calle de Jornadas callejeras.

5. Elementos de eficiencia comparativa del programa

El principal efecto del programa ASE en la población callejera ha sido la mejora en las condiciones básicas de bienestar entre los usuarios, según el reconocimiento mayoritario de los propios beneficiarios. La interrupción del proceso de deterioro físico y mental propio de la condición de la vida se traduce necesariamente en la detención, mitigamiento e incluso reversión de dicho deterioro, dependiendo de la edad, padecimientos, tiempo de exposición a la vida en calle, del organismo de la persona en particular. Sin embargo, las condiciones de vida en calle siguen siendo las mismas.

Estas características las comparte con algunos programas públicos que se trataron en el marco de referencia sobre las experiencias latinoamericanas. El programa más parecido es el de los Sin Techo de Buenos Aires: también proporciona servicios asistenciales, opera en una escala local y tiene poca coordinación con otros programas. En el caso de Argentina la presencia más amplia de población callejera en los años noventa, que motivó la creación del programa, se debió muy claramente a la gran cantidad de personas literalmente arrojadas a la calle por la crisis y las políticas “liberalizadoras”. El factor económico fue aquí de una influencia muy directa. Por lo mismo, las personas en condición de calle podían aumentar y reducirse y sobre todo rotarse en función de los vaivenes de la economía, las políticas sociales y las circunstancias individuales en cuanto a conseguir trabajo. En este sentido, la atención emergente podía afrontar adecuadamente las necesidades de personas que bien podrían estar solo un tiempo en esa condición, para ser sustituidas por otras. En el caso de la

Ciudad de México la problemática es más “estructural” y requiere de soluciones más amplias.

Las acciones en Chile están enmarcadas dentro de las políticas aplicadas a través de Chile Solidario. Este programa añade a la labor asistencial un componente preventivo (equipos de profesionales que trabajan con las familias, acompañamiento para desarrollo de competencias), una mayor articulación con otras instituciones, incluso de sociedad civil, y la posibilidad de acceso a beneficios de otras vertientes de Chile Solidario. No busca incidir en la modificación de las condiciones estructurales que generan el fenómeno. La gran experiencia de Chile Solidario en materia de atención de los grupos más necesitados permite lo que podríamos llamar una mejor atención en situación de calle, pero no hay indicios de una transformación en sentido de superar dicha condición.

Ayuntamiento de Campina Grande ha desarrollado acciones en el ámbito de la educación, la salud (inclusive preventivas), la recreación y la capacitación para el trabajo. También hay asesoría y acompañamiento a familias. Se impulsan proyectos diversos: apoyo académico, talleres, manualidades, trabajo social, escuela para padres, atención psicológica y actividades recreativas, y se aprovecha la infraestructura local, pública y privada. Pero el plan de intervención es temporal y los beneficios tienden a diluirse; una vez terminado los beneficiarios dejan de participar y hay un retorno a la condición de calle. Tampoco busca incidir en las causas “estructurales”.

Esta última opción corresponde como ya hemos dicho a toda la política social, nacional y local. En contexto previsible no es de mejoramiento, en vista de las políticas económicas aplicadas. Así que las “condiciones estructurales” permanecerán y las políticas sociales en el nivel federal están pensadas para contrarrestar los efectos del modelo económico aplicado.

Entonces no resulta razonable plantear que un programa local destinado a atender a las poblaciones callejeras se proponga modificar esas condiciones. Lo que es factible y obligado a hacer es plantear opciones reales de salida de la condición de calle. De este modo, se eliminaría la desventaja que las poblaciones callejeras tienen en relación con el resto de los grupos sociales urbanos, incluso los más pobres.

En su diseño actual ASE no puede aspirar a esa superación de la situación de calle más que en porcentajes reducidos. Aun cuando puede mejorar su desempeño en la provisión de servicios asistenciales, y ya vimos algunos puntos de mejora posible, ese mejor desempeño no podrá arrojar resultados mucho más amplios en materia de superación de condición de calle. Es necesaria esa mejora, pero no deben esperarse

resultados mucho mayores a los ya alcanzados. Inclusive tratando de establecer nuevos convenios, si éstos se hace desde la posición aislada del programa.

CONCLUSIONES

El fenómeno de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México no es el resultado directo de la falta de vivienda, o de la pobreza. No en la mayoría de los casos. Las familias representan para las personas en edades dependientes la fuente única de protección económica y la base del vínculo social con la comunidad o sociedad. Es en este ámbito donde se adquieren los fundamentos de la inserción de las personas en la sociedad en su vida adulta. Ahí se desarrollan los activos económicos (dinero ahorrado, vivienda, etc.), culturales (escolaridad, capacitación para el trabajo, habilidades de socialización, etc.), sociales (red de solidaridades de parentesco y no parentesco) e incluso referencias hacia su persona (fama, prestigio, confianza, etc.), lo que Bourdieu llama respectivamente los capitales económico, cultural, social y simbólico, que permiten a la persona adquirir los fundamentos de su independencia y dar cierta continuidad al *status* social adquirido por la familia. La plasmación material de este conjunto de circunstancias que permiten a las personas en edades dependientes adquirir los activos de su futura independencia social es la vivienda, que presupone precisamente la existencia previa de esos activos.

En el caso de las familias pobres la falta de medios económicos adecuados hace más vulnerables a los miembros dependientes. Algo similar resulta con la escolaridad específicamente, uno de los medios importantes de inserción social en las sociedades actuales.

Se entiende que la ruptura de esos vínculos en las edades de la dependencia (infancia, primera juventud, vejez) genere especialmente en esos grupos una situación de desamparo tal que pueda arrojar a la persona a la calle.

