



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

LA POLÍTICA SOCIAL PARA PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE DEL GOBIERNO
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Tesis presentada por
IVÁN ALEXIS ROLDÁN MENDOZA

Para optar por el grado de
MAESTRO EN ESTUDIOS URBANOS

Directora de tesis
DRA. ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ

Lectora
DRA. TIANA BAKIC HAYDEN

CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE DE 2021

Aunque mediara entre nosotros todo el orbe del mundo o una edad eterna, jamás viviré separado en el espíritu. Antes se me escapará la vida del cuerpo que tu rostro de mi pensamiento.

PAULINO DE NOLA

*A la memoria de José Antonio Lorenzo Flores y Martín Alejandro Mendoza Espinoza
Su familia y amigos los recordarán por siempre con cariño*

AGRADECIMIENTOS

La presente investigación es el resultado del trabajo y dedicación constante que realice en la Maestría en Estudios Urbanos, agradezco a El Colegio de México por abrirme las puertas y permitirme continuar con mi formación académica y profesional en un espacio que fomenta el conocimiento. En los salones y clases del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales no solo aprendí las técnicas y teorías necesarias para entender la cuestión urbana, sino también me llevó gratas experiencias de la convivencia diaria con profesores y compañeros.

Agradezco a todos los profesores que me impartieron clase, ya que en la forma peculiar de cada uno de ellos para exponer los temas de estudio encontré nuevos horizontes de las ciencias sociales. Particularmente quiero externar mi agradecimiento a la Dra. Araceli Damián y a la Dra. Tiana Bakic, ya que en sus comentarios y correcciones pude tomar el camino adecuado para llevar a cabo el presente trabajo, además sus palabras me sirvieron de apoyo para continuar escribiendo en un tiempo donde la incertidumbre estaba presente en el día a día.

La maestría no sería lo mismo sin la interacción con los compañeros, que después de dos años los puedo llamar amigos. Agradezco las conversaciones que compartimos en las comidas, la compañía cuando regresábamos a casa, las risas furtivas que se escapaban en medio de un intercambio de ideas o durante los cambios de clase. Las amistades que surgen en El Colegio de México tienen la peculiaridad de ser especiales, pues no solo se comparte el espacio físico, sino también el espacio intelectual.

Para estudiar un posgrado también se necesita el apoyo de la familia, agradezco infinitamente a mis padres, que a pesar de sus carencias me dieron los medios necesarios para salir adelante en la vida, no tengo palabras suficientes para expresar mi gratitud a Cecilia y Miguel. También expreso mi cariño para mi amiga Aurora, pues siempre ha estado ahí para escucharme cuando los días son más oscuros de lo normal. Mi gratitud también es para Marlene, pues me ha motivado a seguir adelante, además de que ha estado atenta al trabajo.

Agradezco a la directora del Instituto de Atención a Poblaciones prioritarias por permitirme observar el Censo de Personas en Situación de Calle de diciembre de 2020. Espero que las siguientes páginas contribuyan a un mejor entendimiento de los problemas urbanos y que el trabajo, tanto de campo como de escritorio, incremente el conocimiento sobre el tema de estudio.

RESUMEN

La presente investigación se centró en conocer de qué forma el gobierno de la Ciudad de México ha atendido a las personas en situación de calle, además de reflexionar si la estrategia que se lleva a cabo hoy en día es suficiente para gestionar el problema y mejorar la vida de la población callejera. La investigación se integra de tres capítulos, en el primero se repasan las aproximaciones teóricas que han explicado el fenómeno de vida en la calle, con el objetivo de entender la categoría conceptual que se intenta atender, además la revisión teórica sirve para señalar las responsabilidades del gobierno para esta población. En el capítulo dos se describe y analiza la política social del gobierno de la Ciudad de México; la cual puede dividirse en cuatro periodos de análisis: 1) antecedentes en el siglo XIX y XX; 2) la atención especial a la infancia callejera en la década de los ochenta y noventa; 3) el cambio de gobierno en 1997 y el desarrollo de nuevas instituciones; y 4) el enfoque de derechos con la publicación del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México de 2016. Para el análisis se consideraron tres ejes: 1) conceptualización del fenómeno y causas del problema; 2) tipo de atención y objetivos de la intervención y 3) responsabilidades del gobierno. En el tercer capítulo se reflexiona sobre los mecanismos y herramientas con los que cuenta la ciudad para saber el número de personas que viven en la calle, por lo que se exponen los datos de los censos y conteos que se han realizado, se presenta el trabajo de campo, que se realizó el 10 de diciembre de 2020 mediante la observación del Conteo de Personas en Situación de Calle, y se discute la metodología que usa el gobierno. Al final se ofrecen algunas conclusiones generales sobre las características de la política social para personas en situación de calle del gobierno de la Ciudad de México.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
Breve descripción de los estudios sobre personas que viven en la calle	8
Planteamiento del problema	12
CAPÍTULO I: REVISIÓN DE APROXIMACIONES TEÓRICAS QUE EXPLICAN EL FENÓMENO DE VIVIR EN LA CALLE.....	18
Las primeras investigaciones y su evolución	18
Las investigaciones holísticas de indigencia	27
Investigaciones cercanas a la realidad mexicana.....	33
Las características de la intervención y la función del gobierno central para atender a la indigencia.....	42
Reflexiones Finales.....	49
CAPÍTULO II: SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL PARA PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE EN LA CIUDAD DE MÉXICO	52
Antecedentes: Moralización, beneficencia e institucionalización para los vagos y mendigos de la ciudad.....	53
La década de los ochenta y la especial atención a la infancia callejera.....	60
El cambio de gobierno de 1997 y la nueva política social para las personas que viven en las calles de la Ciudad de México	67
La política social para personas en situación de calle con enfoque de derechos humanos	76
<i>El Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México de 2016.....</i>	<i>76</i>
<i>El Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de Calle en la Ciudad de México de 2020</i>	<i>82</i>
<i>La emergencia sanitaria por COVID 19 y las personas en situación de calle: las acciones del gobierno de la Ciudad de México en 2020</i>	<i>89</i>

Reflexiones Finales.....	92
CAPÍTULO III: GRUPOS MINORITARIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO ¿QUÉ SABEMOS SOBRE LAS PERSONAS QUE VIVEN EN EL ESPACIO PÚBLICO?	96
Sobre la metodología de los censos y conteos para personas en situación de calle	96
Resultados de los censos y conteos para personas en situación de calle del gobierno de la Ciudad de México.....	102
<i>Información sobre la población que viven directamente en la calle</i>	<i>103</i>
<i>Información sobre los Centros de Asistencia e Integración Social y la población que permanece en albergues o dormitorios públicos para personas en situación de calle</i>	<i>113</i>
Sobre el Censo de Personas en Situación de Calle de diciembre de 2020.....	118
Reflexiones Finales.....	129
CONCLUSIONES	132
BIBLIOGRAFÍA.....	138

ÍNDICE DE FIGURAS, CUADROS, MAPAS, GRÁFICAS Y FOTOGRAFÍAS

Figuras

Figura 1. Modelo ecológico para explicar a la indigencia.....	28
Figura 2. Esquema sistémico del fenómeno de calle de Ruíz Coronel.....	40
Figura 3. Responsabilidades del gobierno central a partir del ámbito en que se desenvuelve.....	49
Figura 4. Etapas de atención del Protocolo Interinstitucional de Atención a Personas que Viven en Situación de Calle en la Ciudad de México, 2020.....	84

Cuadros

Cuadro 1. Acciones del gobierno de la ciudad para atender a la indigencia durante el México Independiente, el Porfiriato y la Posrevolución.....	59
Cuadro 2. Acciones del gobierno de la Ciudad de México para atender a la indigencia a finales del siglo XX.....	66
Cuadro 3. Acciones del gobierno de la Ciudad de México para la población en situación de calle de 1997 a 2015.....	75
Cuadro 4. Etapas de intervención del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las poblaciones Callejeras en la Ciudad de México, 2016.....	77
Cuadro 5. Derechos que el Estado debe garantizar a las personas que integran las poblaciones callejeras según lo que establece el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad México de 2016.....	81
Cuadro 6. Acciones del gobierno de la Ciudad de México para la población en situación de calle de 2016 a 2021.....	88
Cuadro 7. Número total de personas en situación de calle por alcaldía, Ciudad de México, 1996 – 2019.....	103
Cuadro 8. Participación de cada alcaldía en el número total de personas en situación de calle, Ciudad de México, 1996 – 2017.....	104
Cuadro 9. Participación de la población callejera en el total de la población de cada alcaldía, Ciudad de México, 2010 y 2015.....	105
Cuadro 10. Participación porcentual de los grupos de edades de la población callejera en la Ciudad de México para los años 1996, 2009 y 2011.....	109
Cuadro 11. Grado educativo de la población callejera de la Ciudad de México para los años 1996, 2009, 2011 y 2017.....	111
Cuadro 12. Centros de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México.....	114

Mapas

Mapa 1. Distribución de puntos de encuentro de la población en situación de calle y división de las delegaciones en cuantiles a partir del número de personas en situación de calle, Ciudad de México, 1996.....	106
Mapa 2. División de las alcaldías en cuantiles a partir del número de personas en situación de calle, Ciudad de México, 2017.....	106
Mapa 3. Ubicación de los Centros de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México, 2021.....	113

Gráficas

Gráfica 1. Distribución por sexo de las personas en situación de calle en la Ciudad de México para los años de 1996, 2009, 2011 y 2017.....	108
Gráfica 2. Estado civil de las personas en situación de calle de la Ciudad de México para los años 1996, 2009 y 2011.....	110
Gráfica 3. Lugar de procedencia de las personas en situación de calle de la Ciudad de México para los años de 1996, 2009, 2011 y 2017.....	112
Gráfica 4. Número de personas usuarias de albergues o dormitorios públicos para personas en situación de calle, Ciudad de México, 2010 y 2020.....	115
Gráfica 5. Pirámide poblacional de los usuarios de albergues o dormitorios públicos para personas en situación de calle en la Ciudad de México, 2020.....	116

Fotografías

Foto 1. Capacitación previa al conteo de personas en situación de calle de la Ciudad de México en las instalaciones de INEGI – Balderas.....	121
Foto 2. Oficinas del Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias de la Ciudad de México la noche del conteo de personas en situación de calle.....	123
Foto 3. Recorrido en calle con personal del IAPP y de INEGI en la calle Fray Servando Teresa de Mier, colonia Centro.....	124
Foto 4. Aplicación del cuestionario y captura de información por parte del personal del IAPP....	125
Foto 5. Aplicación del cuestionario y captura de información por parte del personal del IAPP y un servidor.....	126

INTRODUCCIÓN

Breve descripción de los estudios sobre personas que viven en la calle

En México, en los últimos dos siglos, se tienen registros de personas que viven y sobreviven en el espacio público de la ciudad. En la primera mitad del siglo XIX, en el periodo que se conoció como el México Independiente, se comentaba que la presencia de las personas en situación de calle era el resultado de la inestabilidad social que provocaron las constantes guerras (Aillón Soria, 2001, p. 2). Posteriormente, durante el Porfiriato se creía que la población en calle era una plaga y tenía su origen en los malos hábitos de los pobres (Castillo Canché & Magaña Toledano, 2011, p. 9). En lo que respecta a la época de la posrevolución se consideró que la vida en la calle correspondía a la falta de ordenamiento urbano que surgió de los cambios acelerados por los que pasó la ciudad (Lorenzo Río, 2018b, p. 171). Según Makowski (2011, p. 18), el proceso de industrialización en México, que inició en la década de 1940, provocó un masivo éxodo del campo a la ciudad, lo cual agudizó las problemáticas sociales urbanas y se formaron amplias franjas de población marginada. Strickland (2012, p. 106) agrega que, en la década de los ochenta y a partir de la instauración de una economía de mercado, parte de la población marginada terminó en la calle. Hoy en día, las personas que viven en las calles de la ciudad se han incorporado al paisaje urbano, es común verlas en bajo puentes, en paradas de autobuses, en entradas del sistema de transporte subterráneo o en plazas y parques públicos.

En cada período, el fenómeno de vivir en la calle ha representado distintos problemas para el resto de la sociedad. En el México Independiente se pensaba que la población pobre y en la calle era un peligro, pues esta condición iba en contra de los valores de productividad y trabajo de la época, además se castigaba el tiempo que se destinaba al ocio (Moreno Ortíz, 2018, p. 12). En el Porfiriato, menciona Peza (1881, p. 72), la presencia de pordioseros en las principales calles de la ciudad podría calificarse como un repugnante espectáculo, el cual, según el pensamiento de aquellos años, lo protagonizaban personas que se aprovechaban de la beneficencia pública y se decía que no aportaban al progreso nacional. Lorenzo Río (2018a, p. 1693) comenta que en la Posrevolución se consideró que el fenómeno de vivir en calle era causado por la falta de

organización y control en la urbe, lo que provocaba que algunos migrantes fueran víctimas de patologías sociales, como el alcoholismo.

Hoy por hoy se entiende que la vida en la calle es una lucha constante por sobrevivir cada día, las personas se esfuerzan por encontrar los medios que les permitan continuar con sus actividades diarias, sin embargo, los recursos son escasos. La falta de servicios básicos, como alimento, vestido, agua o atención médica, repercuten en el deterioro físico de las personas, lo que incluso los puede llevar a la muerte por razones que se pudieron haber evitado como la deshidratación o la hipotermia (Becerril, 2020; Velázquez, 2021). La falta de recursos y el ambiente hostil de la vida en calle también afecta a los espacios que ocupan, ya que se distinguen por la falta de higiene, la aglomeración de animales y el consumo de sustancias tóxicas. Esto también ha provocado conflictos con el resto de la población, lo que muchas veces ha terminado en violencia contra las personas en situación de calle (Michel, 2019; Nadia, 2019). Además, se ha vuelto común la agresión indirecta mediante el diseño de los espacios públicos, ya que a partir la colocación de pinchos en bajo puentes, en entrada de locales o con el diseño de bancas públicas, que no permiten que una persona se recueste, se manda el claro mensaje de alejar a la población callejera (Amparo Morant, 2020).

En la década de 1920, la Escuela de Sociología de Chicago impulsó las primeras investigaciones sobre la vida en la calle. En 1923, Nels Anderson publicó *The Hobo: The Sociology of Homeless Man*, el cual era un estudio sobre los trabajadores migrantes que vivían en hoteles, refugios y casas de alojamiento en la ciudad de Chicago. En 1936, Sutherland y Locke escribieron *Twenty Thousand Homeless Men: A Study of Unemployed Men in The Chicago Shelters*, la investigación consistió en analizar a veinte mil hombres que permanecían en veinte refugios de la misma ciudad. La influencia de la Escuela de Sociología de Chicago también llegó a México mediante el trabajo de Beteta y Simpson, en el libro *La Mendicidad en México*, que publicaron en 1930, los investigadores ofrecieron uno de los primeros estudios sistematizados sobre las personas que vivían en las calles de la Ciudad de México. En el documento, según Lorenzo Río (2018a, p. 1696), se ofrecían algunas explicaciones del fenómeno y se clasificó a la población en las siguientes categorías: el niño mendigo, el mendigo profesional, el mendigo por falta de trabajo, el mendigo físicamente incapacitado y el mendigo anciano.

En décadas posteriores, en los años ochenta, el fenómeno de vivir en la calle resurgió en la agenda pública y académica, como consecuencia del aumento de las personas en esta condición a

causa de la instauración de una economía de mercado. En los países desarrollados, según Lee et al. (2010, p. 501), las investigaciones se concentraron en definir el fenómeno, elaborar una tipología de indigencia, desarrollar estimaciones demográficas, plantear un modelo para explicar la vida en la calle a partir de factores macro y micro. Sin embargo, algunos autores (Fitzpatrick, 2005; Somerville, 2013) consideran que se requiere problematizar el fenómeno de otra forma, es decir se debe incorporar la complejidad de la vida callejera en la definición y causas del problema, por lo que proponen establecer una definición multidimensional de indigencia, la cual contempla las necesidades, materiales y psicológicas, que cubre una persona mediante la permanencia en un hogar.

En México, a partir de la década de los ochenta, surgieron diversas investigaciones para explicar el fenómeno. Los estudios de la región reconocieron que la vida en la calle es un fenómeno complejo en el que interactúan diversos sujetos para el establecimiento, permanencia y sobrevivencia en el espacio público (Griesbach Guizar & Sauri Suárez, 1997, p. 44; Pérez García, 2003, p. 162). A partir del carácter complejo del problema, investigadores mexicanos exploraron diversos conceptos como el de *cultura callejera*, que según Pérez García (2003, p. 170) es el modo de vida, las costumbres, conocimientos y estrategias que permiten a la población callejera permanecer en el espacio público. Saucedo y Taracena (2011, p. 271) hablan sobre el *arraigo callejero*, que lo explican como la forma en que las personas se apropian del espacio en el que viven, por lo que consideran que la permanencia en la calle no es pasiva, sino es el reflejo de la manera en que los individuos se conectan con su entorno. Martínez Jiménez (2018) expone que, mediante la *identidad callejera*, las personas adquieren la pertenencia y adscripción a un grupo social.

El objetivo de otras investigaciones fue explicar el origen y naturaleza del fenómeno, así Pérez García (2003, p. 162) comenta que la salida a la calle es un proceso no lineal que puede integrarse de las siguientes etapas: encuentro, idilio, profesionalización, crisis de futuro y juventud callejera. Para Taracena Ruiz (2010, p. 397), el problema se origina en tres registros (macro, medio y micro) mediante los cuales se relaciona la vida del individuo con las características económicas, sociales y culturales del lugar en el que habita. Mientras que Ruíz Coronel (2013, p. 67) sintetiza las ideas que han surgido en torno al fenómeno de situación de calle y expone cómo este se estructura a partir de tres aspectos: el procesual, el relacional y el multicausal. En el aspecto procesual se indica que la salida a la calle no es inmediata, sino que se da a partir de etapas a lo

largo del tiempo. El aspecto relacional consiste en la relación que establecen las personas en situación de calle con el entorno material y social en el que se encuentran, esta relación tiene la característica de ser dinámica, bidireccional y dual¹. En el aspecto multicausal se señala que las causas de que las personas salgan a la calle se encuentran en el ámbito macro, meso y micro.

Por las características del fenómeno, las autoridades de cada época encontraron formas de intervenir o atender a las personas que permanecen y viven en el espacio público, algunas investigaciones han documentado las acciones del gobierno para esta población. En la tesis de 2004 *Los niños en situación de calle y las organizaciones no gubernamentales que los atienden en la Ciudad de México*, Pérez Hernandez revisa los programas que tanto el gobierno federal como el local promocionaron para atender a la infancia callejera en la década de los noventa en México. En otro artículo, Martín Boy (2011) expone la política social para personas en situación de calle de la Ciudad de México en comparación con la que se promueve para la Ciudad de Buenos Aires, el objetivo de su investigación es encontrar puntos en común, diferencias y causas para incorporar el problema a la agenda pública de ambas ciudades. En el documento *Los Invisibles: niñas, niños y adolescentes en situación de calle en la Ciudad de México*, Héctor Maldonado explica las características generales de la atención que ofrece el gobierno de la ciudad para personas en situación de calle a partir del protocolo interinstitucional de 2016.

Las investigaciones sobre personas en situación de calle en la Ciudad de México también han encontrado un espacio en instituciones que protegen los derechos humanos, en el 2014 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal publicó el *Informe Especial: Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012 – 2013*, el cuál fue un documento en el que se reconceptualizó el problema y permitió el avance de la política social para esta población. En 2017, el Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM publicó el estudio *Poblaciones callejeras en la Ciudad de México: Ciudadanía y derecho a la identidad legal*, en el estudio se plantea que la falta de documentos oficiales es uno de los grandes retos para la atención a la población que vive en el espacio público. En 2019, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en colaboración con la asociación civil El Caracol, presentaron el *Diagnóstico sobre las condiciones de vida, el ejercicio de los derechos humanos y las políticas públicas disponibles para mujeres que constituyen la población callejera 2019*, en el documento se exponen las dificultades

¹ Es dinámica porque cambia con el tiempo, es bidireccional porque el individuo afecta al medio y el medio afecta al individuo y es dual porque al mismo tiempo provoca procesos de inclusión y exclusión.

que enfrentan las mujeres por vivir en la calle, además se revisa las políticas disponibles para este grupo poblacional en diversas ciudades de México.

Planteamiento del problema

A pesar de los vastos esfuerzos que tanto instituciones públicas y privadas como académicos han impulsado para entender y estudiar a las personas que viven y sobreviven en el espacio público de la ciudad, aún hay diversos temas a tratar en la agenda de investigación, por lo que esta tesis se interesa en conocer y tiene las siguientes preguntas de investigación:

- **¿De qué forma el gobierno de la Ciudad de México atiende a las personas que viven en situación de calle?**
- **¿En qué medida su estrategia contribuye a una mejor gestión del problema y a mejorar la vida de la población en calle?**

Se han publicado algunas investigaciones que revisan parte de la política social del gobierno de la Ciudad de México para personas en situación de calle, no obstante, recientemente ha habido nuevas propuestas de atención y cambios en el gobierno de la ciudad que justifican una revisión integral de las acciones. Los modelos de atención más recientes son: el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México de 2016, correspondiente al gobierno anterior, y el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de Calle en la Ciudad de México de 2020, que implementó la administración que inició en diciembre de 2018. El protocolo de 2016 fue el resultado de diversas investigaciones que modificaron la forma en que se concebía el fenómeno, sin embargo, el protocolo de 2020 nace de una nueva estructura de la administración pública, por lo que para esta tesis se consideró pertinente la revisión del nuevo protocolo a la luz de experiencias previas y de los avances académicos sobre el tema de estudio.

Es de interés revisar también los mecanismos mediante los cuales la administración pública gobierna a este grupo poblacional, ya que la presencia de personas que viven en la calle se relaciona con algunos problemas urbanos, entre los que destacan las tensiones y conflictos que provoca la presencia de la población callejera con otros habitantes, pues el espacio que ocupan puede ser foco de inseguridad e insalubridad a causa del estilo de vida en la calle, además de que por ser una

población vulnerable se deben cuidar y garantizar sus derechos humanos. La originalidad y pertinencia de la investigación consiste en revisar la política social para personas en situación de calle del gobierno de la Ciudad de México que inició en 2018, pero a partir de describir, comparar y analizar los distintos modelos de atención que impulsó el anterior gobierno de la ciudad, además de revisar si la información que recopilan las autoridades es suficiente para conocer avances en la atención del problema. Para apoyar a las preguntas principales de la investigación se plantearon las siguientes preguntas secundarias:

- ¿Cuáles son los principales avances teóricos que explican el fenómeno de vivir en la calle?
- ¿De qué forma el avance en las investigaciones ha contribuido al diseño de la política pública?
- ¿En qué consiste, hoy en día, la atención que ofrece el gobierno de la Ciudad de México?
- ¿De qué forma ha cambiado el modelo de atención del gobierno?
- ¿Qué periodos se pueden ubicar en los diferentes modelos de atención del gobierno?
- ¿Cuál es el alcance de las acciones del gobierno?
- ¿En qué medida las acciones del gobierno son suficientes para atender a la población callejera?
- ¿Cuáles son los retos que enfrenta el gobierno para atender a la población callejera?
- ¿Cuáles son los mecanismos del gobierno para obtener información sobre la población que vive en la calle?
- ¿La información del gobierno es suficiente para conocer si ha habido avances en la atención del problema?

La investigación tiene por objetivo principal: describir y analizar, a la luz de avances teóricos y experiencias previas, la atención que el gobierno de la Ciudad de México ofrece para las personas que viven y sobreviven en el espacio público. Para apoyar al objetivo principal se propone como objetivos secundarios:

- Revisar la literatura académica sobre personas en situación de calle en el ámbito internacional y nacional.
- Revisar los documentos oficiales que expliquen las características de la atención del gobierno de la Ciudad de México.
- Describir los modelos de atención a partir de los documentos oficiales.

- Analizar los modelos de atención mediante la conceptualización del fenómeno por parte de académicos y especialistas.
- Identificar áreas de mejora para la atención de las personas en situación de calle.
- Discutir los mecanismos del gobierno de la ciudad para obtener información sobre la población callejera.
- Aportar información que alimente debates sobre la intervención de la Ciudad de México.
- Contribuir a las investigaciones de la región sobre el tema de estudio.

Para responder a las preguntas de investigación la tesis se conforma de tres capítulos más las conclusiones. En el primero se revisan los aportes teóricos y conceptuales que explican el fenómeno de vivir en la calle. La exposición de la bibliografía comienza con las investigaciones de los países desarrollados, en específico los trabajos de Estados Unidos e Inglaterra, se comenta el planteamiento de un modelo de factores macro y micro que explican por qué la gente sale a vivir en el espacio público, además se mencionan los principales temas que se trataron en estas investigaciones. Posteriormente se presentan los estudios con perfil holístico, los cuales surgen para señalar que a pesar del avance de las investigaciones el problema persiste, en esta otra perspectiva se considera que la vida en la calle es un fenómeno complejo y se ofrece una definición multidimensional para entenderlo. En la tercera sección del capítulo se repasan las investigaciones mexicanas sobre el tema, se explican algunos conceptos que han sido de interés de estudio como *arraigo callejero*, *identidad callejera*, *cultura callejera* y el término *poblaciones callejeras*, también se mencionan algunos modelos que han tratado de explicar el fenómeno de salir y vivir en la calle y se exponen las investigaciones de instituciones, públicas y privadas, que protegen los derechos humanos. El capítulo cierra con explicar cuáles son las responsabilidades del gobierno a partir de lo que mencionan las diversas investigaciones que se revisaron.

El capítulo dos tiene por objetivo describir y analizar la política social para personas en situación de calle del gobierno de la Ciudad de México, de modo tal que se utilizaron documentos oficiales, como las reglas de operación de los programas, e información de investigaciones que trataron el tema para describir las acciones del gobierno. Se debe mencionar que la información que se presenta en este capítulo se basa en documentos oficiales del gobierno de la ciudad, así que es posible que haya una brecha entre lo que dicta la norma y su aplicación en el día a día. Cabe destacar que, si bien al inicio de la investigación había la intención de conocer a profundidad la atención que ofrece el Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias, la emergencia sanitaria que

provocó la infección por COVID 19 en 2020 impidió realizar el trabajo de campo que se tenía pensado, sin embargo, los documentos oficiales también ofrecen información valiosa sobre las características y evolución de la atención para personas en situación de calle en la Ciudad de México.

En el capítulo dos se identificaron cuatro periodos para el análisis: 1) los antecedentes, que comienzan en el siglo XIX, en el México independiente, pasan por el Porfiriato y terminan en el periodo de la posrevolución y el inicio de la industrialización del país; 2) la década de los ochenta y noventa y la especial atención que recibió la infancia callejera en estas décadas; 3) el cambio de gobierno en 1997 y la promulgación de la Ley de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal en el año 2000; y 4) la publicación del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México en 2016 y sus posteriores modificaciones. En el análisis se consideraron tres ejes: 1) la conceptualización del fenómeno de vivir en la calle, así como las causas del problema 2) el tipo de atención que se ofrece, es decir si la atención se plantea de forma unidimensional o lineal o más bien se busca dar una atención integral o multidimensional, además de mencionar los objetivos de la intervención; y 3) las responsabilidades que debe cumplir el gobierno central según cada intervención.

El capítulo tres se orienta a responder la pregunta *¿En qué medida la estrategia del gobierno central contribuye a una mejor gestión del problema y a mejorar la vida de la población en calle?* Aun cuando esta pregunta se puede responder de varias formas, para la investigación se eligió revisar los censos y conteos que el gobierno de la ciudad ha realizado para obtener información sobre la población que permanece en el espacio público. La decisión de tomar los censos y conteos responde a dos motivos, por un lado, a causa de las restricciones que se impusieron a partir de la emergencia sanitaria que provocó la infección por COVID 19 no se pudo realizar un trabajo de campo que permitiera obtener información sobre la experiencia de personas que hayan usado los servicios del gobierno; por otro, la información pública disponible sobre las personas en situación de calle provienen de los censos y conteos de la ciudad, los cuales sirven de insumo para decidir sobre qué tipo de políticas se requieren para esta población, además, estudiar qué tipo de datos recopila el gobierno y de qué forma obtiene los mismos permitirá evaluar si lo que se sabe de la población en calle es suficiente o se necesita reestructurar esta intervención por parte del gobierno.

Este capítulo se integra de tres secciones, en la primera se revisa la metodología de los censos y conteos de personas en situación de calle del gobierno de la Ciudad de México en comparación con los que se han realizado en otras ciudades. En la segunda sección se presentan los datos de los censos y conteos, sin embargo, la información pública disponible no corresponde a todos los años, por lo que la información que se presenta se basa en ejercicios de conteos que se llevaron a cabo en 1996, 2009, 2011 y 2017. Se expone información de las siguientes variables: número total de personas en la calle por alcaldía, participación de cada alcaldía con respecto al total de personas en calle, participación del número de personas en calle con respecto al total de la población de cada alcaldía, distribución por sexo, grupos de edad, estado civil, grado educativo, lugar de procedencia y distribución espacial de los puntos de encuentro. La información se complementa con la ubicación de los Centros de Asistencia e Integración Social y con ayuda del Censo de Población y Vivienda de INEGI se menciona el número de personas usuarias de albergues o dormitorios públicos para personas en situación de calle.

Por otra parte, a pesar de las restricciones por la emergencia sanitaria de COVID 19 se pudo presenciar el Conteo de Personas en Situación de Calle de la Ciudad de México, que se realizó en la noche del 10 y la madrugada del 11 de diciembre de 2020. De esta forma, en la tercera sección del capítulo tres se presenta el trabajo de campo que se efectuó bajo el método de investigación de observación participativa, que se refiere a observar sistemática y controladamente todo lo que acontece alrededor del investigador y participar en una o varias actividades de la población que se estudia. La observación participante tiene por objetivo detectar las situaciones en que se expresan y se crean los universos culturales y sociales en su compleja articulación y variedad (Guber, 2015, p. 56). Auyero (2013, p. 29) comenta que es una herramienta única para la observación microscópica de las instituciones políticas y de sus prácticas, también ayuda a analizar las complejidades cotidianas de la política y de los significados implícitos. Geertz (2003, p. 32), por su parte, señala que una descripción etnográfica con base en la observación participante busca interpretar el flujo del discurso social, para después fijarlo en términos que se puedan consultar.

También se añade información, aunque en menor medida, de entrevistas que se realizaron a la directora del Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias. Guber (2015, p. 75) menciona que las entrevistas son una estrategia para que las personas hablen de lo que se sabe, se piensa o se cree, es una situación en la cual el investigador-entrevistador obtiene información a partir de la interrogación de otra persona, la información que se obtiene es amplia y puede ser biográfica, sobre

hechos, sentimientos, opiniones, sobre normas o reglas de acción o también sobre valores o ideales. El objetivo del trabajo de campo y de las entrevistas es conocer, de primera mano, la forma en que el gobierno de la ciudad trabaja con la población en calle, además de que mediante la observación se puede problematizar la metodología de levantamiento con la experiencia de otros conteos y de otras ciudades.

En las conclusiones se presenta un resumen sobre los temas que se trataron a lo largo de los capítulos. Se exponen las ideas principales en las que se han basado las investigaciones que tienen por objeto de estudio a las personas en situación de calle y se menciona cuál ha sido el paradigma principal en el que se han desarrollado. Después, se explican las características, así como la evolución, de las acciones del gobierno para esta población, además se resaltan los principales puntos de cada periodo. Posteriormente, se reflexiona sobre la función de los censos y conteos que buscan entender la magnitud del problema, también se indica de qué forma los ejercicios estadísticos han ayudado a caracterizar el fenómeno y qué es lo que hace falta en la información que recopila el gobierno. Por último, se reflexiona brevemente sobre la situación actual del problema en relación con la atención pública que ha ofrecido el gobierno en los últimos años.

CAPÍTULO I: REVISIÓN DE APROXIMACIONES TEÓRICAS QUE EXPLICAN EL FENÓMENO DE VIVIR EN LA CALLE

En este capítulo se exponen diversos acercamientos teóricos que han tratado de explicar la indigencia², para ello se han elaborado cuatro secciones: la primera revisa las investigaciones que se realizaron sobre el tema desde los años veinte, se resaltan los trabajos de la Escuela de Sociología de Chicago, asimismo, se presenta el desarrollo de un modelo de factores estructurales e individuales en los años ochenta y se comentan algunas de las investigaciones más recientes; la segunda sección expone los paradigmas epistemológicos que critican el modelo de factores estructurales e individuales, ya que se considera que no ofrece una explicación satisfactoria del fenómeno y, a partir de ello, proponen una aproximación teórica holística; posteriormente se presenta los estudios de indigencia cercanos a la realidad mexicana, sobresalen los trabajos con enfoque de derechos humanos, de organizaciones civiles y la evolución que el concepto ha tenido desde los años ochenta; en la última parte se comenta las diversas funciones que tiene el gobierno central a la luz de las diferentes aportaciones teóricas que se revisaron.

Las primeras investigaciones y su evolución

Las primeras investigaciones sobre indigencia, según Shlay y Rossi (1992, p. 130), comenzaron en Estados Unidos en la década de 1920, particularmente de la Escuela de Sociología de Chicago. En 1923, Nels Anderson publica *The Hobo: The Sociology of Homeless Man*, que es un estudio sobre trabajadores migrantes solteros que habitaban en hoteles, refugios y casas de alojamiento. El autor reconoce que había entre treinta mil a setenta y cinco mil hombres en alojamientos temporales y explica que una de las principales causas fue la migración que provocó el desarrollo de Chicago en una ciudad industrial. La investigación usó historias de vida para obtener información tanto del día

² El término de indigencia se usa en las dos primeras secciones como traducción de *homelessness* e indigente como traducción de *homeless*, en la investigación se reconoce la complejidad del concepto y en la tercera sección de este capítulo se exponen los términos de la región como *personas en situación de calle* o *poblaciones callejeras*.

a día de los trabajadores como de las razones para permanecer en constante movimiento. El autor encontró que había una relación entre las temporadas de empleo y la presencia de esta población en la ciudad, lo que le permitió clasificarla en trabajadores temporales, trabajadores migrantes, migrantes sin empleo, no migrantes con empleos temporales y desempleados.

Sutherland y Locke escriben en 1936 el libro *Twenty Thousand Homeless Men: A Study of Unemployed Men in The Chicago Shelters*. La investigación analiza a veinte mil hombres que permanecían en veinte refugios de la ciudad de Chicago. Los autores mencionan que los hombres llegan a la indigencia por dos razones: la primera se relaciona con los cambios sociales que se originan a partir de los procesos de industrialización y que provocan que los trabajadores migrantes sean incapaces de ser autosuficientes a causa de, por un lado, las bajas remuneraciones que perciben en las fábricas y, por otro, la debilidad en las relaciones sociales que establecen en la ciudad. La segunda razón consiste en que los hombres que habitan en los refugios carecen de oportunidades económicas o de habilidades y poseen necesidades distintas al resto de hombres en la sociedad. Los autores tomaron el último empleo de las personas para clasificar a la población indigente de la siguiente forma: personas completamente en la calle, personas con trabajos temporales, trabajadores migrantes, trabajadores no calificados, comerciantes calificados y trabajadores de cuello blanco.

Para la década de 1960, las causas de la indigencia se atribuían a los cambios económicos de las ciudades, ya que la demanda de mano de obra para la industria atraía a trabajadores migrantes que se hospedaban en alojamientos temporales, sin embargo, Park (1967, p. 158) menciona que por la forma de vida de los trabajadores, ellos mismos elegían permanecer en esa condición, así los primeros estudios sobre indigencia también la atribuían a la falta de responsabilidad de los hombres para conseguir una vida estable. Shlay y Rossi (1992, p. 131) apuntan que en las primeras investigaciones se mostraba a la indigencia con carácter enteramente masculino y, aunque los hombres trabajadores tenían una dirección y un lugar en dónde dormir, se les consideraba indigentes porque eran adultos que tenían una vida fuera de una familia común para la época. En estos primeros estudios, la falta de vínculos sociales para llevar una vida acorde con los parámetros aceptados por el resto de la sociedad era una de las características principales para diferenciar entre quién vivía en la calle y quién era parte de un hogar.

Shlay y Rossi (1992, p. 131) señalan que después de la Segunda Guerra Mundial, en Estados Unidos, la población en indigencia disminuyó, como consecuencia del aumento de empleos

permanentes y de renovaciones urbanas que demolieron algunos hoteles y refugios, por tal motivo las investigaciones sobre indigencia no recibieron especial atención hasta la década de 1980, cuando se cambió el modelo de reproducción económica, lo que modificó la estructura social. El aumento de la población que vive y sobrevive en la calle y su presencia en el espacio público provocaron que el fenómeno pasara a ser de interés de toda la población, al respecto Rossi (1989) añade:

A finales de los setenta, lo que en décadas anteriores había sido una forma menor de indigencia pasó a tener mayor prevalencia: la tendencia de dormir en la calle o en lugares públicos (literalmente indigente) comenzó a aumentar y al mismo tiempo fue más visible para la población. Fue cada vez más difícil ignorar la evidencia de que había algunas personas que no tenían refugio y que vivían en la calle. Los "nuevos" indigentes pueden encontrarse descansando o durmiendo en lugares de reunión públicos como estaciones de autobús o ferrocarril, en rejillas de ventilación, en portales y vestíbulos, en cajas de cartón, en autos abandonados o en otros lugares en donde pueden ser vistos por la gente (p. 29).³

Los trabajos de los años ochenta comenzaron a definir a la indigencia a partir de la situación de vivienda de las personas, para los noventa la definición se consolidó en la carencia de vivienda y su relación con la extrema pobreza, por lo tanto, se consideró como indigente a las personas que no contaban con una residencia adecuada para pasar la noche, sin embargo, hay otras definiciones que también incluían a aquellos que permanecían en refugios, instituciones o lugares que no fueron diseñados para ser habitados (Lee et al., 2010, p. 502). Rossi (1989) apunta que hay dos posturas sobre qué tan amplia o restringida debe ser la definición de indigencia. Las definiciones minimalistas, que sólo toman en cuenta a aquellas personas que viven en la calle y en albergues, son más fáciles de usar en investigaciones que aquellas que toman características que se relacionan con la calidad del hogar, como la privacidad, el espacio, la seguridad, e incluso si la vivienda se renta o es propia.