Las circunstancias adversas del contexto social general y muy especialmente las económicas que inciden en el nivel de vida terminan por erosionar los lazos afectivos al interior del núcleo familiar, con mayor intensidad en las familias pobres. En algún momento dado, que depende las circunstancias específicas de la familia y la persona, se produce la ruptura afectiva.

Otro elemento que se añade a lo anterior es la migración, dependiendo de las circunstancias. Como una variante de lo anterior tenemos los casos de abandono de la persona en la ciudad por parte de la familia o parte de ella al llegar a la misma, sea como migrante o que se regrese a su lugar de origen. También tenemos el caso de una persona

que llega sola a la ciudad, y aunque mantiene los vínculos familiares y el contacto, para efectos prácticos está sin su protección.

Ya sólo estas consideraciones nos permiten entender las limitaciones que tiene la reinserción familiar como estrategia básica de una política de reincorporación social. Sólo en algunos casos puede operar de modo definitivo y satisfactorio.

La adicción a las drogas como causa directa de la condición de calle, particularmente entre los jóvenes, necesita una mayor indagación. La percepción de la adicción como motivo puede soslayar que la ocurrencia de la adicción esté enraizada en una problemática familiar aguda, independientemente de que el contexto más global incentive el consumo de drogas.

Como vemos, puede haber muchas circunstancias que al menos creen las condiciones para que se produzca la situación de calle. Un medio ambiente desfavorable a la integridad del núcleo familiar, pero especialmente las condiciones económicas, actúan de diversos modos en la generación del fenómeno. Sólo en algunos casos la falta de medios económicos o de vivienda lleva a personas a vivir en la calle, en lugar de producir de modo más general hacinamiento o una mayor incorporación de miembros de la familia al mercado de trabajo o el autoempleo.

Los casos de vivir en la calle por decisión propia son igualmente una excepción. Obviamente, cualquier acción que se realice pasa por la mente humana. Pero considerar decisiones tan terribles como huir de la casa a temprana edad por parte de una joven por el acoso sexual o la violación de un padrastro u otro miembro de la familia como una manifestación de “libre albedrío”, “ejercicio de la libertad”, etc., es en el mejor de los casos una inmensa frivolidad. En nuestra sociedad la mayor parte de las coerciones tiene la forma “invisible” de la coerción por necesidad.

La expresión coloquial de “vivir en la calle” significa propiamente *residir* en la calle. Y la “calle” abarca además de la vía pública de tránsito otros espacios públicos o “privados” que no son vivienda: parques, bajopuentes, estaciones de transporte, edificios abandonados, etc. Los elementos definitorios de ese residir en la calle son la *ausencia de una vivienda*, por precaria que sea, y el *pernoctar en la “calle”*. Por razones prácticas podemos utilizar la expresión “vivir en la calle” para referirnos a la situación descrita, así como “población callejera” o en “situación de calle” para referirnos a las personas en esa situación.

Como ya expresamos previamente, es la exclusión social total, generada por la ruptura con los vínculos familiares y de la comunidad, y la vulnerabilidad consiguiente, lo

que caracteriza las condiciones de vida de las poblaciones que habitan en calle. Sin embargo, en la Ciudad de México estas condiciones distan de ser simples y homogéneas. Además han cambiado en el curso de las últimas décadas.

Uno de los cambios más notorios experimentados fue la disminución de la población infantil, cuya magnitud sigue siendo incierta pero fue ciertamente importante. Ahora los menores de edad representan un porcentaje minoritario. Una de las causas, aunque no sabemos su peso, es sin duda el paso de muchos de esos niños a la adolescencia, juventud o adultez intermedia. De hecho, estos grupos etáreos son los predominantes ahora.

En cuanto a la composición por edad, sigue predominando la presencia de sexo masculino. Según las estimaciones y conteos en diversos contextos el porcentaje varía (no tenemos certeza de hasta qué punto ello se debe a circunstancias de la generación del dato); pero de esta predominancia, que oscilaría para el conjunto de la población entre un 65 y un 75%, no hay duda.

Hay problemáticas más específicas para determinados subgrupos que tienen relevancia especial. Entre niños y niñas de corta edad existe el riesgo de separación de su madre. El principio de derechos humanos involucrado sobre el interés superior del niño es invocado tanto por las autoridades que pretenden el tutelaje por razones de inadecuada atención por parte de la madre o directamente por los riesgos de la situación de calle, como por quienes se oponen a la separación en razón del principio de la vida en el seno de una familia, es decir, dos principios o derechos en este caso en aparente conflicto. Son situaciones que no deben verse desde una concepción simplista de buenos y malos, sino establecer en los casos individuales la situación. Desde el punto de vista de las diversas normativas de derechos humanos no puede una ley definir la situación sino sólo una sentencia judicial. De cualquier modo, se trata de una problemática compleja y difícil, a la que se debe otorgar especial interés. Una posible línea de política pública que podría abordarse incluso con las funciones actuales de ASE sería la de complementar apoyos a fin facilitar que mientras exista una situación de calle se provea específicamente a las familias compuestas de madre e hijos de una atención especial, que permita la mínima atención adecuada de los menores y con ello garantizar la unidad de la familia.

En el caso de los jóvenes se constata de múltiples formas la presencia muy extendida de adicciones, especialmente a los solventes. Esta práctica de utilización de sustancias psicotrópicas tiene una influencia negativa en prácticamente todos los aspectos relacionados con la superación de la condición de calle: no favorece la

obtención de empleos, no favorece la educación o la capacitación para el trabajo, no favorece la reintegración familiar... Pero la propia situación de calle desfavorece la existencia o continuidad de los tratamientos a las adicciones, lo cual no se soluciones con coerción o encierros. La superación de este círculo vicioso sólo se puede dar mediante la integralidad de las intervenciones. Por ejemplo, un esquema atractivo de atención educativa o de capacitación con objetivos armonizados con los intereses de los beneficiarios puede ser el marco de la atención a adicciones.

También forma parte de la problemática más típica de los jóvenes, más que de otros grupos etáreos, los problemas con las fuerzas de seguridad, aun cuando cuantitativamente afecta a sólo una parte de ellos. Aquí, como en todos los casos, la situación es compleja y requiere atención especial por su relevancia de cara a los temas de derechos humanos. Jóvenes que vivan en calle, tengan adicciones practicadas a la luz del día, etc., pueden generar percepciones de peligrosidad y por tanto ser susceptibles de intervenciones policiacas, con los riesgos para su integridad que ello supone. Pero esto puede darse de muy diversas maneras. No todas las personas en situación de calle, incluso jóvenes, han sido objeto de conflictos la policía. Por otra parte, se registran algunos casos de extorsión, en donde la intervención apunta directamente a la sanción de esas conductas. Sin embargo, la principal problemática atañe a la cuestión de los desalojos. Una parte se genera en políticas de “imagen” de la ciudad, al parecer más acusadas anteriormente a raíz de las “recomendaciones” de Rudolph Giuliani, a veces tomando como pretexto disposiciones de la Ley de Cultura Cívica. Pero el problema no se reduce a ello y no es claro que se deba principalmente a ello. Tiende a olvidarse que muchos de las acciones de desalojos pueden originarse en protestas de vecinos. Incluso la relativamente poca incidencia detectada de conflictos directos de vecinos con población callejera podría estar encubierta por la razón de que los vecinos que tienen quejas en su contra prefieren hablar a la policía que tener un enfrentamiento directo con las personas de calle. Se trata, pues, de un problema complejo que no se resuelve por tanto partiendo de concepciones simplistas. Evidentemente, los desalojos de población callejera no resuelven en absoluto el problema. Tampoco se solucionan sólo con denunciarlos. Este es un punto que debe ser objeto de atención especial. Por supuesto se debe involucrar y responsabilizar a la Secretaría de Seguridad a fin de evitar los desalojos violentos, pero ello tampoco resuelve el problema. Se requiere un modelo particular de intervención para afrontar de modo inmediato la cuestión. Pero finalmente sólo se dará solución en la medida en que exista una salida “de fondo” a la situación de calle misma.

Los adultos mayores son los usuarios potenciales principales de los albergues. Para que funcione la canalización a albergues, éstos deben tener las condiciones mínimas adecuadas, lo que depende no sólo de la administración de los CAIS sino también de la ampliación de la gama de opciones de canalización, que incluya convenios formales con otros albergues.

No puede dejar de mencionarse al tratar de las problemáticas de la población callejera los problemas que surgen al interior de la misma. Muchos de los problemas no están suficientemente documentados, aunque sabemos que existen, aun cuando se hable poco o incluso no se hable de ellos. Se sabe y se ha detectado en el curso de la evaluación que existe violencia al interior de algunas parejas, sobre todo por parte de la pareja masculina a la femenina. También algunas mujeres son víctimas de acoso sexual de miembros de poblaciones callejeras, agresiones de otras mujeres también en situación de calle, o presiones de compañeros de calle para consumir drogas. Aunque puede pensarse una intervención, educativa o de cualquier otro tipo, en calle, donde las organizaciones privadas pueden realizar una contribución importante, es mejor pensar en la integralidad de las acciones, en donde el efecto de otras intervenciones apoye las acciones educativas que puedan realizarse.

Menos documentados están algunos problemas tales la formación de jerarquías para control de lugares o incluso que algunos delincuentes intenten involucrar a algunas personas de calle en sus actividades.

También puede establecerse la existencia de necesidades especiales de las mujeres en materia de atención especializada de salud, y que deben incluirse dentro de la atención básica de primer nivel, como servicios de atención ginecológica, seguimiento posparto, etc.

Pero para abordar las necesidades de la población de calle hay que atender no sólo a las problemáticas detectadas sino también a sus expectativas. La inmensa mayoría de los jóvenes conservan el deseo de seguir sus estudios, así como la mayoría de los adultos de edad intermedia conservan el deseo de conseguir un empleo. Esto no ha sido puesto de relieve hasta ahora.

Esto quiere decir que un modelo de intervención integral y “de fondo” deberá incluir necesariamente la consideración central de estas otras necesidades.

Las causas que generan el fenómeno de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México implican un contexto que va mucho más allá de su circunscripción. No sólo el contexto nacional sino también el internacional. No sólo las tendencias de la economía

sino los modelos de política económica dominantes, incluso a nivel nacional en México, indican que esas condiciones seguramente permanecerán actuando. Por tanto es poco realista pensar en políticas de atención de las poblaciones callejeras que incidan en las causas “estructurales” que la generan. Esto es materia de la política social en general, nacional y local, que incida en los factores que provocan la disolución del tejido social.

Una solución “de fondo” debe ubicarse más bien en la solución a la situación de las propias poblaciones callejeras, por tanto, orientada a una opción real de salida de la condición de calle. Esta solución se enmarca, sin embargo, a nivel de la política global del Gobierno del Distrito Federal.

El diseño de Atención Social Emergente surgió de una reestructuración de los programas dependientes de IASIS; como resultado quedó claramente especializado en la atención a poblaciones callejeras. También se concentró en servicios asistenciales para cubrir necesidades básicas inmediatas de la población callejera, junto con su antecedente funcional, la identificación de la población y la promoción de los servicios. La evaluación de los resultados de su operación debe igualmente centrarse en las funciones asignadas y no en los requerimientos generales de la población en situación en calle. Cabría entonces señalar las posibilidades mejoramiento y ampliación del alcance de sus acciones.