El número total de indigentes y el tiempo de duración en la calle también se discutió en los ochenta, pero con ciertas limitaciones. Shlay y Rossi (1992, p. 141) afirman que la información de los conteos provenía de datos locales que las ciudades recolectaban; había métodos directos e indirectos para conocer el número total de la población en indigencia, algunos se basaban en estimaciones a partir del conteo de las personas que acudían a los albergues, y otros usaban

³ La traducción es propia.

encuestas y entrevistas, sin embargo, cada método arrojaba cifras distintas. Los autores también comentan que con respecto al tiempo de duración en las calles se necesitaba conocer si la indigencia era temporal y correspondía a un breve periodo de tiempo o si se trataba de una situación permanente y crónica en la vida de las personas, pero el diseño de las investigaciones de aquella década no permitía visualizar si se trataba de una situación que apenas comenzaba o que correspondía a periodos de intermitencia de pasar de un hogar a la calle y viceversa (Shlay & Rossi, 1992, p. 141).

Con investigaciones posteriores, mencionan Lee et al. (2010, p. 502), la dimensión temporal se incorporó en la definición de indigencia por medio de la siguiente clasificación: 1) temporal o de transición, que es cuando se pasa de una vivienda estable a un breve periodo en la calle, es un evento de una vez en la vida; 2) episódica, las personas se encuentran en ciclos cortos de tiempo en donde entran y salen de la indigencia; y 3) crónica; la indigencia ya es una condición permanente. Los autores indican que la mayoría de los estudios han trabajado con la indigencia crónica, ya que es más fácil de identificar, pero reconocen que separar a las personas en indigentes y no indigentes no es una tarea sencilla a causa de la precariedad de algunas viviendas, lo que pone en riesgo a esa población de llegar a la calle, aquí se incluye a las personas que rentan, a los que no poseen la tenencia de la tierra en donde viven y a los que viven con familiares o amigos.

El perfil demográfico de la población en indigencia fue otra característica en la que prestaron atención las investigaciones de los ochenta. Se encontró que, a comparación de décadas anteriores en la que los indigentes eran fundamentalmente hombres, este grupo social se volvió diverso, ya que había incrementado la presencia de mujeres, niños, familias y aumentó la diversidad tanto étnica como de raza (Shlay & Rossi, 1992, p. 133). Rossi (1989) señala que la edad de los indigentes disminuyó de un promedio de 50 años, en la década de los cincuenta, para ubicarse entre 20 a 30 años en los años ochenta; su ingreso real anual también se redujo y, además, muchos de ellos no tuvieron algún empleo en todo el año. El autor encontró algunas similitudes con los indigentes de investigaciones pasadas, como la condición de extrema pobreza o el abuso de sustancias como el alcohol o las drogas.

Con el paso del tiempo, comentan Lee et al. (2010, p. 503) la población en indigencia se consolidó como un grupo heterogéneo, ya que se compone de niños, mujeres, familias, personas mayores, grupos étnicos, sin embargo, los hombres jóvenes son más propensos a llegar a la calle y también son los que tienen mayor proporción en la indigencia crónica. Los investigadores

reconocen que las características de la indigencia responden a la historia y particularidades de los lugares en que se desarrolla el fenómeno, pero también las dinámicas de cada ciudad afectan la distribución y composición de la indigencia. Además, mencionan que, si bien se puede encontrar indigencia en el ámbito rural, esta tiene mayor prevalencia en las ciudades, en donde las renovaciones urbanas, la gentrificación y la ubicación de refugios provocan una distribución desigual de la población en indigencia.

Las enfermedades y discapacidades, tanto físicas como mentales, se trataron en las investigaciones de los ochenta, sin embargo, la crítica a estas investigaciones consiste en que dan más peso a las características de los individuos para llegar a la calle, que a causas estructurales como el sistema económico, el mercado de vivienda o el ambiente social, de tal suerte que parece que culpan a la víctima de su estilo de vida (Shlay & Rossi, 1992, p. 137). La literatura considera que las discapacidades de los indigentes provocan que no puedan participar completamente en actividades sociales, por lo que sufrir de enfermedades mentales o físicas, tener antecedentes de haber estado en alguna prisión y padecer adicciones es razón suficiente para clasificarlos en este grupo (Rossi, 1989, p. 16). Las enfermedades mentales fueron las que recibieron especial atención en las investigaciones de Estados Unidos, a pesar de que sólo una cuarta parte o un tercio de la población en indigencia padece alguna enfermedad mental grave, por lo que no es una buena variable para explicar el fenómeno (Shlay & Rossi, 1992, p. 138).

La discusión sobre las causas de la indigencia en los años ochenta no llegaba a ningún acuerdo. Shlay & Rossi (1992, p. 145) señalan que de entre los factores que proponían los investigadores de la época para explicar el fenómeno estaba la escasez de vivienda, pobreza, enfermedades y discapacidades físicas y mentales, desempleo, cambios económicos estructurales, el sistema capitalista, cambios en la estructura familiar e incluso la falta de un Estado de Bienestar. Los autores afirman que se reconocía que ninguno de estos factores, por sí mismo, era suficiente para explicar el aumento en el número de personas que dormía en la calle, por lo que se pensaba que la indigencia era el resultado de la convergencia de varias dinámicas. Pero, además, las investigaciones de Estados Unidos de los años ochenta no respondieron al porqué mientras algunas personas eran indigentes, otras, en aparentemente las mismas condiciones, no lo eran. Había una brecha entre el conocimiento de la época y el entendimiento de las causas de la indigencia, no había suficiente evidencia empírica que sustentara alguna teoría que permitiera conocer qué era lo que hacía que una persona entre o salga de la indigencia.

Es hasta la década de los noventa, mencionan Lee et al. (2010, p. 509), cuando se desarrolla un modelo que incluye factores estructurales e individuales. Por un lado, los estructurales provocan que cierta población en pobreza se encuentre en riesgo de indigencia, por otro, los individuales explican cómo algunas personas en riesgo se convierten en indigentes como consecuencia de vulnerabilidades personales o de la debilidad en las relaciones personales e institucionales, por lo que, al final la indigencia es el producto del encuentro de diversas circunstancias desafortunadas. Los autores añaden que en el análisis estructural se establece como determinantes de la indigencia a: el desequilibrio de los mercados de vivienda, en donde la demanda es mayor a la oferta; la reestructuración económica, el desempleo y la pobreza; las tendencias demográficas; los cambios en políticas sociales, de salud mental o de vivienda, y las epidemias de drogas. A partir de los factores estructurales se puede analizar el fenómeno en distintas ciudades, pero para explicar el camino de una persona a la calle es más complicado, eventos como abuso sexual o físico a una temprana edad, conflictos familiares, pobreza, inestabilidad en la vivienda, el uso de alcohol o drogas incrementa la probabilidad de experimentar la vida en la calle. Se debe tener cuidado cuando se establecen relaciones causales que expliquen el fenómeno, pues hay que tomar en cuenta las diversas dinámicas que influyen en la indigencia.

En los países desarrollados, además de Estados Unidos, Reino Unido cuenta con diversas investigaciones sobre el fenómeno, principalmente por la experiencia de la política social del país (Fitzpatrick, 2005, p. 1). Fitzpatrick et al. (2000) explican que las *Leyes de Pobres* son el primer antecedente en Gran Bretaña sobre la atención a indigentes hasta el año de 1948, cuando se instaura un Estado de Bienestar y se ofrece un trato más humano, a comparación del que se recibía con las *Leyes de Pobres*. Sin embargo, la atención se dirigía a familias de indigentes, es decir a madres con hijos o mujeres embarazadas, los indigentes solteros no se les consideraba para recibir ayuda, por lo que en la década de los setenta los voluntarios y las organizaciones de caridad se encargaron de la atención de estas personas. Los autores comentan que en los años ochenta y noventa, la indigencia aumentó, como consecuencia de los cambios económicos, de vivienda y de las políticas de seguridad social. Ante este aumento la política social fue cambiando hasta llegar, a finales de los noventa, a una atención que se coordina por varias dependencias del gobierno central.

Estas investigaciones presentan una amplia gama de definiciones de indigencia, la más estrecha sólo consideran a aquellas personas que no tienen algún tipo de refugio para pasar la noche, otras abarcan a población que permanecen en refugios, hospitales, personas que viven con

familiares o amigos e incluso aquellas que habitan en lugares intolerables, en donde su integridad personal está en riesgo, al final elegir una definición u otra es una decisión política (Fitzpatrick et al., 2000, p. 8). Fitzpatrick (2000, p. 11) comenta que no hay datos robustos sobre la magnitud de la indigencia por tres razones: es difícil encontrar a la población, la indigencia no es un fenómeno estático y la definición de indigencia que se elige también representa un obstáculo, por eso sólo se puede aspirar a algunas estimaciones del fenómeno. La autora identifica tres características de la indigencia que pueden ser medidas: el número total de indigentes en un punto en el tiempo, el flujo de personas que entran o salen de la indigencia y la prevalencia de la indigencia en la vida de las personas.

La literatura en Reino Unido en la década de los noventa, menciona Fitzpatrick et al. (2000, p. 19), también separa las causas de la indigencia en factores estructurales e individuales. Los factores individuales se asocian con las características de las personas o el comportamiento de los indigentes, en cambio, los estructurales se relacionan con las tendencias de los mercados de vivienda y de trabajo, con los recortes a la seguridad social, el aumento de la pobreza y la reestructuración familiar. Fitzpatrick et al. (2000, p. 26) afirman que se encontró que padres que viven solos y hombres solteros tienen mayor probabilidad de ser indigentes, y que en esa época se incrementó también la indigencia en jóvenes. Al igual que en Estados Unidos, la mayoría de los indigentes solteros son hombres, aunque el número de mujeres aumentó en los noventa. Los autores también presentan una lista de factores de riesgo y eventos, en el ámbito individual, que podrían tener como resultado que las personas terminen en indigencia.

Gowan (2010) comenta que las investigaciones explican a la indigencia a partir de tres discursos: el primero se basa en la responsabilidad de cada individuo con su estilo de vida, por lo que se da mucho peso a la agencia de cada uno, pues es su decisión vivir de esa manera, esta forma de pensar está presente en las primeras investigaciones sobre indigencia y hay implícito un castigo para la población en esta situación. El segundo se orienta a cómo las enfermedades y discapacidades provocan que las personas sean vulnerables de llegar a la calle, hay poca capacidad de agencia de los individuos porque ninguno de ellos ha elegido esa condición, se propone tratamiento y ayuda a las personas enfermas para que salgan de la calle. El último corresponde a los efectos, en la vida de las personas, de la estructura del sistema social; aquí sobresale la pobreza, el desempleo y la economía como factores que en conjunto explican por qué algunas personas no encuentran los medios para salir adelante. Lo anterior implica el reconocimiento de las escasas

posibilidades de que los individuos modifiquen la estructura social, además de que para ello se necesitan regulaciones y cambios sociales para combatir la indigencia.

Somerville (2013, p. 388) señala cuatro problemas con el enfoque teórico que se describe arriba: 1) los factores estructurales e individuales no se especifican claramente, la relación entre ellos no se entiende correctamente y algunos de los que se mencionan pueden ser tanto estructurales como individuales o ambos; 2) La indigencia se toma como un hecho social, es decir es una verdad social que puede ser medida independientemente de nuestra experiencia con el fenómeno, además solo se entiende en una dimensión pues solo considera la carencia de vivienda; 3) se trabaja a partir de un entendimiento inadecuado de causación, ya que a pesar de que se encuentren correlaciones, eso no explica el por qué algunas personas llegan a la indigencia y otras no; y 4) la propuesta para explicar a la indigencia no es nueva, ya que se basa en las ideas de décadas anteriores.

La bibliografía que hasta aquí se revisa corresponde a países desarrollados y en específico a Estados Unidos y Reino Unido, pero ahora se explicará cómo se inserta esta discusión en los países en desarrollo. Sólo se mencionarán brevemente algunos trabajos para la conformación de un marco analítico internacional, más abajo se profundizará en las investigaciones de la región. De esta forma Tipple y Speak (2005) señalan la función de la definición de indigencia, pues de ella depende a quién se va a reconocer como indigente y la dirección de la política pública que se debe seguir. Las definiciones que discuten los autores son: la concepción multidimensional de indigencia, que se basan en el significado de un hogar⁴; la definición de FEANTSA⁵, que distingue a las personas que viven directamente en la calle, las que permanecen en instituciones o en estancias temporales, aquellas que su situación de vivienda no es estable y las que habitan en una vivienda precaria; también hay definiciones que resaltan las conexiones sociales de los indigentes y las minimalistas que solo consideran la ausencia de un refugio para pasar la noche. Los autores indican que las definiciones de indigencia son diversas, pero deben aludir a una situación de vivienda con un mínimo estándar, a la duración y frecuencia de estar sin un refugio, al estilo de vida, al uso de apoyos sociales, a ser parte de un grupo poblacional, al riesgo de perder una casa y a la posibilidad de moverse si se desea.

Tipple y Speak (2005) analizan las características principales de las definiciones de indigencia en nueve países en desarrollo, para así discutir cómo se concibe el término en cada lugar,

⁴ La definición multidimensional se explica ampliamente en el siguiente apartado.

⁵ Fédération Européenne D'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri.

encontraron los siguientes criterios: 1) estilo de vida, en las definiciones se señala que aquellos que viven en las calles o espacios abiertos y sin una vivienda conocida son indigentes, pero también se consideran características de las personas como el consumo de sustancias o su constante movilidad; 2) ubicación, se relaciona con el punto anterior, pues también se menciona el permanecer en la calle o en espacios abiertos, pero el problema es identificar a quién se incluye y a quién no por la precariedad de las viviendas o asentamientos; 3) tenencia del lugar que se habita, algunos países incluyen esta característica en sus definiciones y aquellos que no puedan asegurar la posesión de una vivienda entran como indigentes; 4) la calidad, para algunos países si la vivienda es precaria, inadecuada o no está dentro los censos de vivienda es motivo de indigencia, pero hay otros que solo es necesario permanecer en una estructura con un techo para no serlo; 5) el derecho a la asistencia social y el reconocimiento de la población para algún beneficio también es un criterio para decidir quién es indigente. Las definiciones de indigencia difieren a partir de las características y costumbres de cada país y algunas veces reflejan el ambiente político y no un estado de privación.

La línea que separa a una persona indigente de aquellas que su vivienda es precaria es motivo de discusión en los países en desarrollo. Tipple y Speak (2006) establecen cuatro dimensiones que ayudan a diferenciar a un grupo de otro: 1) el primero es la seguridad en la posesión del lugar que se habita, las personas en asentamientos informales o precarios tienen mayor seguridad que no se les va a mover tan fácil como aquellas que viven directamente en la calle; 2) la localización y el tipo de alojamiento, los indigentes suelen ubicarse en el centro de las ciudades y, por la falta de seguridad de permanecer un largo tiempo en donde se asientan, su alojamiento no tiene materiales que impliquen un alto costo, en cambio las viviendas precarias suelen encontrarse en las periferias y los materiales del alojamiento permiten una mejora a futuro; 3) la posición social, hay diferencias entre las oportunidades de empleo, la organización social y los derechos a los cuales pueden acceder; y 4) el acceso a servicios, los asentamientos informales tienen un poco más de acceso a servicios que las personas en las calles.

Busch-Geertsema et al. (2016) también plantean la necesidad de un marco analítico internacional que abra la puerta a compartir discusiones y experiencias entre países desarrollados y en desarrollo. La definición que establecen consiste en la carencia de acceso a una vivienda mínimamente adecuada, por lo que su visión de indigencia parte de la idea de una severa privación de esta. Los autores enuncian tres características para evaluar una vivienda adecuada: la primera es la seguridad de formar un hogar y permanecer por largos periodos; la segunda corresponde a la

calidad de la vivienda en relación con su durabilidad, la protección que ofrece del ambiente, su comodidad, que esté libre de plagas y contaminantes y que sea segura para las personas y sus posesiones; la tercera característica es la posibilidad de disfrutar relaciones sociales en casa. A partir de esas tres características clasifican a la población en personas sin vivienda, personas con una vivienda temporal o en crisis y personas con una vivienda inadecuada o sin la seguridad de permanecer ahí. Los autores reconocen que la definición es algo estrecha, pero tratan de ofrecer un marco analítico que permita comparar el fenómeno en diversos países.