El análisis sobre si el programa ha incluido en su diseño un enfoque de derechos queda limitado por dos circunstancias. La primera es que no existen estándares de derechos humanos específicos para la población callejera. Para vincular las problemáticas de la población de calle a derechos humanos hay que recurrir a estándares y principios generales sobre los temas que más les atañen. La segunda limitación es que la mayoría de estos estándares y principios generales se refiere a temas relacionados con las grandes problemáticas de las poblaciones callejeras (vivienda, salud, empleo, seguridad, etc.), que no corresponden a los servicios asistenciales en su mayor parte. Quedaría sólo el principio de no discriminación para referirse a aspectos de derechos en el diseño de ASE. Las disposiciones al respecto en las reglas de operación no muestran conflicto al respecto: no hay restricciones por edad o sexo al servicio, y se ofrece el servicio a quienes no pueden solicitarlo; se considera la voluntad de la persona no sólo para acceder al servicio sino también para proporcionar sus datos; existe un recurso de inconformidad y exigibilidad, y se hace accesible a su conocimiento.

IASIS se encuentra como uno de los organismos responsables de aplicar líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Sin embargo, el Programa presenta muchos problemas en cuanto a señalar tareas específicas orientadas al goce de derechos que estén fundados en estándares internacionales. La mayor parte de las líneas de acción o son muy genéricas o se refieren a tareas previas para definir acciones precisas al goce e derechos. Hay tres grupos: a) las relativas a la legislación; b) las orientadas a desarrollar y poner en marcha, en todas sus etapas, un programa integral; c) líneas para el desarrollo de programas y acciones específicas en diversos ámbitos como la educación, empleo, etc. (en plena contradicción con el propósito del anterior grupo de líneas). Las líneas de acción que están más relacionadas con las funciones de ASE corresponden segundo grupo.

Lejos de considerarse una "carga" para las labores de IASIS y ASE estas obligaciones representan, teniendo el presupuesto correspondiente, la oportunidad de tomar un papel activo en la creación de dicho programa integral.

Entretanto ASE opera aun en sus funciones actuales con un presupuesto limitado. Las dos grandes áreas de funcionamiento, la identificación de la población junto con la promoción de los servicios y la provisión de servicios asistenciales, se desglosan en gran cantidad de tareas. Muy en particular, uno de los requisitos básicos para el desempeño de sus funciones es el transporte —para los recorridos de identificación de la población, promoción y provisión de servicios en calle, traslado emergente de usuarios, visita y traslado de usuarios en invierno—, para lo cual se cuenta con un solo vehículo.

Existen otros problemas de la operación del programa de origen diverso. Se detecta un pequeño porcentaje de población usuaria que no es de condición de calle aunque necesitada, que de una u otra manera ha logrado burlar los controles aplicados, lo cual añade una pequeña presión más a la limitación general por la estrechez de recursos. También hay escasez de algunos insumos para proporcionar los servicios, particularmente en las áreas de: ropa y cobijas, medicinas, combustible para agua caliente, mantenimiento de baños, algunos ingredientes en la preparación de alimentos (condimentos, sal, tortilla, azúcar, etc.). Este conjunto de limitaciones, aunque pequeñas, por su misma diversidad sugieren un tema de presupuesto. Pero también que hacen falta acciones de difusión y sensibilización en diversos sectores de la sociedad para fomentar las donaciones, particularmente de ropa, cobijas y medicinas.

Entre las observaciones in situ en las instalaciones cabe destacar que los usuarios reciben buen trato y que existen los anuncios reglamentarios de transparencia sobre los derechos de usuarios y el recurso de inconformidad.

A fin de realizar mejor sus funciones actuales y futuras es necesario que los sistemas de información se automaticen más. Los registros de operación aún se llevan muy manualmente. Aquí, como es necesario y conveniente en este tipo de casos, es preferible invertir tiempo en generar registros electrónicos que permitirán a su vez generar reportes automáticamente, que gastarlo en la generación manual de los reportes.

También es conveniente una mejora en los registros y la automatización de la generación de reportes. Actualmente no existe una cifra del número de usuarios. El Sistema Único de Registro de Poblaciones Callejeras requiere contar con al menos el control del registro de quienes ya han sido canalizados, sin que puedan aparecer después como nuevos usuarios. De este modo se podrá contar con una cifra bastante confiable del número de usuarios, dejando poco margen para que algunas personas que no cumplen el perfil tengan indebidamente acceso a los servicios.

El Sistema de Monitoreo de las Poblaciones Callejeras de Atención Social Emergente aún está en proceso. En el tiempo que tiene de operación ha cubierto un porcentaje importante en el registro de la población en puntos de calle. Este sistema tiene la ventaja de que por la reiteración de los recorridos puede ir cubriendo a la totalidad de la población callejera in situ. A pesar de la rotación de esta población entre albergues y calle o en menor medida entre situación de calle y no de calle, este sistema de identificación, una vez terminado, podrá proporcionar por primera vez una cifra confiable y muy acercada al conjunto de la población callejera (hemos visto la limitación a este respecto de los cómputos actuales y la incertidumbre que existe a este respecto). Su constante revisión permitirá una actualización periódica de la cifra (digamos, cada año), lo que proporcionará una información de primer orden para seguir la evolución de la población callejera. Pues contando con la cifra total, tanto las características registradas por este sistema como por otro tipo de captación de información, particularmente encuestas, permitirán tener una radiografía confiable de la composición de la población en situación de calle en términos absolutos, con lo que ello implica de cara a la planeación de acciones por diversos tipos de población callejera. Por tanto, es importante que este proyecto de identificación de la población continúe y se fortalezca.