Las investigaciones holísticas de indigencia

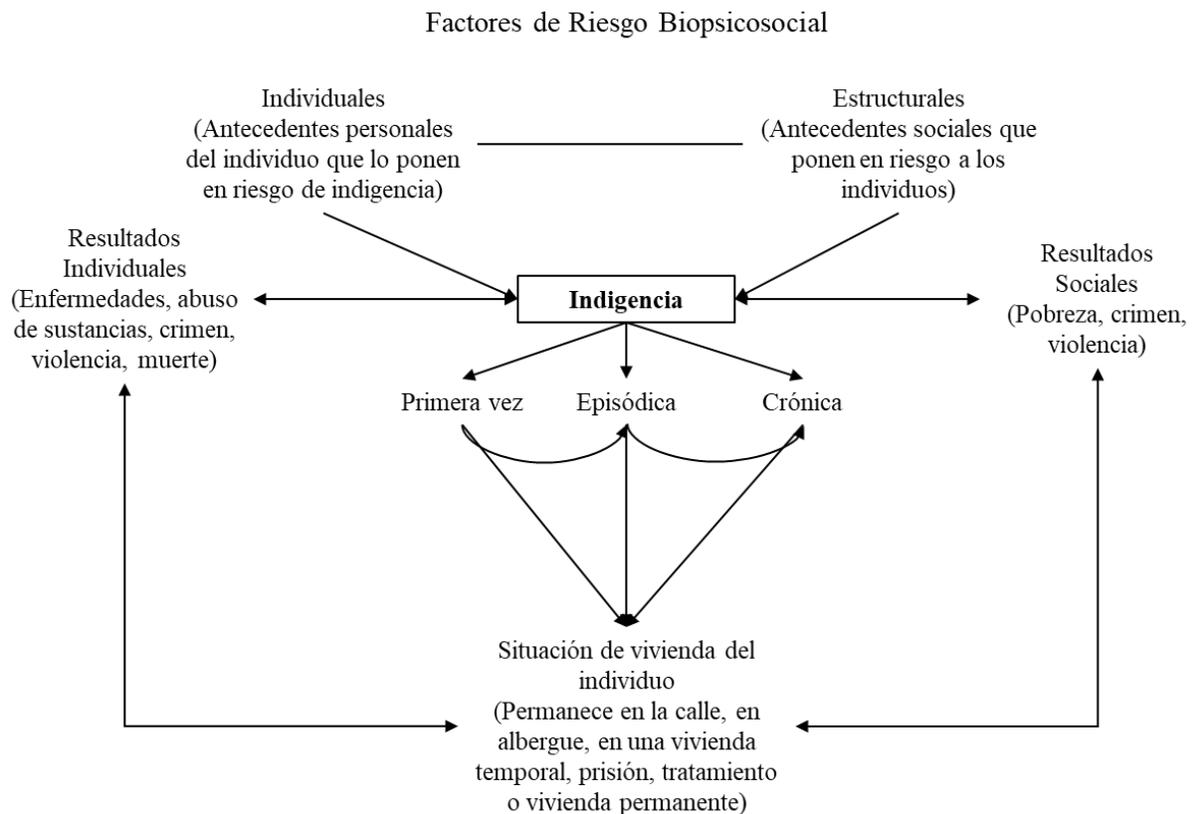
El acercamiento holístico para estudiar a la indigencia se basa en la propuesta de una definición multidimensional, al respecto Somerville comenta: “la indigencia no es solo una cuestión de falta de refugio, de vivienda o de un techo sobre la cabeza. Implica privación de una serie de diferentes dimensiones: fisiológica (falta de comodidad o calidez corporal), emocional (falta de amor o alegría), territorial (falta de privacidad), ontológica (falta de arraigo en el mundo, anomia) y espiritual (falta de esperanza, falta de propósito)”⁶ (Somerville, 2013, p. 384). Ravenhill (2003, p. 7) argumenta que es necesario que las investigaciones ofrezcan nuevas explicaciones en cuanto a las causas, procesos y efectos de la indigencia, pues a pesar de los avances de investigaciones previas, el problema aún persiste. Fitzpatrick (2005, p. 1) también llama a un cambio de paradigma epistemológico para estudiar a la indigencia, su argumento se sustenta en que las explicaciones que usan el modelo de factores estructurales e individuales son útiles de forma descriptiva, pero son insatisfactorios en profundidad conceptual, la indigencia es compleja y no lineal.

La perspectiva ecológica es una de las propuestas conceptuales que comienza a señalar la complejidad del fenómeno. Para Toro et al. (1991, p. 1209), este enfoque se interesa por estudiar el entorno y las interacciones personales, sociales y económicas que afectan el bienestar de las personas que viven en la calle mediante conceptos que se desarrollaron en el campo de la biología. Se establece que una comunidad biológica completa es una unidad de estudio, por tal motivo el interés principal es encontrar cómo funciona esa comunidad, cuáles son las partes que la componen y cómo es que juntas trabajan para mantener o cambiar la unidad a lo largo del tiempo. La analogía ecológica funciona como un sistema abierto y no como secuencias específicas de causas y efectos.

⁶ La traducción es propia.

Los autores comentan que los estudios ecológicos se basan en cuatro principios: 1) adaptación, que toma en cuenta todo el entorno en que el individuo se desenvuelve; 2) ciclo de recursos, el cual analiza cómo los recursos en un sistema social se distribuyen, definen y mejoran; 3) interdependencia, en donde cada uno de los componentes de un sistema se conecta con otro; y 4) sucesión, el sistema se encuentra en constante flujo.

Figura 1. Modelo ecológico para explicar a la indigencia



Fuente: Elaboración propia a partir de Nooe y Patterson, 2010.

Nooe y Patterson (2010) elaboraron un modelo ecológico de indigencia (figura 1). Los autores entienden a la indigencia como el resultado de la interacción entre los factores de riesgo (tanto de las condiciones individuales como de la estructura socioeconómica) con las circunstancias del entorno, es decir los antecedentes. La temporalidad de la indigencia la integran por medio de la situación del individuo: si es su primera vez en la calle, si ha tenido episodios en donde entra y sale o si su permanencia en la calle es continua. Con relación al tiempo, los autores mencionan que las personas experimentan cambios en la situación de la vivienda, así pueden estar directamente en

la calle, en algún albergue, en una estancia temporal o en una institución. Los eventos de indigencia en la vida de las personas tienen consecuencias en su bienestar individual y social, los resultados pueden ser terminar en pobreza, ser parte o sufrir del crimen, sufrir violencia, padecer enfermedades, consumir sustancias e incluso llegar a la muerte. El modelo ecológico es un esfuerzo por expresar la complejidad de la indigencia y superar las explicaciones duales (estructurales-individuales), sin embargo, aún mantiene algunos de los problemas de las explicaciones causales y también no profundiza en el significado de indigencia como lo hacen las siguientes aproximaciones.

Otras investigaciones, como la de Tomas y Dittmar (1995), buscan entender a la indigencia mediante la historia de vida de las mujeres. Las autoras ven a la indigencia como un proceso en la vida de las personas, por lo tanto, se valoró y examinó lo que las mujeres pueden contar acerca de su vida, por lo que esa la fuente de información del estudio. El marco analítico resalta la capacidad de agencia de las mujeres, pues son vistas como participantes activas de la experiencia, negociación y recreación de sus historias personales y sociales. En el trabajo también se problematiza el significado de un hogar, lo plantean como un lugar con un significado emocional; provee protección, refugio y privacidad del exterior; es un lugar para actividades e interacciones sociales; y también permite expresar la propia identidad. Las autoras concluyen que la inestabilidad residencial de las mujeres fue consecuencia de que el hogar ya no les ofrecía seguridad.

Somerville (2013, p. 385) comenta que el trabajo de Tomas y Dittmar es uno de los primeros estudios que plantea a la indigencia como un evento en la vida de las personas y, además, las autoras entienden cómo varía el fenómeno a partir de las circunstancias de cada individuo. La investigación de Tomas y Dittmar también explora el significado multidimensional de indigencia, ya que encuentran que las mujeres relacionan un hogar con la seguridad que ofrece, la comodidad de tener un lugar privado, el disfrute de algunas emociones y la tranquilidad que surge de tener un espacio seguro. Si bien el estudio no define explícitamente a la indigencia con un carácter multidimensional, lo que mostraron las entrevistas y las historias de vida fue cómo las mujeres se identificaban y reconocían características más amplias de un hogar que sólo tener un techo para pasar la noche, además la metodología de la investigación permitía observar características como la identidad o capacidad de agencia de las personas.

Los caminos⁷ de indigencia que expone Clapham (2003) es otro esquema de análisis. El autor establece que el análisis parte del construccionismo social, es decir la vida social se construye mediante la interacción de las personas con otras personas u objetos, en estas interacciones los individuos se definen a sí mismos y al mundo en que habitan. En este enfoque, comenta el autor, la indigencia se presenta como uno o diversos episodios de una persona en relación con su vivienda u otros objetos característicos de la indigencia, así es posible analizar los factores que llevan a alguien a vivir en la calle, la naturaleza de la experiencia y las razones de una persona para moverse, además la postura analítica permite identificar tipos ideales de caminos. La propuesta también es una respuesta y crítica a los marcos analíticos que se basan en la dicotomía de factores estructurales e individuales para explicar el fenómeno. El autor menciona que la interacción entre ambos factores es compleja y plantea que la revisión de las biografías a partir del construccionismo social sirve como punto de análisis de la relación entre estos factores.

Hay diversos autores que han usado el marco analítico de caminos de indigencia y han ofrecido algunas clasificaciones. Fitzpatrick, en 2000, con un estudio de 25 jóvenes en Glasgow identificó 6 caminos que llevan a la indigencia; en un estudio con 40 jóvenes en Melbourne, Mallet distinguió 4 caminos; Anderson y Tulloch en 2000 precisaron 23 caminos (Chamberlain & Johnson, 2013, p. 61). A partir de una base administrativa de 3941 observaciones, Chamberlain y Johnson (2013) señalan 5 caminos ideales en la indigencia adulta, los que proponen son: crisis de vivienda, abusos de sustancias, ruptura familiar, salud mental y el paso de la juventud a la vida adulta. La clasificación de los autores permite explicar por qué algunas personas permanecen mayor tiempo en la calle que otras, las personas con una crisis de vivienda o con una ruptura familiar no pasan mucho tiempo afuera, en cambio los que abusan de sustancias y están en transición a una vida adulta se integran en mayor medida a una vida en la calle, las personas que están en el camino de la salud mental tienen pocas oportunidades y por eso pueden pasar más tiempo en la indigencia.

Somerville (2013, p. 391) critica el marco analítico de caminos de indigencia por qué los tipos ideales que se identifican no son los suficientemente específicos para ofrecer una explicación satisfactoria de las razones que llevan a una persona a vivir en la calle a partir de ciertas decisiones o eventos en su vida. El autor menciona que incluso la indigencia se sigue entendiendo de forma unidimensional, con las variables de edad, curso de vida, género, lugar o cualquier otra variable

⁷ El término caminos de indigencia es la traducción *pathways to homelessness*.

que se establezca como punto de inflexión en la vida de las personas. Una de las ausencias del marco analítico, menciona Somerville (2013), es que no se sustenta en algún trabajo teórico, por lo tanto, no se aprovechan definiciones amplias de indigencia y no hay claridad entre los factores que se proponen para hacer los caminos. Sin embargo, el autor reconoce que el marco analítico tiene potencial si se usa con cautela y a la luz de algún desarrollo teórico, además comenta que la metodología a partir de la revisión de las biografías de los indigentes y combinado con un marco de tiempo es muy útil.

Fitzpatrick (2005) llama a un cambio de paradigma para entender a la indigencia, por lo que propone un acercamiento que se sustente en el realismo crítico. La autora cita a Williams y May para explicar que “El “Realismo” no es una sustantiva teoría social, sino más bien una doctrina filosófica que afirma que “... el mundo es por sí mismo independientemente de nuestra percepción de él”⁸ (Fitzpatrick, 2005, p. 2). Bajo esta perspectiva, continúa Fitzpatrick, se necesita tanto una descripción de los eventos y relaciones sociales como una explicación que dé cuenta de dimensiones ocultas de la realidad social. El desarrollo teórico es necesario para postular aspectos abstractos que expongan tendencias y que constituyan mecanismos causales. La autora cuestiona si el término indigencia es suficiente para estudiar la realidad social, ya que es demasiado general y caótico, entonces considera la división de la población en subgrupos que compartan ciertas características permite acceder a categorías que se puedan estudiar con el realismo crítico.

El enfoque realista, añade Fitzpatrick, concibe que el mundo posee una estructura que se diferencia y estratifica, por lo que es tarea de los investigadores descubrir las características de la estructura. Para el caso de la indigencia el mecanismo causal aparece en cuatro ámbitos: 1) la estructura económica, en donde las clases sociales interactúan con procesos de estratificación y políticas de bienestar que determinan el acceso o no a recursos sociales; 2) la estructura de vivienda, en donde resalta la facilidad para obtener una a partir de los ingresos o políticas; 3) estructuras interpersonales, que pueden provocar la emergencia de violencia doméstica, negligencia o abuso en niños, la falta de un soporte social o la ruptura de las relaciones; y 4) los atributos individuales, en donde la capacidad de adaptación de las personas se sujeta a la salud mental, al abuso de sustancias o a la falta de autoestima y confianza. Para el realismo crítico la pregunta no está en saber cuántas personas son pobres y cuantos de ellos son indigentes, la pregunta está en descubrir

⁸ La traducción es propia.

cuál fue el mecanismo mediante los cuatro ámbitos que llevaron a una parte de la población pobre a llegar a la calle (Fitzpatrick, 2005, p. 13).

Somerville (2013, p. 398) explica que el enfoque realista de Fitzpatrick se basa en que la indigencia no es un fenómeno cultural, sino una condición material y social objetiva. El autor comenta que negar que la indigencia sea un fenómeno cultural excluye dimensiones no físicas o subjetivas y convierte el marco analítico en unidimensional. Además, el autor comenta que la interpretación de las causas a partir de los cuatro ámbitos es una traducción del modelo dual de factores estructurales e individuales a un nuevo lenguaje y no ofrece nuevas explicaciones de la forma en que interactúan estos ámbitos con los individuos. La investigación de Fitzpatrick encontró un patrón de jóvenes que abandonaba y regresaba a la casa de sus padres y explica que los jóvenes de familias pobres son propensos de seguir esta dinámica porque poseen menos recursos para encontrar una vivienda por su cuenta, pero Somerville insistió en que no hay alguna conexión entre la identificación de patrones y la operacionalización de estos en mecanismos estructurales, además comenta que el análisis de las biografías personales se debe realizar a partir del concepto de cultura.

El último enfoque que se expone es el que ve a la indigencia en términos culturales, el cual tiene sus antecedentes en la literatura de Estados Unidos de la década de 1960. La literatura de esos años contemplaba que los individuos perdían cierto vínculo con la sociedad cuando comenzaban a vivir en la calle, por lo tanto la indigencia tenía un carácter multidimensional (Somerville, 2013, p. 402). McNaughton (2008, p. 7) explica que el carácter multidimensional se vincula con el significado de estar en una vivienda, es decir hay vínculos emocionales, psicológicos y subjetivos de un lugar que lo convierten en un hogar. Para Somerville (2013, p. 384) la indigencia multidimensional se define con las siguientes dimensiones: fisiológicas, con la carencia de confort; emocionales, pues se carece de gozo y amor; territoriales, hay una falta de privacidad; ontológicas, ya no hay arraigo a un lugar; y espirituales, porque se pierde la esperanza y un propósito de vida.

Somerville (2013, p. 404) expone que hay un proceso para convertirse en indigente, por lo que se aprende a vivir en la calle: primero se pierde gradualmente la identidad, pues no es posible mantener el cuidado personal, la ropa o la higiene; así mismo se pierde el nombre, pues en la calle es común que se usen sobrenombres; la historia personal se olvida, ya que no es factible guardar fotografías o documentos oficiales y por lo mismo las memorias de las personas se van perdiendo; además se aprende el lenguaje de la calle. Una vez que las personas se adaptan y sobreviven algunas semanas en la calle es más difícil que salgan de ella. El trabajo de Ravenhill (2003, p. 162) añade

que una razón por el que las personas se arraigan a la calle es a causa de que las amistades que surgen en esa situación son tan fuertes que se describen en términos familiares, en la interdependencia que hay entre los individuos se ofrece protección, estabilidad y confort.

Somerville (2013, p. 404) afirma que la indigencia es el resultado de una compleja interacción entre diversos factores, sin embargo, es un proceso a lo largo de la vida de las personas. Eventos como la violencia familiar, abuso en la infancia o el desempleo ocurren y se van acumulando en la historia de vida. Hay una sucesión de eventos traumáticos hasta que llega un punto que desestabilizan al individuo y cuando hay una crisis de vivienda no tiene la capacidad de hacerle frente. Los eventos que viven las personas ya son parte de su historia entonces es difícil cambiar esa realidad y orientar un camino fuera de la calle, pero Ravenhill (citada en Somerville, 2013, p. 405) considera que hay cuatro puntos de inflexión que hace posible que el proceso para salir cumpla su objetivo: el primero tiene que ver con la sensación de que se ha tocado fondo; el segundo es experimentar un trauma, como un asalto, violación, un accidente incapacitante, una experiencia que pudo terminar en muerte o la muerte de un amigo de la calle cercano; el tercero es que las personas reconozcan que alguien afuera de la calle se preocupa por ellos; y el último consiste en la capacidad y habilidad para ofrecer una guía y soporte que permita que la salida tenga éxito.

Investigaciones cercanas a la realidad mexicana

En México, al igual que en los países desarrollados, la discusión sobre las personas que habitan en las calles de la ciudad volvió a introducirse en la agenda pública y académica en la década de 1980, como consecuencia de la instauración de las políticas de ajuste que provocaron cambios macroeconómicos en la región. La proclamación del *Año Internacional del Niño* en 1979 y la celebración del *Primer Seminario Regional Latinoamericano sobre Alternativas Comunitarias para Niños de la Calle*, que celebró el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en 1984, puso en la agenda pública la preocupación de los niños que ocupaban los espacios públicos para trabajar o vivir (CNDH México & El Caracol AC, 2019, p. 5). Makowski (2011, p. 18) comenta que en los años ochenta los niños callejeros se incorporaron al paisaje urbano de la Ciudad de México, por un lado, para habitar en calles, plazas o terrenos baldíos, por otro, para trabajar

como vendedores de dulces, cuida coches, limpiaparabrisas, tragafuegos, malabaristas o limosneros.

La presencia de población que vive en la calle no es ajena a los procesos económicos y sociales que han sucedido en la Ciudad de México. En un principio la industrialización de la época del *desarrollo estabilizador*⁹ provocó el paso de una sociedad rural a una urbana, por lo que hubo flujos migratorios del campo a la ciudad que nunca se controlaron, ni regularon (Herrera Bautista, 2011, p. 110). Makowski (2011, p. 18) añade que:

El periodo de la industrialización y del masivo éxodo de las zonas rurales hacia la Ciudad de México hizo eclosión en la infraestructura urbana, agudizando las problemáticas sociales, la capacidad habitacional de la ciudad, las formas de constitución familiar y el acceso a los servicios de educación, salud y recreación. Se fueron constituyendo amplias franjas de población marginada y socialmente desfavorecida que no podían garantizar ni la reproducción ni la permanencia de la unidad familiar. Una de las grandes causas que explica la presencia de la infancia callejera en la Ciudad de México la constituyen la pobreza y la precariedad sociofamiliar.

La llegada de la década de 1980, apunta Strickland (2012, p. 106), agudizó la presencia de personas en la calle, a causa de cambios económicos estructurales por la instauración de una economía abierta. La pobreza, la desigualdad económica y social, el desempleo por avances tecnológicos y la pérdida de competitividad del campo ante empresas transnacionales provocaron que las calles de la ciudad se convirtieran en el espacio en que los menos favorecidos, por el nuevo modelo económico, encontraron los medios para sobrevivir.

En México se tiene registro de personas que habitan en la calle desde el periodo del Virreinato, por lo que los nombres para denominar a este grupo poblacional han cambiado con el paso del tiempo, algunos de los antiguos términos son mestizos, vagos, limosneros, mendigos, leperos (Makowski, 2011, p. 18). Es en la década de los ochenta, según Saucedo Vázquez (2012, p. 15), cuando UNICEF introduce una tipología, que se basa en la preocupación por los niños callejeros, para estudiar el fenómeno. Las categorías de UNICEF, comenta el autor, son: niños de la calle, ya no poseen vínculos familiares y la calle se ha convertido en su hogar; niños en la calle, el espacio público es un lugar en el que obtienen ingresos; y niños en riesgo, son niños pobres que

⁹ El *desarrollo estabilizador* fue un modelo económico mexicano del periodo de 1940 a 1970, se caracteriza por buscar la estabilidad económica para un desarrollo continuo. La industrialización que permitió este modelo económico provocó el crecimiento y urbanización de las principales ciudades del país.

pueden terminar en la calle. La crítica a estas categorías consiste en que no marcan una diferencia clara entre los niños que viven en la calle y aquellos que usan las calles para trabajar, además tampoco se incorpora el género o la diferencia de edad de la población.