Pero también aquí es necesario mejorar la forma de registro. En particular, en lugar de ser un registro gráfico con información estadística asociada debería ser una base

de datos georreferencias. Con ello se hace posible la generación rápida y no costosa de reportes, con diversos grados de desglose, combinación de variables, etc.

También en la información sobre la operación, necesaria en cualquier escenario, requiere de definiciones claras de los rubros reportados. En particular, la de “personas atendidas por reportes” parece duplicar la información de población atendida en calle y la de canalizaciones, añadiéndosele la mera atención telefónica que no tuvo consecuencias. Además, para que esta información sea significativa se requiere como punto de referencia el dato del número de usuarios, que como vimos no está disponible.

Hace falta actualizar, modernizar y proporcionar más información en la página de Internet.

Se requiere registrar o definir en las reglas de operación el protocolo para la reinserción familiar.

Las vinculaciones formales de ASE con otras instituciones están muy restringidas. Algunas vinculaciones están a nivel de solicitud de servicios, como podría hacerlo cualquier institución. Hacen falta convenios formales que hagan participar y responsabilizarse a instituciones de la escala de la Secretaría de Salud, de Trabajo y Fomento al Empleo, etc. También están pendientes relaciones más institucionales con organizaciones del sector privado, incluso OSC. Pero como se ha adelantado, sería conveniente que estos convenios estén enmarcados al interior de una estrategia o programa integral.

Servicios asistenciales producen una detención, aminoración o reversión del deterioro de la situación de calle.

La canalización a CAIS y más limitadamente otros albergues resulta funcional principalmente para personas mayores. Las problemáticas de saturación y de otro tipo hacen que la opción no se atractiva incluso para este sector de población en su mayoría, con mayor razón para la población joven, en su mayoría, para quienes los albergues no son una opción de solución ni resultan aceptables en general.

En cuanto a los resultados, tenemos en primer lugar la identificación de la población a atender. Como vimos, el método utilizado a través de recorridos reiterados resulta la más conveniente, aunque aún no se ha concluido.

Aun cuando no sabemos el número de personas en situación de calle, las respuestas obtenidas sobre la utilización de los servicios de ASE parecen denotar que la gran mayoría los conoce. Hay muchos usuarios nuevos registrados en el año anterior, lo

que implica que en ese lapso de tiempo ha habido un incremento en las personas que conocen o usan los servicios.

En cuanto a la cobertura de uso de servicios, dentro de las incertidumbres de las cifras involucradas, al parecer hasta unos dos tercios de las personas de calle o tal vez menos los utilizan. Entre quienes sí los utilizan refieren como motivos principalmente que son buenos servicios y que los tratan bien. Entre quienes no usan los servicios algunas personas refieren como motivo que son malos, pero la mayoría mencionan problemas para acceder a ellos, principalmente relacionados con el traslado, inclusive la falta de medios para llegar a las instalaciones, o bien algunos problemas para ingresar.

La calificación de los principales servicios asistenciales por parte de los usuarios (baño, cambio de ropa, comida) es, como puede esperarse, desigual, aunque claramente predomina la evaluación positiva. Ya se mencionaron algunas carencias de los servicios, algunas de las cuales reportan los usuarios como puntos de mejora.

El rubro más importante de resultados del programa, que se refiere a los efectos en la población usuaria, muestra un efecto positivo en la misma. La mayoría de los usuarios percibió una mejora en sus condiciones de vida, que la refirió de diversos modos, pero que claramente apunta a una mejor condición de bienestar general, sea enfatizando aspectos de salud, sensación de bienestar, o satisfacción con su persona (particularmente sentirse aseado). Los servicios básicos de salud han incidido en algunas enfermedades comunes de la vida en calle, como enfermedades respiratorias y gastrointestinales, además de atención básica de lesiones por golpes.

De este modo, los servicios asistenciales están incidiendo en aminorar, detener o incluso revertir el deterioro físico y mental de los usuarios, aunque el grado de esta resultado depende necesariamente del grado de deterioro previo y del tiempo de exposición al mismo. En este sentido, el programa está logrando resultados importantes en relación con los objetivos que se le han asignado.

Sin embargo, las problemáticas en calle no han sido en general modificadas. Lo cual es de esperar que siga ocurriendo mientras no exista un programa que abarque de manera integral las problemáticas de las poblaciones callejeras, y orientado a una opción real de salida de situación de calle.

Las ventajas generales de un programa o estrategia integral son bastante claras. Los componentes se retroalimentan y autorrefuerzan en lugar sumarse. En nuestro caso podemos señalar muchos ejemplos. Atender exitosamente adicciones sin el abandono de situación de calle resulta sumamente complicado. Si existen procesos paralelos de

reincorporación social que atiendan no sólo necesidades sino también expectativas de los jóvenes en situación de calle, el tratamiento simultáneo de las adicciones puede tener mejores efectos. A la inversa, el tratamiento de adicciones puede mejorar el rendimiento y la motivación de los jóvenes por otras opciones de solución, como estudio o empleo.

ASE puede ser el punto de partida para el desarrollo de tal programa o estrategia. Es más, por todos los motivos debería impulsarlo, lo que por lo demás daría cumplimiento a las líneas sustantivas del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Lo que comenzaría por el diseño. Pero para su ejecución debería contar con el apoyo y compromiso a nivel no sólo de Secretaría de Desarrollo Social sino también del Gobierno del Distrito Federal, pues necesariamente deberían estar involucradas otras secretarías.

Son diversas las acciones que pueden ir siendo puestas en marcha, sin perder de vista la necesaria integralidad a la que se debe aspirar, además de la gradualidad de los procesos de reinserción y reincorporación social. Un programa de capacitación resulta trunco si no hay acuerdos con el sector privado para dar empleos a usuarios que han pasado por un proceso de fortalecimiento de capacidades para la reinserción y reincorporación sociales, incluyendo la reducción y superación de las adicciones. También resulta conveniente que los ingresos de empleos temporales o becas de capacitación que formen parte de ese proceso puedan ser en un inicio en forma de vales por productos de consumo básico, a fin de desincentivar la adquisición de drogas.

Nada de esto se puede lograr sin una ampliación de los recursos. Simplemente para el diseño de las nuevas estrategias.

Finalmente, el financiamiento a organizaciones privadas a través del Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS) deberá optimizarse para promover el desarrollo de proyectos que aporten al desarrollo de una estrategia integral: modelos de intervención educativa en calle o fuera de ella, modelos asociativos para proyectos de generación de ingresos, etc., etc., adaptados a las condiciones de las poblaciones de calle de la Ciudad de México.

RECOMEDACIONES

1: Se requiere de una estrategia integral coordinada para pasar de los beneficios de la atención social emergente a una superación de la situación de calle, lo que implica un compromiso a nivel de gobierno del Distrito Federal a fin de logar el involucramiento de los entes que tendrían que participar en una estrategia semejante, como la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Promoción del Empleo, la Secretaría de Cultura o el IAPA, coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, a través de IASIS, así como acuerdos con sector privado en temas no sólo de albergues y atención emergente sino de empleo, formas alternativas de consumo (p.e., vales de despensa de productos de consumo básico de desalienten el gasto en adicciones). Se requiere para ello la participación de una amplia gama de actores; incluyendo especialmente a las propias poblaciones callejeras. Una figura clave puede ser la de personas que salieron de la condición de calle.

2: La diseño de estrategia podría ser elaborado por IASIS, para lo cual requeriría (además de para otras cosas) recursos adicionales. Debe ser integral no sólo para evitar desperdicio de recursos sino para potenciar su efecto mediante sinergias que produzcan círculos virtuosos. Por ejemplo, el tratamiento de adicciones difícilmente puede tener resultados positivos permanentes mientras se mantenga la condición de calle. Asimismo, acuerdos de capacitación resultarían inútiles si no hay opciones de empleo en el sector privado especiales para personas que han estado en situación de calle. Igualmente es difícil mantener opciones de capacitación en personas adictas cuando no hay tratamiento de adicciones.

3: ASE debe mejorar técnicamente sus sistemas de información a fin de cumplir con la normativa (incluso del PDHDF) de tener una información confiable y periódica de la población callejera y sus problemáticas. Sobre todo que tiene las bases para ello. Y es ASE precisamente quien tendría que hacerlo. Además debe mejorar los registros y gestión de la información sobre la operación del programa. El trabajo a este respecto deberá en general dar más importancia al registro electrónico de la información que a la

generación manual de reportes. Una mayor informatización del manejo de la información permitirá general los reportes de modo mucho más y con mejores posibilidades de desglose y presentación. El SURPCA debe depurar la información que capta para distinguir los usuarios de ASE de quienes ya no lo son, así como identificar mejor la canalización. El monitoreo en puntos de calle debe pasar de un sistema gráfica con información estadística asociada a un sistema de información estadística georreferenciada.

4: ASE debe contar con mayores recursos financieros específicamente para:

- Mejorar la identificación y atención de la población en puntos de calle, contando con más unidades y personal para los recorridos.
- Mejorar la calidad de algunos servicios, en particular agua caliente más constantemente, servicio médico de primer nivel en horarios más continuos, mayor abastecimiento de medicinas, mejor preparación de alimentos.
- Mejorar la calidad de los sistemas de información.
- Diseñar una estrategia integral para atender mejor a las poblaciones callejeras y sentar las bases de soluciones de salida efectivas de la condición de calle que les permitan la posibilidad de reincorporación social y una mejor posibilidad de acceso al disfrute del conjunto de derechos básicos.
- Operativizar las acciones que impliquen la puesta en práctica de la estrategia señalada.

5: Debe atenderse con particular atención el problema de los desalojos forzosos mediante dinámicas que atiendan de fondo de este problema, que radica en la contradicción de intereses entre poblaciones callejeras y vecinos, en tanto no se tengan opciones de salida de la condición de situación de calle. Resulta necesaria de manera inmediata la elaboración de protocolos que impidan los desalojos violentos de las poblaciones callejeras.

6: Se debe promover una mejor colaboración con instituciones de sector privado, que puedan genera una red de atención mejorada. Igualmente, se debe ampliar la gama de instituciones con las que pueda establecer convenios para la canalización.

7: Utilizar más eficientemente el financiamiento a través del Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS), en particular promover una orientación más productiva de la experiencia de las instituciones privadas, para tareas como participar en el diseño y realización de una estrategia integral, elaboración de propuestas de intervención particulares (educativas, o de otro tipo).

8. La situación de los albergues bajo administración de IASIS debe mejorarse a fin de que constituyan una opción aceptable de transición para poblaciones de jóvenes y de adultos de edad intermedia, así como una opción más permanente para adultos mayores sin opciones de reintegración social. Ello incluye de modo central la ampliación y sobre todo profesionalización y especialización del personal que atiende a la población residente, lo cual debe formar parte de una estrategia en la cual los albergues sean una posibilidad de transición a una solución de salida.

9. Realizar estudios adicionales que profundicen sobre los diversos aspectos presentados en la presente evaluación, como la diversidad de las poblaciones callejeras. El estudio buscaría ampliar la magnitud y representatividad de la muestra, realizarse en periodos de mayor afluencia a los servicios de ASE (primavera-otoño), y precisar más los resultados de la presente evaluación, para lo cual se puede partir de sus resultados.