Después de la década de los ochenta, el concepto cambió a partir de diversas intervenciones gubernamentales y para responder a las limitaciones que presentaba el primer acercamiento. Así aparecieron otros términos como *niño abandonado y de la calle*, *menor en situación extraordinaria*, *menor en circunstancias especialmente difíciles* (Pérez García, 2003, p. 168). Strickland (2011, p. 122) comenta que, a raíz de diversas críticas, también se adoptó *menores en situación de calle*, para especificar que los niños no eran de la calle, solo se encontraban en otra circunstancia. Más adelante se incorporó el término *niñas, niños y adolescentes en situación de calle*, para así marcar las diferencias de género y también reconocer que el problema no es exclusivo de niños. Hoy en día el concepto *personas en situación de calle* es el que más se usa en las intervenciones del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y las investigaciones académicas. Echeverría y Tavera (citado en Ruíz Coronel, 2013) mencionan que “una persona vive en situación de calle cuando lleva a cabo todas sus actividades de sobrevivencia en los espacios públicos de manera permanente, incluyendo la pernocta” (p. 26).

Nieto y Koller (2015, p. 2163) afirman que, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, no hay consenso sobre la definición de las personas que habitan en la calle, ya que es un fenómeno que aparece en diferentes culturas, países y distintos momentos históricos, la falta de consenso incide en cómo se caracteriza a la población, en las comparaciones del problema entre países o investigaciones e incluso afecta en los criterios para elegir a quién incorporar en una intervención pública. Los autores indican, de forma general, que hay dos tipos de definiciones: 1) las amplias, que se estudian en países desarrollados e incluyen a quienes viven en la calle, en albergues, instituciones y a los que no tienen vivienda propia, además exploran qué significa la ausencia de un hogar; y 2) las restringidas, que tienen mayor prevalencia en países en desarrollo y solo incluyen a personas que viven directamente en la calle o albergues. La precariedad de la vivienda en países en desarrollo obliga a acotar la definición para ubicar directamente a la población que vive en la calle y, como se observa en el término *personas en situación de calle*, solo se señala la permanencia y sobrevivencia en los espacios públicos.

A pesar del carácter estrecho de las definiciones de los países en desarrollo, las investigaciones en México reconocen que la vida en la calle es un fenómeno complejo en el que

interactúan diversos sujetos, los cuales permiten el establecimiento, permanencia y sobrevivencia en el espacio público (Griesbach Guizar & Sauri Suárez, 1997, p. 44; Pérez García, 2003, p. 162). Griesbach y Sauri (1997, p. 40) comentan que hay una serie de factores que se articulan de forma compleja para cada caso particular. La definición ayuda a separar a quien vive completamente en la calle y quien trabaja en ella, pero conocer el origen étnico; si el vínculo familiar es nulo, ocasional o permanente; el tipo de trabajo que se realiza en la calle; así como el tiempo y la forma en que se ha vivido amplía el panorama para atender casos específicos. Los autores concluyen que entre cada tipología o definición hay un sin fin de situaciones y características que hacen única la experiencia de calle de cada persona.

Pérez García (2003, p. 162) explica, a partir de la experiencia educativa con niños, que la salida a la calle es un proceso no lineal que se integra de las siguientes etapas: 1) encuentro, es el periodo en que se busca ser aceptado en un grupo para obtener alguna protección, se caracteriza por el inicio del consumo de sustancias; 2) idilio, aquí se desarrollan estrategias para vivir en la calle y se reconocen las ventajas de este estilo de vida; 3) la profesionalización, el tiempo en la calle ya supera los cinco años y los jóvenes conocen las organizaciones, redes sociales, educadores, policías y las actividades para ganar dinero; 4) crisis de futuro, es un punto de inflexión en la vida en la calle, surge a partir de un acontecimiento que cuestiona la experiencia callejera, puede ser la muerte de un compañero, la pérdida de un lugar que se habitaba o alguna intervención, después de esta etapa, afirma el autor, se puede pasar a un estilo de vida fuera de la calle o se intensifica el consumo de sustancias y la vida callejera; 5) la última etapa es la de juventud callejera, los niños han permanecido por mucho tiempo en la calle y han crecido, han pasado por varios programas, pero los esfuerzos para salir de la calle chocan con la falta de una identidad legal, el rezago educativo y la falta de apoyo de instituciones porque han alcanzado la mayoría de edad.

Saucedo y Taracena (2011) exponen la idea de arraigo como categoría de análisis de la población que vive en la calle. El arraigo, comentan los autores, es un proceso natural en el que las personas habitan los lugares en los que se establecen y no solo viven en ellos: “El habitar humano tiene, claro está, un referente físico espacial, pero lo supera, enlazándose con lo social, con un marco cultural y con una vida espiritual propiamente humana” (Del Acebo, 1984, citado en Saucedo & Taracena, 2011, p. 271). El arraigo, por tanto, es una forma en el que el humano se conecta con el espacio y el tiempo en el que vive, a sus semejantes y a los valores de la comunidad en que habita (Mihura et al., 2003, citado en Saucedo & Taracena, 2011, p. 271). Los autores

comentan que el arraigo a la calle involucra fuertes vínculos sociales por la convivencia cotidiana, la adquisición de conocimientos y objetos que dan un sentido de pertenencia y lugar en el mundo, el acceso a recursos que hacen posible la permanencia en el espacio público y una constante movilidad entre distintos espacios de la calle para trabajar o establecerse. Los autores critican aquellas intervenciones institucionales que niegan las pertenencias simbólicas que han adquirido las personas hasta ese momento de su vida.

Pérez García (2003) reconoce que hay una *cultura callejera* de la cual forman parte las personas que habitan en los espacios públicos. El autor la define como

un conjunto de modos de vida, costumbres, conocimientos y grado de elaboración de sus estrategias de sobrevivencia (adaptabilidad), que le permite a la población callejera construir un juicio de valor para decidir su permanencia en el espacio público aún sobre los riesgos asociados (p. 170).

Saucedo y Taracena (2011, p. 283) mencionan que las habilidades que se adquieren para habitar la calle conforman la identidad de la población callejera, pues las personas se integran a un espacio con reglas y tiempos definidos. Así, para Makowski, vivir en la calle representa una dualidad entre la exclusión e inclusión, la autora explica: “La calle condensa todos los paisajes de la pérdida. La calle es abandono, desprotección, muerte, olvido, evaporación del tiempo y del sentido. La intemperie social es sórdida y árida, al igual que la propia biografía. Pero a contraluz de esa densidad, la calle representa un juego de existencia; irradia autonomía, libertad y atracción vital.” (Makowski, 2010, p. 184). Martínez Jiménez (2018, p. 41) añade que la identidad callejera, que se basa en las prácticas cotidianas, concede la pertenencia y adscripción a un grupo social.

En la década de los ochenta la preocupación académica y social se centró en los niños que sobrevivían en los espacios públicos, sin embargo, el fenómeno ha evolucionado y el perfil poblacional también ha cambiado. Por tal motivo, en 2002, Pérez García propone el término *poblaciones callejeras*, que se refiere a:

grupos humanos que como resultado de la exclusión histórica en la que viven, han encontrado en las calles una alternativa de sobrevivencia. Se componen de niños, niñas, jóvenes, mujeres, familias, personas adultas y adultos mayores de diverso origen social y cultural, quienes en la sobrevivencia de la vida en la calle de varias generaciones aprenden a vivir en grupos, comparten conocimientos, redes sociales y el espacio público (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2014, p. 39).

El uso del concepto *poblaciones callejeras* permite, primero, reconocer la capacidad de agencia de las personas que habitan en las calles de la ciudad, ya que los grupos sociales se organizan para sobrevivir con sus propios recursos en un espacio adverso (Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, p. 727). Segundo, abre la puerta para estudiar “la dimensión de identidad a partir de la pertenencia grupal y la gestación de una cultura callejera que parte de la apropiación simbólica y material del espacio público” (Martínez Jiménez, 2018, p. 2). Strickland (2012, p. 108) señala que uno de los límites del término *poblaciones callejeras* es que no permite diferenciar entre las diversas características de los diferentes grupos poblacionales que sobreviven en la calle.

Las investigaciones de personas que viven y sobreviven en la calle han partido de diversas áreas del conocimiento, Makowski (2010, p. 17) apunta que cada disciplina estudia el fenómeno con una perspectiva distinta, los estudios económicos se centran en cuantificar a la población para diseñar políticas públicas; la sociología se interesa por la integración social; la antropología estudia la vida cotidiana de las personas en situación de calle; por su parte, la psicología busca explicar los motivos para salir a la calle; e incluso la medicina investiga el deterioro de la salud de los menos favorecidos de nuestras ciudades. A partir de la experiencia que cada área académica ha aportado para entender el fenómeno de vivir en la calle se han encontrado algunas categorías de análisis, en relación a esto, Pérez García (2003, p. 171) menciona tres de ellas: 1) *lo real complejo*, se refiere a que la vida en la calle es un fenómeno multidimensional y transdimensional, no hay una causa única para explicar porque se sale a la calle, sino más bien es un conglomerado de factores, el análisis debe entender el carácter complejo del proceso de salir a y vivir en la calle; 2) *exclusión social*, ya que las personas en situación de calle no tienen los requerimientos mínimos para acceder a servicios, opciones o recursos, lo que puede llevar a discriminación; y 3) *vulnerabilidad social*, la cual es una situación estructural que afecta la reproducción social y el ejercicio de los derechos humanos de las personas que viven en las calles.

Para explicar el fenómeno de vida en la calle, Tarcena Ruiz (2010, p. 397) identifica tres registros en los que se expresa la historia individual de las personas y su relación con las características sociales y culturales de la entidad política que habitan. El primer registro es el macro, en él se encuentran problemas estructurales como la migración del campo a la ciudad, que surge de un proceso de industrialización, además de la pobreza o el desempleo. El segundo registro es el medio, aquí están las instituciones que son la base de la sociedad como la familia, las

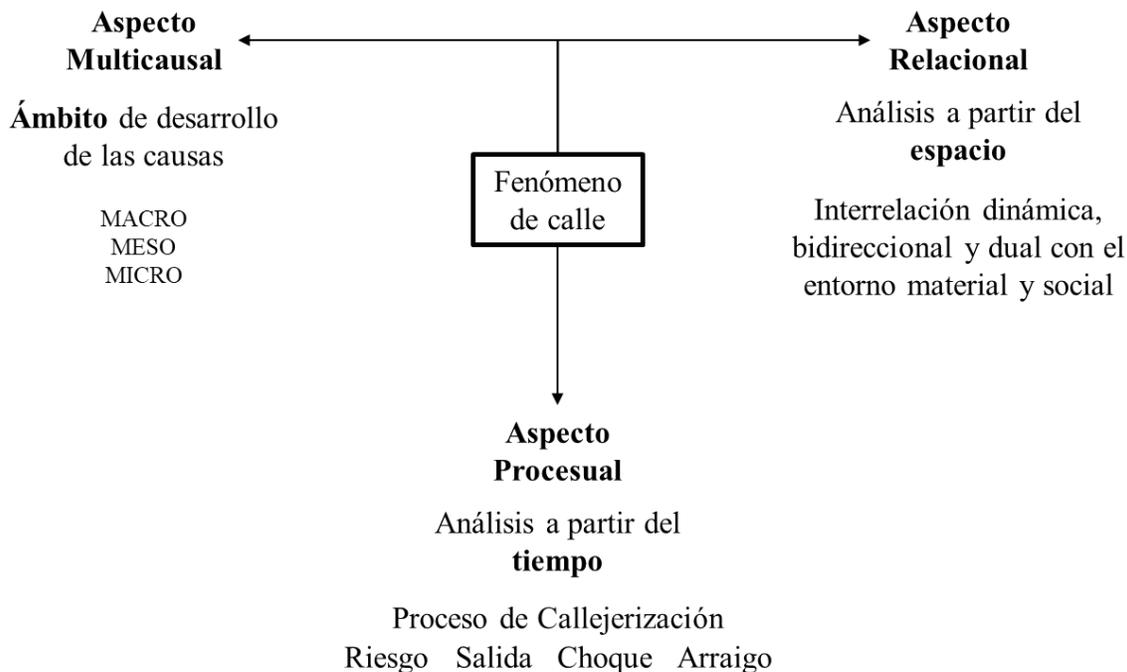
organizaciones educativas, las empresas o los gobiernos locales, la autora afirma que las modificaciones en el registro macro influyen en las instituciones del registro medio y esto afecta la forma de vida de los individuos. El último registro es el micro, que es el ámbito del individuo; aquí cada historia de vida singular se relaciona con situaciones familiares, sociales y culturales, y a partir de esa interacción se puede tomar un trayecto de vida en la calle. La autora establece que es en la articulación de los tres registros cuando se puede ofrecer una explicación multicausal que dé respuesta al porqué se vive en las calles de la ciudad.

Ruíz Coronel, en la tesis *La velocidad de la muerte: la intervención institucional con jóvenes en situación de calle como desaceleración de la entropía*, del año 2013, establece que la complejidad del fenómeno de calle se explica mediante tres aspectos: el *procesual*, el *multicausal* y el *relacional* (Figura 2). El aspecto *procesual* se desarrolla en la dimensión del tiempo, es decir las personas pasan por un proceso en el que se adaptan a la vida en la calle y sufren modificaciones físicas, psicológicas y sociales. En el carácter procesual las personas aprenden a obtener recursos del medio en el que ahora viven, a causa de que adoptan los valores y cultura de la calle y establecen una identidad con su nuevo estilo de vida. Sin embargo, las modificaciones psicológicas y sociales, que son necesarias en la nueva realidad, tienen efecto en el estado del cuerpo de las personas. El proceso para entrar a la calle pasa por cuatro fases: el riesgo, la expulsión, el choque y el arraigo (Ruíz Coronel, 2013, p. 67).

La autora explica el aspecto *relacional* con la variable espacio, ya que es el medio, tanto material como social, en el que las personas interactúan con intercambio de energía, materia e información, durante esta dinámica el medio y el individuo se determinan mutuamente. Por un lado, en el entorno material se observa en qué lugares se concentra la población en calle y que es lo que caracteriza a estos sitios, por otro, con el entorno social se indica el tipo de relaciones sociales a las que los individuos pueden acceder para asegurar su supervivencia (Ruíz Coronel, 2013, p. 67). Con el aspecto *multicausal*, Ruíz Coronel (2013, p. 68) establece que las causas del fenómeno de vivir en la calle provienen de la interacción, múltiple y dinámica, de distintas variables en tres ámbitos: el macro (pobreza, migración, marginación), el meso (educación, salud, adicciones, género) y el micro (historias de vida). Cada ámbito se relaciona con el otro, ya sea de forma complementaria u opuesta, pero tal interacción aumenta o disminuye el proceso de llegar a la calle, además, la multicausalidad deja ver por qué algunas personas que comparten semejanzas

en el ámbito macro y meso no llegan a la calle, ya que la vivencia subjetiva de cada historia es personal y única.

Figura 2. Esquema sistémico del fenómeno de calle de Ruíz Coronel



Fuente: Elaboración propia a partir de Ruíz Coronel, 2013.

En México, las investigaciones sobre personas en situación de calle también han tratado temas de discriminación y derechos humanos. En 2006, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) investigó a niños y jóvenes que viven y trabajan en la calle para entender de qué forma pueden sufrir discriminación en cuanto al acceso a educación, salud y justicia. El trabajo señala que la discriminación se asocia con la marginación de las personas, lo que excluye a la población en calle del ejercicio de sus derechos. La falta de documentos oficiales, como el acta de nacimiento, y pocos recursos económicos se presentan como los principales obstáculos para el acceso a la educación. Los bajos ingresos que se perciben en la calle también limitan el acceso a la salud y, aunque algunas clínicas tratan enfermedades respiratorias o estomacales, no hay atención para enfermedades graves. En cuanto a acceso a la justicia, los niños y jóvenes en situación de calle, por un lado, sufren de abusos por parte de las autoridades, principalmente de policías, y por otro, se penaliza su presencia en los espacios públicos (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2006).

En 2014, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) publicó el *Informe Especial: Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012 – 2013*. El informe propone estudiar a la población callejera mediante el enfoque de derechos humanos, por tal motivo se reconoce tanto la identidad que se obtiene por vivir en la calle como la capacidad de agencia de las personas. Problemas como la ausencia de una identidad legal, discriminación y criminalización de la población por su estilo de vida, la falta de acceso a la justicia, a la salud, a la educación y a una vivienda son factores que condicionan el pleno ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales, políticos y culturales de las personas en situación de calle. El Estado, menciona el informe, tiene la responsabilidad de garantizar las condiciones necesarias para que las personas que viven y sobreviven en la calle accedan a sus derechos humanos, pero no de forma vertical y tutelar, sino en el reconocimiento de la propia organización e iniciativa de la población callejera, solo así se fortalecerá la ciudadanía y la democracia en la ciudad.

Las investigaciones mexicanas también han puesto atención a la forma en que el fenómeno de vivir en la calle se invisibiliza para el resto de la sociedad. Ruíz Coronel (2017, p. 110) argumenta sobre cierta miopía gubernamental que tiene su origen en la falta de información confiable y objetiva sobre las características y dinámicas de las poblaciones callejeras. La autora comenta que las herramientas metodológicas para obtener información cuantitativa no son las adecuadas, pues la población es de difícil acceso y la pertenencia a un grupo de calle no siempre es tan distinguible, al final hay una subrepresentación del fenómeno que limita la intervención gubernamental. El PUDH de la UNAM¹⁰, en el documento *Poblaciones callejeras en la Ciudad de México: Ciudadanía y derecho a la identidad legal*, que se publicó en 2019, señala que la falta de documentos oficiales, como el acta de nacimiento o una credencial de identidad, provoca cierta invisibilidad institucional de la población callejera, pues se restringe el acceso a bienes y programas sociales, lo que impide el desarrollo de ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia.

En 2019, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en conjunto con la asociación civil El Caracol AC, publicaron el *Diagnóstico sobre las condiciones de vida, el ejercicio de los derechos humanos y las políticas públicas disponibles para mujeres que constituyen la población callejera*. En el documento se presta atención a la relación que hay entre el género y la calle, principalmente a cómo la experiencia de las mujeres en la calle es distinta a la de los hombres. Históricamente se ha conformado el discurso de que vivir en la calle es algo negativo, pues se

¹⁰ Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México.

relaciona con delincuencia, vicios o inseguridad, pero, para el caso de las mujeres, el señalamiento de la sociedad es aún más severo. Las mujeres que viven en la calle rompen con expectativas sociales, se les asigna una etiqueta de *mala mujer*, lo que provoca que, en su posición de desventaja, la violencia y apatía que sufren provenga de distintos actores, incluso de las instituciones. Las mujeres que viven en la calle, además de buscar su sobrevivencia, tienen que lidiar con abusos que provienen de la diferencia de género.