ANEXOS

Índice

Instrumentos de encuesta
Incidencias en la aplicación de la encuesta a poblaciones en situación de calle
Relación de bases de datos

EVALUACIÓN EXTERNA DE RESULTADOS DEL PROGRAMA ATENCIÓN SOCIAL EMERGENTE (ASE), 2014

Cuestionario a población callejera 1
Población que recibe servicios de ASE

Lugar: _____ Fecha: _____ Hora: _____

Módulo A. Perfil socioeconómico:

1. Nombre de pila o alias _____
2. [Marcar sexo] Hombre ( ) Mujer ( ) Otro ( )
3. ¿(Recuerda) cuántos años tiene? (Aproximadamente) _____
4. ¿Dónde nació? (Ciudad/estado) _____
5. ¿Hasta qué grado estudió? _____
6. ¿A qué se dedican/dedicaban sus padres? _____
7. ¿Mantiene contacto con algún familiar? Sí ( ) No ( ) [En caso positivo mencionarlo(s)]

_____

Módulo B. Condiciones de calle:

1. ¿Cuánto tiempo ha vivido en calle (años y/o meses)? _____
2. ¿Qué lo llevó a vivir en calle? _____

_____

3. ¿Qué hace para vivir? _____
4. ¿Por qué no pudo conseguir un trabajo remunerado? _____
5. ¿Forma parte de un grupo con otras personas en situación de calle? Sí ( ) No ( )
6. ¿Qué problemas tiene viviendo en calle? _____

_____

_____

7. ¿La policía lo/la ha molestado por estar en la calle? _____

_____

8. ¿Ha tenido problemas con los vecinos y transeúntes? _____

_____

Módulo C. Valoración de la atención de ASE:

1. ¿Durante cuánto tiempo ha usado los servicios de ASE? _____

2. ¿Cómo califica el servicio de baño? (Bueno) (Regular) (Malo) ¿Qué le gustaría que mejorara en los servicios de baño? _____

3. ¿Cómo califica el servicio de cambio de ropa? (Bueno) (Regular) (Malo) ¿Qué le gustaría que mejorara en los servicios de cambio de ropa? _____

4. ¿Cómo califica el servicio de comida? (Bueno) (Regular) (Malo) ¿Qué le gustaría que mejorara en las comidas que le proporcionan? _____

5. ¿Le han dado algún servicio médico? (Sí/no). (Si respondió sí) ¿De qué lo curaron?

_____

6. ¿Qué mejoras ha notado en su persona con el uso de los servicios de ASE?

_____

7. ¿Le han ofrecido pasar a un CAIS, a otra institución, o regresar con su familia [en caso de tener: preguntas A7]? Sí ( ) No ( )

8. [En caso de respuesta positiva:] ¿Aceptaría? (Sí/no)

¿Por qué? _____

Módulo D. Apoyos de organizaciones privadas:

1. ¿Ha recibido alguna ayuda de una organización privada? (Institución de asistencia, organización de sociedad civil, etc.) Sí ( ) No ( )

2. (Si respondió sí) ¿Cuál? _____

3. ¿Qué tipo de ayuda le proporcionaron? _____

_____

Módulo E. Aspectos motivacionales:

1. Si le dieran un tipo de ayuda para estudiar o trabajar o dedicarse a alguna actividad de su gusto, ¿dejaría la calle? Sí ( ) No ( )

2. En ese caso, ¿qué le gustaría hacer? _____

_____

EVALUACIÓN EXTERNA DE RESULTADOS DEL PROGRAMA ATENCIÓN SOCIAL EMERGENTE (ASE), 2014

Cuestionario a población callejera 2
Población en puntos de calle

Lugar: _____ Fecha: _____ Hora: _____

Módulo A. Perfil socioeconómico:

1. Nombre de pila o alias _____
2. [Marcar sexo] Hombre ( ) Mujer ( ) Otro ( )
3. ¿(Recuerda) cuántos años tiene? (Aproximadamente) _____
4. ¿Dónde nació? (Ciudad/estado) _____
5. ¿Hasta qué grado estudió? _____
6. ¿A qué se dedican/dedicaban sus padres? _____
7. ¿Mantiene contacto con algún familiar? Sí ( ) No ( ) [En caso positivo mencionarlo(s)]

_____

Módulo B. Condiciones de calle:

1. ¿Cuánto tiempo ha vivido en calle (años y/o meses)? _____
2. ¿Qué lo llevó a vivir en calle? _____

_____

3. ¿Qué hace para vivir? _____
4. ¿Por qué no pudo conseguir un trabajo remunerado? _____
5. ¿Forma parte de un grupo con otras personas en situación de calle? (Sí/no) _____
6. ¿Qué problemas tiene viviendo en calle? _____

_____

_____

7. ¿La policía lo/la ha molestado por estar en la calle? _____

_____

8. ¿Ha tenido problemas con los vecinos y transeúntes? _____

_____

Módulo C. Valoración de la atención de ASE:

1. ¿El personal de IASIS le ha ofrecido sus servicios? Sí ( ) No ( )
2. ¿Utiliza actualmente los servicios de ASE? Sí ( ) No ( )
3. ¿Por qué?