Las características de la intervención y la función del gobierno central para atender a la indigencia

Las Leyes de Pobres, que se establecieron en Inglaterra a inicios del siglo XVII, es uno de los antecedentes más antiguos sobre algún tipo de ayuda pública para las personas que habitan en el espacio público. Himmelfarb (1988, p. 33) menciona tres principios en los que se basó la regulación: 1) la parroquia fue la unidad básica en dónde se gestionó la asistencia para los pobres; 2) había un impuesto obligatorio a los propietarios de casas con el que se obtenían recursos para la ayuda que se otorgaba; 3) el apoyo que se dio dependía del tipo de pobre que la solicitaba: limosnas y asilos para los ancianos y enfermos, aprendizaje de oficios para los niños, trabajo para los sanos y castigo y encierro para los pordioseros. Además, añade la autora, la Ley de Asentamientos, que se incorporó a finales del siglo XVII, impedía que migrantes que no tuvieran suficientes ingresos para establecerse en un lugar se le regresará a su parroquia de origen; también en la ley se estableció que el trabajo era obligatorio para todas las personas sin recursos y se les impuso que usaran una P mayúscula en sus abrigo para identificarlos. La autora explica que la conformación de una sociedad individualista, competitiva y adquisitiva, que emanaba de valores propios del sistema capitalista, premiaba a los ricos y degradaba a los desposeídos, por lo que era claro el carácter despiadado y represivo de la época contra los pobres e indigentes.

En Estados Unidos, en la década de los veinte, se consideró que la indigencia era un problema propio de los procesos de industrialización, por lo que se relaciona con el desempleo y la migración a las ciudades, por tal motivo la solución era propia del ámbito nacional y no del local. Anderson (1923, p. 269) propuso el establecimiento de un sistema nacional de empleo, que se encargara de la correcta gestión de la mano de obra que emigra a los centros industriales para que así el desempleo se redujera, además sugirió la gestión de los asentamientos de los trabajadores

para regular sus hábitos de vida. Para el ámbito local, el autor menciona que era necesario la creación de programas de asistencia con el objetivo de cuidar la integridad, tanto física como mental de las personas, pues se consideraba que la rehabilitación era parte fundamental de la reincorporación al mercado laboral y a la sociedad. Las instituciones locales también debían encargarse de registrar, examinar, clasificar y elegir el tratamiento para cada caso individual que solicite los servicios de ayuda.

En la década de los ochenta, en Estados Unidos, según Shlay y Rossi (1992, p. 149), los programas y políticas sociales para la población que vive en la calle eran estrategias unidimensionales y de corto plazo. La ayuda del gobierno, comentan los autores, se basó en atender exclusivamente la falta de vivienda mediante la proporción de refugios y asistencia social. Los refugios eran parte de una política de incorporación gradual a una vivienda estable y había de tres tipos: el primero son los refugios de emergencia en donde se pasaba una noche o algunos días; el segundo son las casas de transición, la permanencia es de seis meses a un año y además se ofrece algunos servicios como el tratamiento de adicciones, cuidado médico, capacitación para el empleo, educación y cuidado de niños; el último tipo era el paso a una vivienda permanente, en donde se busca que la población que se encontraba en indigencia pudiera acceder a una vivienda de bajo costo. La asistencia social ponía especial atención al cuidado de la salud, la alimentación, al tratamiento de adicciones, con el objetivo de evitar el deterioro del cuerpo por vivir en la calle.

En décadas posteriores, comentan Lee et al. (2010, p. 512), la política pública respondió a una lógica contable, por lo que se sujetó a análisis costo-beneficio y a evaluación de programas, de tal suerte que la administración pública orientó sus acciones a programas unidimensionales y lineales, pero con indicadores fáciles de medir, así se privilegió la atención a una sola característica del problema, ya sea a combate de adicciones, a revisiones médicas o a el acceso a vivienda. Los autores también reflexionan sobre el carácter político de la indigencia y cómo es que afecta al desarrollo de la política pública, ya que las acciones del gobierno pueden señalar y perseguir a las personas en calle o pueden asegurar sus derechos sociales, depende de las características del lugar en el que se desarrolla el fenómeno. Así en lugares donde el precio del suelo aumenta y hay un proceso de rehabilitación del espacio público la política respecto a la indigencia puede ser hostil, pero algunos actores, como las organizaciones de la sociedad civil, abren el diálogo sobre el problema, lo que visibiliza la situación en la sociedad y presiona a las autoridades a ofrecer políticas que traten de proteger los derechos de la población en calle.

En las investigaciones holísticas, según Somerville (2013, p. 405), se critica de simple la política pública unidimensional o lineal, que privilegia la atención a sólo una parte del problema, ya que no contempla todas las dimensiones que afectan al individuo. En la perspectiva holística, explica el autor, salir de la calle no es una cuestión de satisfacer ciertas necesidades materiales, sino es un proceso en el que intervienen distintas variables que pueden ayudar a la salida o detenerla. El proceso se inicia con un punto de quiebre en el que la persona se da cuenta que necesita un cambio en su vida, el punto de quiebre se origina por alguna mala experiencia como ser víctima de violencia, asaltos, sufrir una violación o la muerte de alguien cercano. Cuando la persona decide salir, el proceso se complementa, primero, con un soporte emocional que apoye a la persona en situación de calle y con el acceso a ayuda y acompañamiento de instituciones que tengan la posibilidad de mantener el apoyo a largo plazo.

En las investigaciones holísticas, que se basan en la definición multidimensional de indigencia y que exploran el significado amplio de un hogar, se considera que el éxito de cualquier intervención se alcanza cuando se satisface de forma conjunta las necesidades físicas, emocionales y ontológicas de los individuos. Ravenhill (2003, p. 192) menciona que las intervenciones que consiguieron que las personas salieran de la calle establecen reglas claras en su funcionamiento lo que ofrecía cierta sensación de seguridad a los usuarios. La autora también señala que la complejidad del fenómeno exige que la intervención sea flexible, se plantee en etapas y refleje el cambio de las necesidades individuales. La asistencia, continua la autora, debe ofrecer ayuda antes, durante y después de la indigencia, por lo que es un proceso largo y si bien es difícil encontrar aquellas personas que su trayecto de vida es terminar en la calle, la prevención e intervención en etapas tempranas del problema es fundamental para encontrar alguna solución.

El acercamiento holístico también distingue a los actores que intervienen en la atención y cuidado de los indigentes¹¹, entre ellos destacan las organizaciones de la sociedad civil y voluntariado, activistas, iglesias de caridad, académicos e intelectuales, institutos de investigación y universidades (Ravenhill, 2003, p. 17). Sáenz (2007) añade que la intervención social se articula mediante tres actores: 1) el Estado que define políticas sociales; 2) las organizaciones de la sociedad civil por medio de acciones públicas; y 3) la academia con la elaboración de discursos y teorías que determinan el carácter de la intervención social. El autor comenta que, en el proceso de

¹¹ La literatura aglutina a todas las organizaciones, instituciones y voluntariado bajo el nombre de *homeless industry* (véase Ravenhill, 2003, pág. 17).

intervención, por un lado, las actividades del Estado se basan en provisión social y regulación estatal, por otro, las organizaciones de la sociedad civil parten de la caridad, filantropía y las ONG, que surgen del desmantelamiento de las instituciones estatales de asistencia social. Reconocer la función de los distintos actores permite delimitar responsabilidades para cada uno de ellos.

En los años ochenta, cuando el problema de los niños que viven en la calle entra a la agenda pública de países como México, las primeras acciones institucionales de la región fueron, por un lado, represivas, por otro, asistenciales con carácter tutelar (Pérez García, 2003, p. 173). Strickland (2012, p. 110) menciona que las intervenciones con características represivas consistían en enviar a los niños de la calle a centros de detención para después reintegrarse a la familia y a la sociedad, de tal forma que la solución consistió en institucionalizar a las personas en situación de calle y llevarlos a albergues, orfanatos u hospitales. Además la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el *Informe Especial: Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012 - 2013* del año 2014, menciona que a partir de la estigmatización que sufre esta población, por considerarlas peligrosas, sucias y consumidoras de drogas, se criminaliza su presencia en el espacio público y la limpieza social se lleva a cabo mediante desalojos forzosos y despojos de pertenencias, lo que afecta la integridad de las personas que viven en la calle.

Pérez García entiende el asistencialismo como “una política destinada a construir una relación social de dominación para generar una cultura política de dependencia de los “asistidos” al Estado, a los políticos y/o a los filántropos” (2003, p. 174). Griesbach y Sauri (1997, p. 197) también consideran que los programas asistencialistas fomentan la dependencia y desorganización de los grupos que atienden, ya que la satisfacción de necesidades sociales se entiende como una donación a las personas vulnerables y no como la búsqueda del cumplimiento de los derechos humanos. Strickland (2012, p. 111) argumenta que los programas de asistencia social se diseñan de tal forma que promueven la identidad de persona en situación de calle que necesita ayuda, ya que si las personas superan la vida en la calle o simplemente sale de ella dejan de recibir los beneficios que perciben.

Sáenz (2007) explica que a partir de la crisis del Estado de Bienestar actores como las ONG se incorporaron a atender problemas sociales, a causa del gradual desmantelamiento de las instituciones que gestionó el Estado para ofrecer ayuda a la población. Los recursos económicos que se destinaron para la creación y gestión de proyectos sociales provocaron que la intervención

social se convirtiera en un campo competido. Para Strickland (2012, p. 110) el hecho de que se financien proyectos de intervención social provoca que los inversores exijan resultados medibles y metas alcanzables a corto plazo, entonces se hacen populares los programas asistenciales ya que es fácil reportar el número de platos que se sirven, el total de despensas que se entregan o el número de personas atendidas en una noche. Sin embargo, tales programas son diseñados por personas que deciden sobre las poblaciones callejeras y afectan la capacidad de cada individuo de elegir sobre su futuro y sus expectativas de vida.

Para Pérez García (2003, p. 174), las intervenciones asistenciales son deficientes por los siguientes motivos: no tienen continuidad porque responden a necesidades de corto plazo, como el tiempo electoral o el término del año fiscal; no rescatan las experiencias de éxito de instituciones públicas o privadas; los programas a veces se usan para intereses particulares como resaltar la figura de algún político; como no hay un cambio real de las condiciones de las personas en situación de calle, la población que se atiende queda dependiente de los programas institucionales; no se conforma un grupo profesional y especializado para atender a la población en calle y realmente no hay una evaluación de los programas que permita conocer cuánto se avanza para solucionar el problema. Además, comenta el autor, cuando las personas en situación de calle aumentan, surgen nuevas organizaciones que no tienen claro un diagnóstico de la situación y duplican los servicios que se ofrecen, lo que provoca que no haya coordinación entre los actores involucrados.

En contraposición de las intervenciones asistenciales, Griesbach y Sauri (1997, p. 197) reconocen, a partir de la experiencia con niños en situación de calle, que la atención que se brinda se debe acompañar de una participación activa de los menores para que se apropien del programa y de los beneficios que ofrece. El niño, comentan los autores, no es solo un receptor de ayuda, como atención médica, alimento o educación, sino también es parte del proceso y puede decidir e incidir en lo que espera de su futuro. En el documento *Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situaciones de calle: Elementos para repensar las formas de intervención*, que presentó Quórum AC¹² en 2012, se propone que las intervenciones deben partir de la idea de *terceridad*, que significa que las instituciones sean mediadoras de la relación entre los niños o jóvenes y la calle. Es decir que son un actor tercero que acompaña el paso a la integración social, por lo que se reconoce las demandas y necesidades específicas de los niños y jóvenes.

¹² Quórum AC es una alianza de instituciones y organizaciones de la sociedad civil que atienden a personas en situación de calle en la Ciudad de México.

Los estudios sobre derechos humanos establecen que el derecho a la identidad personal, que se basa en que las personas puedan decidir libremente sobre diversos acontecimientos de su propia vida, es fundamental para acceder a otros derechos como educación, salud o justicia, pero la falta de documentos de identidad limita la conformación de ciudadanía en las poblaciones callejeras e impide el libre ejercicio de la democracia (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2014, p. 71). Si bien la capacidad que tiene las personas en situación de calle sobre decidir acerca de su presente y de su futuro es parte sustancial para el éxito de cualquier intervención, Ruíz Coronel (2015, p. 62) explica que dicha capacidad se puede entender mediante dos conceptos: el *sistema intencional* y el *sistema causal*. En el primero los individuos dirigen sus posibilidades y oportunidades presentes para alcanzar un objetivo en el futuro, las personas se adaptan y juegan un papel activo en sus decisiones; en el segundo la situación de las personas se determina por factores del pasado y tiene un carácter determinista, es pasivo y reacciona a su entorno. Entender que hay personas que tienen la iniciativa de redireccionar su vida y otras que están atrapadas en los círculos de la vida en la calle permite delinear estrategias que se adapten a cada situación.

Uno de los problemas que sufren las personas que viven en la calle es la falta de soporte para proteger su derecho a la vida, lo que se refleja en una muerte temprana por el deterioro físico y mental a medida que su arraigo a la calle se hace más fuerte (Pérez García, 2003, p. 166). Para Ruíz Coronel (2012, pág. 137) la calle afecta a las personas de forma: biológica, con la degradación física; social, ya que agudiza la exclusión; y psicológica, afecta el autoestima de las personas y las hace creer que no pueden modificar su situación. Las intervenciones, comenta la autora, pueden prevenir y desacelerar el proceso de muerte temprana de una persona, pues ofrecen algún sentido de vida a los jóvenes y gestionan el alcance de metas futuras realizables que elijan las propias personas. La autora también considera que las intervenciones institucionales no revierten la situación de calle, en cambio evitan una muerte temprana y ofrecen otra dirección a la vida de los individuos. Además, añade que las intervenciones holísticas son las más adecuadas para atender el problema, ya que toman en cuenta diversas necesidades del individuo, tanto físicas como mentales, a partir del reconocimiento de la capacidad de agencia de cada persona.

A partir de la figura 2, que se presentó en la sección anterior, Ruíz Coronel (2012, pág 137) recomienda que las intervenciones deben incorporar: el tiempo, es decir se tiene que tomar en cuenta el estado de callejerización de las personas, su edad, estados futuros deseables y fomentar la prevención; en cuanto al entorno material, es decir la calle, se debe gestionar con el propósito de

buscar equidad y justicia social para fortalecer la ciudadanía y la democracia; para el entorno social se sugiere que en las intervenciones se involucre la comunidad, así las personas en situación de calle comienzan a poseer cierto capital social y la sociedad también se responsabiliza del problema; el carácter multicausal y complejo del fenómeno necesita de una aproximación científica, interdisciplinaria y transversal para encontrar una solución. La investigación de Ruíz Coronel plantea que el éxito de la intervención no se mide en revertir procesos y que la gente salga como si nada hubiera pasado, sino en el aumento del tiempo de vida de las personas que viven en los espacios públicos.

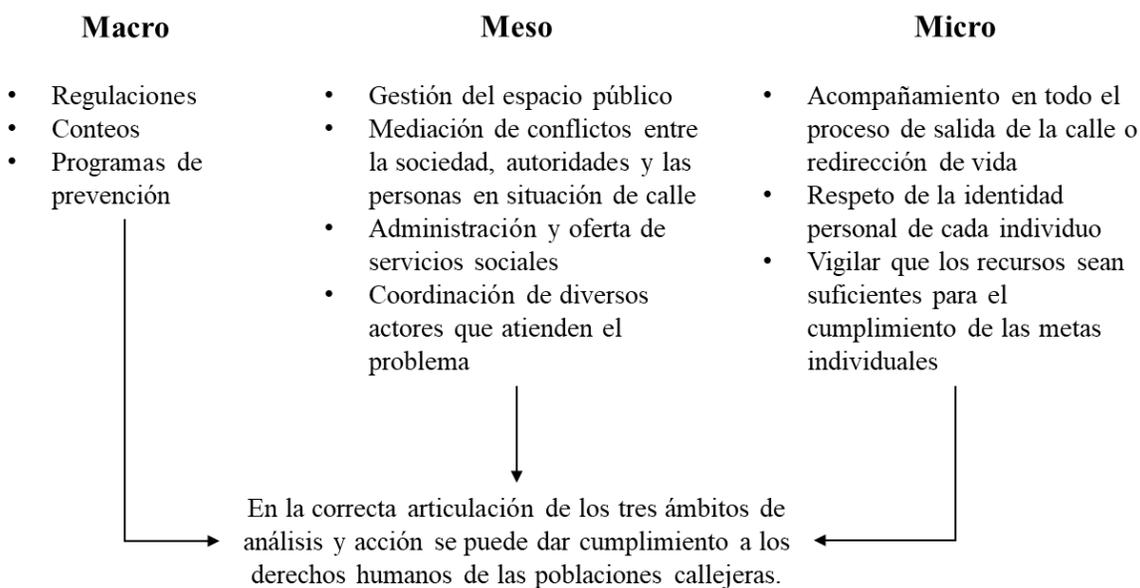
La atención que se ofrece a las personas en situación de calle parte de diversos actores, sin embargo, hay algunas acciones que corresponden exclusivamente al gobierno central. A partir de la multicausalidad del fenómeno se pueden enunciar las responsabilidades del gobierno para el ámbito macrosocial, meso social y micro social (figura 3). En el ámbito macro el gobierno tiene la posibilidad de establecer regulaciones que afecten la vida de las poblaciones callejeras; también es el encargado de medir o contar el fenómeno, por lo que las cifras que reporta permitirán un mejor diseño de la política pública y visibilizar el problema en la sociedad, además puede impulsar programas sociales que prevengan la salida a la calle.

En el aspecto meso es responsable de la gestión de la ciudad, por un lado, debe mediar la relación que hay entre las personas en situación de calle y el espacio público, pues el efecto que provoca el asentamiento de poblaciones callejeras en el entorno que ocupan lo convierte en un tema de interés para toda la población, además tiene la posibilidad de reducir los conflictos entre las autoridades, la población civil y las personas que viven en la calle; por otro lado, el gobierno es responsable de la infraestructura de la ciudad que atiende el problema, administra una parte de los refugios públicos para las personas que han salido de su casa, ofrece servicios sociales para la población que lo solicite, y tiene posibilidad de coordinar los proyectos de la sociedad civil para que se integren a una estrategia que atienda de forma eficiente el problema.

En el aspecto micro el principal protagonista es la persona en situación de calle, pues es el único ámbito en el que tiene alguna decisión sobre su situación. La función del gobierno es la de *terceridad*, es decir de acompañante en todo el proceso en que la persona necesite ayuda para redireccionar su vida, además debe tener la posibilidad de ofrecer los recursos necesarios para alcanzar las metas u objetivos que las personas han elegido. En la correcta articulación de los tres ámbitos de responsabilidad del gobierno se avanzará en la construcción de los derechos de la

población, en el ámbito macro por el reconocimiento tanto en las regulaciones como en las cifras oficiales del problema; en el aspecto meso por una correcta gestión de los espacios públicos y servicios que ofrece el gobierno para la población en calle; y la parte micro por el reconocimiento de la identidad personal y la capacidad de decisión de cada persona sobre su futuro.

Figura 3. Responsabilidades del gobierno central a partir del ámbito en que se desenvuelve



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión teórica del capítulo 1.

Reflexiones Finales

La industrialización de las ciudades americanas, en la primera mitad del siglo XX, motivó las primeras investigaciones sobre la indigencia. La migración de personas del campo a la ciudad provocó que algunos trabajadores vivieran fuera de los estándares de la sociedad de aquella época, por lo que la definición de indigencia se basó en la carencia de relaciones sociales cercanas. El problema no volvió a surgir en la agenda pública hasta la década de los ochenta, cuando se instaura un modelo de economía abierta y trae consigo cambios estructurales. Las investigaciones ortodoxas de los ochenta definían a la indigencia a partir de la carencia de vivienda, además se conforma un modelo de factores estructurales e individuales para explicar el porqué de la vida en la calle. Las

explicaciones del fenómeno se centraron en tres discursos: la responsabilidad personal para llegar a esa situación, como las enfermedades, físicas y mentales, orillan a algunas personas a habitar los espacios públicos, y la forma en que la estructura social deja a ciertas personas desprotegidas.

El acercamiento holístico argumenta que a pesar de los avances teóricos y del desarrollo de política pública el problema persiste. Las explicaciones que ofrecían los trabajos de la época no eran suficientes para entender completamente el fenómeno, por lo que se llama a un cambio en el paradigma epistemológico. La definición fue la primera que cambió, pues esta nueva propuesta considera que la indigencia posee un carácter multidimensional, es decir que las personas no solo carecen de un espacio físico para habitar, sino también de necesidades psicológicas, emocionales, territoriales, ontológicas y espirituales. Las investigaciones holísticas entienden que el llegar a la calle es el resultado de una compleja interacción entre diversos factores, pero es un proceso a lo largo de la historia de vida de cada persona. Para la propuesta holística la indigencia no se basa en relaciones de causalidad lineal, sino en la compleja interacción de las condiciones sociales con los individuos.

En Latinoamérica, el problema resurgió en la discusión pública y académica a partir del *Primer Seminario Regional Latinoamericano sobre Alternativas Comunitarias para Niños de la Calle*, que celebró UNICEF en 1984. Las investigaciones sobre indigencia en países en desarrollo son diferentes a las de países desarrollados, primero, porque el entendimiento del problema se inició en torno a la atención de los niños y, posteriormente, se fue incorporando la indigencia adulta. Una segunda diferencia es en la definición, en los países en desarrollo es delgada la línea que separa a una persona que vive en la calle de una con una vivienda precaria, por lo que las definiciones en países en desarrollo tienden a ser menos amplias y sólo distinguen como característica para su identificación el realizar actividades de sobrevivencia en el espacio público, con lo que solo se centra en la población que realmente vive en la calle y no explora otro tipo de poblaciones que pueden ser vulnerables de llegar a vivir en la calle.

A pesar de que las definiciones en países en desarrollo no son amplias, en México las investigaciones sobre indigencia han tenido un carácter holístico. Se reconoce que el llegar a la calle es un proceso no lineal en el que la persona se adapta a una nueva realidad, además el concepto de arraigo callejero indica que las personas habitan los espacios que ocupan, por lo que hay vínculos sociales y emocionales con el entorno. También se reconoce que hay una cultura callejera, que es la forma en la que los individuos que viven en los espacios públicos comparten conocimientos,

costumbres y formas de vida que les permite sobrevivir en la calle. La evolución conceptual, que pasó de niño de la calle a persona en situación de calle y, posteriormente a la definición de poblaciones callejeras, dando este último término cuenta de que las personas que viven en los espacios públicos no son estáticas, ni pasivas, en cambio tienen un carácter activo con el entorno y es ahí donde surge la identidad callejera.

Las intervenciones institucionales para la población en calle se dividen en dos, las que consideran a las personas pasivas y receptoras de ayuda por su carácter vulnerable y las que reconocen la identidad personal y la capacidad de agencia para decidir sobre sí mismas. Cuando se respeta la decisión de cada individuo sobre su futuro y se ofrecen las condiciones necesarias para alcanzar las metas que se propongan surge la perspectiva de derechos humanos, pues la persona ya no se ve como alguien vulnerable, sino como un ser que necesita educación, salud, alimento o justicia para realizar un proyecto de vida. Las instituciones deben acompañar a las personas en su salida a la calle, en lugar de imponer ayudas o programas ajenos a su realidad, además deben vigilar la integridad de cada persona y, por supuesto, cuidar su derecho a la vida. Hay diversos actores que atienden a la población en calle, pero el gobierno tiene responsabilidades definidas que ninguno de los otros actores podría llevar a cabo, tales responsabilidades son los conteos, las regulaciones, la coordinación entre diversos actores sociales y el respeto, cuidado y promoción de los derechos humanos de cada individuo. A partir de la exposición de la evolución académica en torno a los estudios sobre las personas que habitan en el espacio público, y del reconocimiento de la complejidad del fenómeno y del carácter activo de la población se analizarán los cambios de la política social en la Ciudad de México.

CAPÍTULO II: SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL PARA PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

En el presente capítulo se describe y analiza la evolución de la política social para las personas en situación de calle del gobierno de la Ciudad de México. Para el análisis se consideraron tres características: 1) la conceptualización del fenómeno de vivir en la calle, así como las causas del problema 2) el tipo de atención que se ofrece, es decir si la atención se plantea de forma unidimensional o lineal o más bien si se busca una atención integral o multidimensional, además de mencionar los objetivos de la intervención; y 3) las responsabilidades que debe cumplir el gobierno central según cada intervención. En la investigación se distinguen cuatro periodos de análisis: 1) el primero corresponde a los antecedentes, que comienzan en el siglo XIX, en el México independiente, pasan por el Porfiriato y terminan en el periodo de la posrevolución y el inicio de la industrialización del país; esta sección no busca ser exhaustiva en la exposición de la política, pero sí pretende dar cuenta sobre la larga historia de la atención del problema; 2) el segundo periodo corresponde a la década de los ochenta y noventa y la especial atención que recibió la infancia callejera en estas décadas; 3) el tercer periodo inicia con la entrada del primer gobierno electo en la época moderna de 1997 y la posterior promulgación de la Ley de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal en el año 2000, mediante la cual se avanza a un nuevo modelo de atención para las poblaciones callejeras, el cual está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y del Instituto de Asistencia e Integración Social; 4) el cuarto período comienza en 2016, con la publicación del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México; a partir de este y con el cambio de gobierno de 2018, se reestructuran las instituciones de la administración pública y la atención a esta población queda a cargo de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social y del Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias, se resalta el cambio del protocolo de 2016 por el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de Calle en la Ciudad de México, que se publicó en 2020; finalmente, en esta sección se incluyen las acciones del gobierno para atender la emergencia sanitaria por COVID 19.

Antecedentes: Moralización, beneficencia e institucionalización para los vagos y mendigos de la ciudad

El fenómeno de las personas que habitan y sobreviven en el espacio público es de larga data. Makowski (2011, p. 18) comenta que desde el periodo del virreinato, en la Ciudad de México, se observaba a menores abandonados que dormían en la calle, comúnmente se les llamaba mestizos y eran hijos de mujeres indígenas que soldados españoles habían violado; la autora también añade que “en el siglo XIX, la población de menores que se encontraba en la calle se incluía dentro de la categoría de “limosneros, vagos y léperos”, quienes se distinguían por andar descalzos, con ropa humilde, y realizar tareas de venta de periódicos o boletos de lotería, y lustrado de zapatos” (Makowski, 2011, p. 18). Las regulaciones e intervenciones por parte del gobierno han sido una constante en la historia de la población callejera, en los siglos XVIII y XIX, según Moreno Ortíz (2018, p. 12), se consideraba que los individuos que vagaban y mendigaban en la ciudad representaban un peligro para el resto de la sociedad, pues rompían con las normas y valores establecidos. En palabras de la autora: “combatir la vagancia era parte del intento por reformar a la población capitalina y para ello era necesario que se establecieran una serie de disposiciones que explicaran quiénes serían considerados como vagos y cuáles eran las medidas que se tomarían al respecto” (Moreno Ortíz, 2018, p. 12).

Aillón Soria (2001, p. 2) explica que, en la primera mitad del siglo XIX, México pasaba por un periodo de inestabilidad política, económica y social, la población que vivía en las ciudades se enfrentaba al desempleo y a bajos ingresos, además, las constantes guerras provocaron el desplazamiento de la población y la desintegración social. Pérez Toledo (1993, p. 28) agrega que las autoridades de la época emprendieron una campaña en contra de la vagancia, ya que había aumentado por la inestabilidad social. La persecución de los vagos se basó en el control de la inmigración, en procurar la disminución de la inestabilidad social y en el reclutamiento militar, las autoridades buscaban reducir el número de vagos, evitar su reproducción, tratar de transformarlos en hombres útiles para la sociedad y apartarlos de la población decente. En 1828, continúa la autora, se estableció el Tribunal de Vagos¹³ en la Ciudad de México con el objetivo de controlar y ordenar a la población desocupada, el tribunal consideraba como vago a aquellas personas:

¹³ El Tribunal de Vagos de la Ciudad de México funcionó desde 1828 hasta 1870, era una institución que, mediante medios coercitivos y en base a una ética del trabajo, buscaba el control de la sociedad.

I. [...] que sin oficio ni beneficio, hacienda o renta viven sin saber de qué les venga la subsistencia por medios lícitos y honestos. II. El que teniendo algún patrimonio o emolumento o siendo hijo de familia no se le conoce otro empleo que el de las casas de juego, compañías mal opinadas, frecuencias de parajes sospechosos y ninguna demostración de emprender destino en su esfera. III. El que vigoroso, sano y robusto en edad y aun con lesión que no le impida ejercer algún oficio, sólo se mantiene de pedir limosna. [y] IV. El hijo de familia que mal inclinado no sirve en casa y en el pueblo de otra cosa que escandalizar con la poca reverencia u obediencia a sus padres, y con el ejercicio de las malas costumbres, sin propensión o aplicación a la carrera que le ponen (Pérez Toledo, 1993, p. 29).

Araya Espinoza (2002, p. 26) afirma que la instauración de un modo de producción capitalista en la sociedad mexicana de la primera mitad del siglo XIX impuso una nueva moral que se basó en premiar el trabajo y la productividad del tiempo, por lo que la disciplina social se acompañó de controlar la libido, el ocio y la diversión en calles y espacios públicos. La autora indica que se prohibió la tolerancia a la ociosidad y a una vida libre y poco productiva, pues se consideraba que ese tipo de vida conducía al crimen y representaba un peligro para el resto de la sociedad trabajadora. Para Aillón Soria (2001, p. 33), las regulaciones de la época pretendían cambiar las actitudes, el comportamiento y los valores de la población en pobreza, mediante la moralización de las personas para que dedicaran su tiempo a la adopción de una ética del trabajo y que prevaleciera la moderación e industriosisidad en sus vidas, para que así se convirtieran en ciudadanos virtuosos.

En la segunda mitad del siglo XIX, comentan Castillo Canché y Magaña Toledano (2011, p. 9), a la ética del trabajo y la productividad se le agregó la perspectiva higienista y positivista para entender a la pobreza, ya que se consideraba que la forma de vida de los pobres, así como la herencia biológica de las personas, eran las principales causas de su condición. En el periodo del Porfiriato, explican los autores (2011, p. 8), la perspectiva positivista de los pobres se basó en comparar espacios de la ciudad con partes del organismo humano, de tal suerte que, por un lado, las colonias de un estrato económico alto se presentaban como los lugares saludables, por otro, los barrios pobres eran las partes enfermas y su población poseía los peores defectos morales, al varón se le juzgaba por su falta de motivación para el trabajo y a las mujeres se les señalaba por su ausencia de compromiso con los hijos y su ligereza.

Castillo Canché y Magaña Toledano (2011, p. 15) añaden que las autoridades del Estado porfiriano se ocuparon de los pobres en términos de beneficencia pública, que era un proyecto de

control y orden de las personas marginadas, así se encerraba a criminales, prostitutas, huérfanos y mendigos para imponerles, mediante la mirada científica, hábitos, costumbres y valores, de los que se presumía que carecían. El socorro del Estado se centró en ofrecer bienestar material y moral a la población que lo necesitara, en la parte moral se consideraba que con “buenos hábitos”, es decir que con amor al trabajo y una instrucción adecuada se podía salir adelante. En el periodo del Porfiriato, añaden los autores, la población acomodada y de altos ingresos se relacionaba con la pobreza mediante el concepto de caridad, en las actividades caritativas, en donde se entregaba a los pobres frazadas, rebozos, enaguas, juguetes y zapatos, también se reproducían los valores de la clase acomodada como modelo a seguir para los pobres (Castillo Canché y Magaña Toledano, 2011, p. 18).

Lorenzo Ríó (2012, p. 196) señala que la beneficencia pública, en el periodo del Porfiriato, tuvo por objetivo el formar a hombres y mujeres útiles y que sirvieran al progreso nacional. De modo tal que los pocos recursos que se destinaron a atender a la población en pobreza se concentraron en aquellas personas que cumplían con las expectativas de productividad y eficiencia que buscaba el gobierno de la época. La autora menciona que el sistema asistencial de finales del siglo XIX se basó en una lógica utilitarista¹⁴, por lo que las autoridades debían vigilar que no hubiera un mal uso de los recursos públicos, así, para evitar el derroche, se separó a la población entre los que merecían la ayuda pública y los que eran falsos mendigos y no aportaban nada a la sociedad. En el libro *La beneficencia en México*, que escribió Juan de Dios Peza en 1881, se observa el pensamiento del periodo del Porfiriato sobre las personas más pobres y necesitadas de la ciudad, el autor comenta que la creación del Asilo de Mendigos por parte del Sr. Díaz de León liberó a la ciudad de la plaga de pordioseros, en palabras del autor:

México tenía que soportar hace no mucho tiempo el repugnante espectáculo que ofrecía la presencia de muchos pordioseros en sus principales calles. Ya en épocas anteriores se habían dado órdenes para que todos los mendigos concurrieran al Hospicio, pero ni pudieron llevarse a debido cumplimiento, ni era fácil obligar a cumplirlas a muchos que explotaban la caridad pública, más por perversión y amor a la vagancia, que por legítima y extrema necesidad (Peza, 1881, p. 72).

Décadas posteriores, en los años treinta, explica Lorenzo Ríó (2018b, p. 171), la indigencia y mendicidad fueron el resultado de cambios acelerados en la ciudad: la población total del Distrito

¹⁴ Para más información sobre la ideología utilitarista en el periodo del Porfiriato revisar a Lorenzo Ríó (2012, p. 196).

Federal, según datos de la autora, pasó de 720 753 habitantes en 1910 a 1 029 068 en 1930, además continuaba la concentración de la población a causa de la migración interna y el abandono del campo; también durante la crisis de 1929, en Estados Unidos, se repatrió a trabajadores mexicanos que se sumaron a los obreros desempleados de las zonas urbanas. Las autoridades de la época, que surgieron de la consolidación del Estado después de la Revolución Mexicana, replantearon la función de la beneficencia con respecto a la indigencia y mendicidad de la ciudad. Gutiérrez del Olmo (citado en Casanova, 1996, p. 107) señala que se reconoció la obligación del Estado para intervenir en la salud y el auxilio social, la asistencia pública fue la respuesta a la demanda de justicia social que exigió la población mediante el movimiento revolucionario, pero también la ayuda del gobierno pretendía preparar a los individuos marginados para que se incorporaran a los factores activos de la producción.

Lorenzo Río (2018a, p. 1679) comenta que el proyecto para atender el problema de la indigencia y mendicidad de la Ciudad de México, en la década de 1930, estuvo a cargo de Moisés Sáenz, director de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, y Ramón Beteta, director del Departamento de Educación de la Beneficencia Pública, además se invitó a Eyller N. Simpson, sociólogo de la Universidad de Chicago, para trabajar en una de las primeras investigaciones de los gobiernos posrevolucionarios sobre la mendicidad en la ciudad y también en la formulación de la política pública. A partir de la investigación, que coordinaron Beteta y Simpson¹⁵, menciona Lorenzo Río (2018a, p. 1693), se estableció una nueva mirada para entender el origen de la indigencia urbana, ya que, según los resultados de los autores, al menos la mitad de las personas que vivían en la calle tenían una apariencia rural, por lo que se consideró contraproducente que los individuos abandonaran el campo para llegar a la ciudad, pues a causa de la desorganización y la falta de control en el entorno urbano los migrantes eran vulnerables al contagio y reproducción de patologías sociales como el alcoholismo.

Beteta y Simpson establecieron cinco categorías de análisis para entender la indigencia y mendicidad de la ciudad, estas son: el niño mendigo, el mendigo profesional, el mendigo por falta de trabajo, el mendigo físicamente incapacitado y el mendigo anciano, las categorías se establecieron a partir de cuatro características que llevaban a los individuos a mendigar en las calles: 1) a partir de costumbres que se arraigaron en la religión católica; 2) la relación con las

¹⁵ La investigación de Beteta y Simpson de público en 1930 bajo el nombre de *La mendicidad en México* (Lorenzo Río, 2018a, p. 1680).

enfermedades mentales, epidemias y deficiencias físicas; 3) a causa de la falta de trabajo o por alcoholismo; y 4) como consecuencia de la desadaptación social y la desorganización de la familia. Los autores entendían a la indigencia como resultado de la pobreza urbana, específicamente a partir de cuatro aspectos: 1) la incapacidad física para trabajar, ya sea por enfermedades curables e incurables, era a este grupo de la población al único que se le consideraba legítimo para recibir asistencia pública; 2) el deterioro social para integrarse a una vida productiva, que se relacionaba con la migración interna; 3) la vulnerabilidad en ciertos periodos del ciclo de vida, por ejemplo, en la infancia, maternidad o en la vejez, por lo que también se consideraba necesario reforzar a las instituciones de seguridad social; y 4) la condición económica frágil, a causa de salarios insuficientes o el desempleo, por lo que se necesitaba fortalecer las condiciones económicas del país (Lorenzo Río, 2018a, p. 1696).

Para solucionar el problema, algunos sociólogos propusieron que se necesitaba impulsar el progreso y establecer orden mediante la imposición de reglas y normas propias de una sociedad moderna (Lorenzo Río, 2018a, p. 1706). De forma general, menciona Lorenzo Río (2018b, p. 171), la política del gobierno de la Ciudad de México se basó en asistir a los desvalidos, incapacitados y enfermos, encerrar a los malvivientes, como los alcohólicos, y focalizar los servicios de salud para ciertos grupos de la población que se encontraban en vulnerabilidad. La autora apunta que las instancias del gobierno, como los hospitales, las escuelas, los asilos de la beneficencia pública y las cárceles fueron los lugares en donde el gobierno colocó a los indigentes de la ciudad, para así establecer cierto orden social. Ríos Molina (2010, p. 1313) también menciona que los gobiernos posrevolucionarios pusieron en marcha campañas para quitar de las calles a todas las personas que no tenían domicilio fijo y vagaban por la ciudad, las instituciones del Estado mexicano fueron los espacios que se eligieron para recluir a los individuos en indigencia.