_____

_____

Módulo D. Apoyos de organizaciones privadas:

1. ¿Ha recibido alguna ayuda de una organización privada? (Institución de asistencia, organización de sociedad civil, etc.) Sí ( ) No ( )
2. (Si respondió sí) ¿Cuál? _____
3. ¿Qué tipo de ayuda le proporcionaron? _____

_____

Módulo E. Aspectos motivacionales:

1. Si le dieran un tipo de ayuda para estudiar o trabajar o dedicarse a alguna actividad de su gusto, ¿dejaría la calle? Sí ( ) No ( )
2. En ese caso, ¿qué le gustaría hacer? _____

_____

EVALUACIÓN EXTERNA DE RESULTADOS DEL PROGRAMA ATENCIÓN SOCIAL EMERGENTE (ASE), 2014

Cuestionario sobre población callejera y/o usuaria de ASE 3
Población en Centros de Asistencia e Integración Social, canalizados por ASE
Residencia continua/centro filtro

Lugar: _____ Fecha: _____ Hora: _____

Módulo A. Perfil socioeconómico:

1. Nombre de pila o alias _____
2. [Marcar sexo] Hombre ( ) Mujer ( ) Otro ( )
3. ¿(Recuerda) cuántos años tiene? (Aproximadamente) _____
4. ¿Dónde nació? (Ciudad/estado) _____
5. ¿Hasta qué grado estudió? _____
6. ¿A qué se dedican/dedicaban sus padres? _____
7. ¿Mantiene contacto con algún familiar? Sí ( ) No ( ) [En caso positivo mencionarlo(s)]

_____

Módulo B. Condiciones de calle:

1. ¿Ha vivido en la calle? Sí ( ) No ( ). [En caso de respuesta negativa pasar a módulo C. En caso de respuesta positiva preguntar:] ¿Cuánto tiempo ha vivido en calle?

_____

2. ¿Qué lo llevó a vivir en calle? _____

_____

3. ¿Qué hacía para vivir? _____
4. ¿Por qué no pudo conseguir un trabajo remunerado? _____
5. ¿Formaba parte de un grupo con otras personas en situación de calle? Sí ( ) No ( )
6. ¿Qué problemas tenía viviendo en calle? _____

_____

7. ¿La policía lo molestaba por estar en la calle? _____
8. ¿Tenía problemas con los vecinos y transeúntes? _____

Módulo C. Valoración de la atención en su paso por ASE:

1. ¿Desde cuándo vive en este CAIS? _____
2. ¿Cómo considera que lo trataron en ASE en su paso al CAIS? _____
3. ¿Cuáles fueron los servicios que mejor le parecieron de ASE? _____
_____
4. ¿Cuáles fueron los servicios que peor le parecieron de ASE? _____
_____

Módulo D. Apoyos de organizaciones privadas:

1. Cuando estaba en calle, ¿recibió alguna ayuda de una organización privada? (Institución de asistencia, organización de sociedad civil, etc.) Sí ( ) No ( )
2. (Si respondió sí) ¿Cuál? _____
3. ¿Qué tipo de ayuda le proporcionaron? _____
_____

Módulo E. Aspectos motivacionales:

1. ¿Le gustaría vivir en otro lugar distinto del albergue? Sí ( ) No ( )
2. [En caso de respuesta positiva:] ¿En dónde le gustaría estar?
_____

Incidencias en la aplicación de la encuesta a poblaciones en situación de calle

Las visitas se realizaron con acompañamiento y apoyo del personal de Jornadas Callejeras, quienes presentaron a los encuestadores con los potenciales encuestados.

Taxqueña: Se visitaron dos puntos de residencia y un puente peatonal. Uno no pudo contestar la encuesta. Dos rechazaron contestar. Se observó adicción generalizada. Se constató presencia de líderes en los dos puntos de residencia. Uno de ellos pidió examinar el cuestionario, pues decía que a veces en las encuestas ponen cosas distintas a lo que se respondió; a pesar de estar bajo los efectos de un solvente, mostró decisión ante la situación de la encuesta y claridad en sus propias respuestas.

Garibaldi-Teatro Blanquita: En Garibaldi se realizaron entrevistas un grupo en un punto de reunión de unas 6 personas; un de ellas mujer, quien reportó que se uní al grupo aunque contaba con una vivienda. Una persona pidió especialmente reportar que en la entrada de ASE se producían peleas y otros problemas entre personas de calle y que la policía del lugar no interviene; esa es una de las razones por las que el grupo no se acude a ASE. También se acercó un vecino para quejarse de la mala imagen que representaban las personas del grupo de reunión para los niños y pidió que se tomara en cuenta su observación. El personal de Jornadas comentó que en el conjunto de puntos de Garibaldi había aproximadamente unos 6 centroamericanos. En Teatro Blanquita se accedió a una importante concentración de personas que viven en calle y otras situaciones de necesidad para las comidas que se reparten ahí consuetudinariamente. Ahí se pudieron realizar varias entrevistas a personas que viven en calle procedentes de diversos puntos de concentración. Todos mostraron buena actitud ante la entrevista, a pesar de sus muy diversos perfiles socioculturales y edades, incluso quienes estaban bajo efectos de algún solvente u otra sustancia (la minoría).

Ciudadela: Se visitaron dos puntos de residencia. El primero era de tipo familiar; hubo buena disposición a las entrevistas. En el segundo, había en ese momento dos jóvenes del grupo, en condiciones especialmente deplorables, que sin embargo accedieron a la encuesta; uno de ellos carecía de mano y antebrazo; otro de ellos, a la pregunta de por qué no iban a ASE a tomar servicios, contestó que no tenían para el transporte.

Relación de bases de datos

Base de datos compilada del Sistema de Monitoreo de las Poblaciones Callejeras (Excel):

"ASE Base puntos de concentración.xlsx"

Bases de datos de las encuestas aplicadas a usuarios de ASE y en puntos de calle (Excel):

"ASE Base encuesta usuarios de ASE.xlsx"
"ASE Base encuesta puntos de calle.xlsx"

Contiene los datos de la encuesta transcritos, con algunas abreviaciones en algunas respuestas largas.

Bases de datos codificadas y etiquetadas de las encuestas aplicadas a usuarios de ASE y en puntos de calle (SPSS):

"ASE Base encuesta usuarios de ASE.sav"
"ASE Base encuesta puntos de calle.sav"