En 1943, se llevó a cabo, en la Ciudad de México, el Primer Congreso Nacional de Asistencia. Casanova (1996, p. 108) apunta que con la realización del congreso se buscaba ofrecer bases científicas y proponer métodos, sistemas y nociones a las propuestas de progreso económico, político y social del gobierno de aquellos años. Además, continúa la autora, el congreso fue un punto de referencia para diferenciar a la población trabajadora de la población marginada, ya que el tipo de atención para cada grupo poblacional comenzó a tener características diferentes. Los trabajadores tenían la oportunidad de acceder a un sistema de previsión y seguridad social, en cambio, la población más pobre y necesitada fue atendida mediante la asistencia social. Como

menciona Molina Ramos (citado en Casanova, 1996, p. 108) los sistemas de asistencia social “tienen como destinatarios a los indigentes, mismos que son considerados como titulares de un interés legítimo a la protección y que, por lo mismo, no tienen un derecho subjetivo a la misma. La cobertura que otorgan estos sistemas está limitada a lograr objetivos de salud pública y, en todo caso, a lograr niveles mínimos de supervivencia de los beneficiarios directos”. De esta forma, la atención a las personas que viven en las calles de la ciudad tuvo características asistenciales y de reclusión institucional hasta la década de los ochenta cuando el problema de los niños de la calle vuelve a introducirse en la discusión de la agenda pública y académica.

En el cuadro 1 se muestran las características generales de cómo se entendió el fenómeno de vivir en calle en cada periodo. En la conceptualización del fenómeno, en los tres periodos se observa lo que Gowan (2010) llamó el discurso de la responsabilidad individual, pues las acciones de cada individuo determinaban su situación social, se consideró que las personas se encontraban en indigencia por su falta de compromiso al trabajo y por su dedicación al ocio, además se separó a las personas que merecían la ayuda pública de quienes sólo se aprovechaban de los recursos del gobierno, después de 1930 se incorporó el estudio de las características sociales y de las enfermedades, pero la responsabilidad individual seguía presente.

La atención que se ofreció se basó en transformar a las personas para que fueran útiles para el resto de la sociedad, por lo que los recursos se destinaron a aquellos que se podían incorporar al ejército o a la industria, pero a los individuos en peores condiciones se les ofreció asistencia pública, la cuál era mínima para asegurar la sobrevivencia, y también socialmente se juzgaba a los que requerían este tipo de ayuda. Cabe destacar que parte de los recursos para los indigentes provenían de la caridad privada. La atención del gobierno se basó en ofrecer lo mínimo necesario para incorporar a la población a los proyectos sociales, pero no pretendía una atención integral de las personas. Las autoridades locales fueron las encargadas de atender la indigencia, pero las autoridades federales de alguna forma prestaban atención al problema. Las acciones del gobierno tenían por objetivo la limpieza social, por lo que en los tres periodos se observa que se recogía a las personas de la calle para introducirlas al sistema del Estado mexicano, en términos generales la solución del problema fue cambiar los hábitos de las personas pobres, ofrecer mínima ayuda para sobrevivir e incorporarlas a instituciones públicas.

Cuadro 1. Acciones del gobierno de la ciudad para atender a la indigencia durante el México Independiente, el Porfiriato y la Posrevolución

Conceptualización del fenómeno y causas del problema	Características y objetivos de la intervención	Autoridad a cargo y responsabilidades
México Independiente (primera mitad del Siglo XIX)		
<p>Se consideró que alguien era vago cuando no contribuía o ayudaba al resto de la sociedad, por lo que también se castigó a las personas que dedicaron tiempo al ocio. Se consideró un peligro para el resto de la sociedad una vida poco productiva, pues conducía al crimen y los vicios. El problema tenía su origen en la inestabilidad política, económica y social.</p>	<p>Por un lado, la solución se encontró en perseguir a los vagos mediante el control de la migración, reducir la inestabilidad social e incorporar a los desocupados a las filas del ejército, se buscó que las personas fueran útiles para el resto de la sociedad. Por otro lado, se moralizó a los individuos para que adoptasen una ética de productividad y servicio al trabajo.</p>	<p>Las autoridades locales, mediante el Tribunal de Vagos, estuvieron a cargo de la indigencia, además tuvieron la responsabilidad de limpiar las calles y juzgar a todas aquellas personas que se dedicaron al ocio o a la vagancia. Las autoridades debían reducir el número de personas en la calle, por lo que se permitió la persecución a este grupo poblacional.</p>
Porfiriato (finales del siglo XIX e inicios del siglo XX)		
<p>En este periodo, a las ideas de productividad y utilidad social se le agregó la perspectiva higienista, que consideró que las personas eran pobres e indigentes por sus malos hábitos y por su herencia biológica. Se llegó a creer que los barrios pobres eran la parte enferma de la ciudad y se despreció hasta el grado de la repugnancia a las personas que vivían en la calle.</p>	<p>La atención a los pobres fue mediante la beneficencia pública y la caridad privada. La beneficencia era un mecanismo de control social y los recursos se destinaron sólo a las personas que contribuían al progreso nacional, además se intentó cambiar los malos hábitos de los pobres por medio del ejemplo de las clases acomodadas. El Asilo de Mendigos fue el único espacio para las personas sin hogar y surgió con recursos de la caridad.</p>	<p>La Dirección de Beneficencia Pública estuvo a cargo de la atención de los pobres, sin embargo la ayuda se condicionó a la capacidad de integrarse de forma productiva a la sociedad. La indigencia se atendió en el Asilo de Mendigos, al que el Sr. Díaz de León había destinado recursos.</p>
México Posrevolucionario (de 1930 hasta la década de 1980)		
<p>Después de la Revolución Mexicana, se trató de explicar el fenómeno a partir de variables económicas y sociales, como la migración del campo a la ciudad, el aumento de la población, el ciclo de vida, el desempleo o la desorganización social a causa de los conflictos armados, sin embargo aún se responsabilizó a las personas por sus malos hábitos. Las investigaciones de la época propusieron como categorías de análisis a: el niño mendigo, el mendigo profesional, el mendigo por falta de trabajo, el mendigo físicamente incapacitado y el mendigo anciano.</p>	<p>Las acciones del gobierno buscaron traer orden en el entrono urbano y preparar a la población marginada para su incorporación a la industria, por lo que se fortalecieron las instituciones que ofrecían ayuda a los pobres, pero se persiguió a las personas en indigencia para incorporarlas a instituciones como hospitales, escuelas, asilos o cárceles. Posteriormente se separó la seguridad social, exclusiva de los trabajadores, de la asistencia social, que se ofrecía a las personas en indigencia.</p>	<p>En 1930 la autoridad a cargo fue la Beneficencia Pública del Distrito Federal, quién coordinó una de las primeras investigaciones sobre indigencia en la Ciudad de México, tenía la responsabilidad de atender el problema de las personas que permanecían en la calle, pero la solución consistió en recoger a las personas e incorporarlas al sistema estatal. En 1964 se creó la Dirección General de Protección Social del Departamento del Distrito Federal y asumió la responsabilidad de la indigencia en la ciudad.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del capítulo 2.

La década de los ochenta y la especial atención a la infancia callejera

La llegada de la década de los ochenta se caracterizó por profundos cambios económicos y sociales en todo el mundo. Damián (2002, p. 23) comenta que, en los países en desarrollo, fue el fin de un proyecto nacional de industrialización para dar paso a una economía de libre mercado. Desde 1940 hasta 1970 las economías de países en desarrollo se basaron en el modelo de sustitución de importaciones¹⁶, el cuál pretendía, mediante el fomento de la industria nacional, que los países en desarrollo dejaran de depender de la manufactura que provenía de países desarrollados. La autora explica que en la década de los sesenta y setenta el modelo comenzó a presentar signos de agotamiento, lo que ocasionó que algunos gobiernos se apoyaran en deuda externa para aumentar la intervención del Estado en la economía y mantener las tasas de crecimiento económico, sin embargo, en la década de los ochenta, eventos como el aumento de las tasas de interés, la apreciación del dólar y la caída de los precios del petróleo complicó el pago de los préstamos externos y llevó a algunos países a una crisis de deuda. Organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial ofrecieron préstamos de rescate, pero bajo ciertas condiciones (Damián, 2002, p. 28).

La crítica al modelo de sustitución de importaciones planteaba que la intervención y regulación del Estado provocaba rigidez en el sistema económico, cuellos de botella en la producción y distorsionaba el sistema de precios, por tal motivo las políticas de ajuste que propuso el Banco Mundial consistieron en reducir la intervención del gobierno en la economía (Damián, 2002, p. 28). Damián (2002, p. 30) explica que el ajuste estructural del Banco Mundial tenía dos componentes: por un lado, las políticas del lado de la demanda o de estabilización, las cuales consistieron en controlar la inflación y corregir los desequilibrios de la balanza de pagos mediante el control del gasto; por otro, las políticas del lado de la oferta, que se centraron en el uso eficiente de los recursos para restaurar el crecimiento económico a largo plazo; estas políticas consistieron en la liberalización comercial, la desregulación de los mercados y la privatización de empresas.

Damián (2002, p. 34) comenta que, a finales de la década de los ochenta, algunas investigaciones mostraron que la pobreza tendió a empeorar en aquellos países en desarrollo que

¹⁶ Durante la aplicación del modelo de sustitución de importaciones se consideró que el Estado debía ser un fuerte agente económico, que diera forma y dirección a las economías de países en desarrollo a partir de las prioridades nacionales. Por medio de la aplicación de este modelo se pretendió alcanzar el desarrollo económico, pues se terminaría el monopolio de los productos manufacturados de los países desarrollados (Damián, 2002).

siguieron las políticas de ajuste del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. La autora menciona que las explicaciones de la época sobre la tendencia al alza de la pobreza señalaban que ello fue el resultado de algunos factores como: recortes al gasto social, la reducción de la producción, cambios en la distribución del ingreso y, en general, la implementación de las políticas macroeconómicas. Si bien Damián (2002, p. 58) puntualiza que los efectos de las políticas de ajuste en la pobreza son complejos y difíciles de observar en la práctica, algunos autores (Fitzpatrick et al., 2000, p. 19; Shlay & Rossi, 1992, p. 147) coinciden en que el ajuste macroeconómico también influyó en el aumento de las personas que usan la calle para vivir.

Shlay y Rossi (1992, p. 147) consideran que el aumento de la población en calle en la década de 1980 se originó a partir de la reestructuración económica, la pérdida de empleos en la industria manufacturera, los bajos salarios del sector servicios y el desempleo prolongado de una parte de la población. Fitzpatrick et al. (2000, p. 19) añaden que, además del desempleo y los bajos salarios, los recortes a los programas de seguridad social y la fragmentación familiar contribuyeron a que más personas terminaran en la calle. En México, la década de los ochenta se caracterizó por ser el periodo de la aplicación del ajuste macroeconómico, según Damián (2002, p. 82), durante los cambios estructurales hubo tanto ganadores como perdedores, por un lado, el gasto público en educación y salud se protegió, por lo que se mejoraron algunos indicadores como el número de años de escolaridad y la esperanza de vida, por otro, con el objetivo de reducir el déficit público, se redujeron subsidios o se focalizó la ayuda económica, lo que afectó negativamente a la población urbana.

Damián (2002) afirma que, durante la década de los ochenta, el empleo se vio afectado como consecuencia de la crisis de deuda por la que pasaba el gobierno de México, pero para los años noventa, y después de un proceso de reestructuración económica en el que el sector servicios tomó relevancia, el empleo se recuperó. La autora explica que con la información que había disponible para la época no se podía observar si los niños se habían incorporado al mercado de trabajo, lo que sí se observó fue que aumentó la participación de la mujer en el mercado laboral. Pérez García (2003, p. 156) considera que la incorporación laboral de la mujer modificó las pautas de crianza y el tiempo destinado al cuidado de los niños, lo que aumentó las tensiones y conflictos entre los miembros de la familia y esto terminó por afectar a la infancia. Los efectos del ajuste macroeconómico de los ochenta y la mayor visibilidad de los niños de la calle obligó a que el fenómeno se incorporara a la agenda pública, pues según datos del Departamento del Distrito

Federal, en 1992 había 11 172 niños que realizaban diversas actividades en la calle durante el día, de los cuáles 1 020 vivían en la calle (Makowski, 2011, p. 19).

Como se comentó arriba, la instauración de una economía abierta, a partir de las políticas de ajuste de los años ochenta, modificó las bases de la política social del gobierno de México. Según Griesbach Guizar y Sauri Suárez (1997, p. 32), el Estado se concentró en eliminar la pobreza extrema bajo el argumento de no caer en desequilibrios de las finanzas públicas y, ante el recorte del gasto social y la ausencia de atención de ciertos grupos de la población, se incorporaron actores privados a la oferta de servicios sociales y asistenciales. La atención para personas en situación de calle se desarrolló en este nuevo panorama, en donde el Estado ya no era el centro de la política social y solo intervino de forma marginal y paliativa, no logró revertir los efectos negativos del deterioro de los mercados y, por tanto, su actuación fue insuficiente. Por tal motivo las organizaciones de la sociedad civil tomaron protagonismo, pero, al mismo tiempo, su funcionamiento dependió de los recursos financieros que lograron conseguir. Sin desconocer la relevancia de la atención de las organizaciones de la sociedad civil para los menores en situación de calle, en los próximos párrafos se describirán exclusivamente las acciones del gobierno durante este periodo.

Insausti Ugarte (2000, p. 15) comenta que, en la década de los ochenta, el Programa del Menor en Situación Extraordinaria (MESE) se convirtió en la primera intervención institucional que atendió a niños que vivían en la calle. El programa fue de carácter nacional y su cobertura se basó en tres etapas: 1) en 1987 sólo tuvo presencia en 10 entidades federativas; 2) para 1988 se amplió a otros 14 estados; y 3) para el año de 1989 se alcanzó la cobertura en todo el país. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) fueron los encargados del programa, el cual tuvo una duración de 8 años, de 1987 a 1995, y se instrumentó en 31 entidades federativas y en 142 municipios. El programa definió algunas de las primeras acciones para atender a este grupo poblacional, como la creación de fideicomisos, patronatos y centros de reunión, además impulsó campañas como apadrina a un niño o escuela para padres, que al final motivaron a otras instituciones o grupos de la sociedad.

En 1995 el MESE pasó a llamarse Programa de Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles (MECED). El cambio surgió para alinearlo con la nueva agenda de la política social en México y con las nuevas propuestas del Programa de Cooperación de UNICEF. Por otra parte, el

Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia, que había instrumentado México en la década de los noventa para atender a niños vulnerables, también influyó en la transformación del MESE. Los propósitos del MECED eran los siguientes: identificar los problemas y grupos vulnerables de cada entidad federativa, orientar hacia un mismo objetivo los programas que el DIF ofrecía a niños vulnerables y profesionalizar la intervención en apoyo a los menores. Para la atención se usaron 11 subcategorías de menores en circunstancias especialmente difíciles: menores trabajadores, de y en la calle, maltratados y víctimas de abuso, farmacodependientes, institucionalizados, infractores, discapacitados, hijos de trabajadores migrantes, indígenas, repatriados y refugiados (Insausti Ugarte, 2000, p. 16).

Insausti Ugarte (2000, p. 17) afirma que uno de los problemas con la categorización de niños en circunstancias especialmente difíciles es que un mismo menor podía estar en dos o más grupos al mismo tiempo, por ejemplo, estar en la calle, ser adicto y sufrir maltrato. La compleja realidad en la que vivían los niños vulnerables exigió que, mediante diversas dependencias y a partir de sus atribuciones, cada una atendiera a un grupo de menores, sin embargo, en la práctica, los esfuerzos de las instituciones no se complementaron. El DIF quedó encargado, explica Insausti Ugarte, de la gestión de las acciones del MECED, las cuales incluyeron estrategias coordinadas de educación, salud, agua potable y saneamiento, además también fue responsable directo de los informes sobre el grupo MECED. A partir de las atribuciones de cada institución, al DIF le correspondió la responsabilidad de los menores de y en la calle, discapacitados, maltratados o víctimas de abuso y algunos institucionalizados en casas cuna o casas hogar.

Tiempo atrás, el DIF había instrumentado el Programa de Desarrollo Integral del Adolescente (DIA), pero no se articuló con el MESE o el MECED. La falta de coordinación entre ambas acciones provocó confusión sobre la población que atendía cada uno, en consecuencia, de que en la Convención de los Derechos del Niño se consideró como niños a todas aquellas personas menores de 18 años, por lo que los esfuerzos se dispersaron. Así para el año de 1997 se fusionaron ambos programas y surgió el Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo (PAMAR), el cual recuperó acciones como: becas académicas, capacitación para el trabajo, oferta del paquete básico de atención a los menores, capacitación de equipos operativos en las entidades federativas, promoción de patronatos y fideicomisos, continuaron en operación los Centros DIA y Centros MECED en los estados y siguió la cobertura en los municipios de incidencia. Al programa se agregaron medidas preventivas y la atención de otros problemas como el embarazo adolescente,

el uso de sustancias, el cuidado de enfermedades de transmisión sexual y se fortalecieron los derechos de la infancia (Insausti Ugarte, 2000, p. 17).

En cuanto al ámbito local, Pérez Hernandez (2004, p. 23) menciona que, en mayo de 1992, el gobierno de la Ciudad de México puso en marcha el Programa de Atención al Niño Callejero, el cual se derivó de los compromisos que la ciudad adoptó de la estrategia La Ciudad de México y la Cumbre Mundial de la Infancia. El programa comenzó a operar en las distintas delegaciones de la ciudad y se desplegó en cuatro modalidades de participación: 1) Fideicomiso de Investigación sobre Inhalables, en el que se invitaban a participar a industrias que trabajaban con solventes, adhesivos, pinturas y diluyentes para combatir el consumo de sustancias; 2) Fideicomiso de Apoyo a los Programas a Favor de los Niños de la Calle, en el que se buscaba, con la colaboración de las ONGs, ampliar la cobertura institucional de atención para los menores; 3) Alternativas de Capacitación para el Niño de la Calle, se ofrecieron cursos de capacitación productiva para crear oportunidades de rehabilitación y de reinserción social y 4) Investigación sobre el Número de Niños de la Calle de la Ciudad de México, mediante el cual se impulsó el levantamiento de un conteo para conocer la magnitud del problema, pues se ignoraba cuántos menores permanecían en la calle.

En 1995, a partir del programa Alianza en Favor de la Infancia del Distrito Federal, el gobierno de la ciudad adquirió el compromiso de prestar especial atención a los niños que trabajan y permanecen en los espacios públicos, con el objetivo de prevenir que nuevos menores se incorporaran al ámbito callejero. Para cumplir con sus obligaciones, el gobierno de la ciudad acordó trabajar de forma conjunta con diversas organizaciones de la sociedad civil. Las acciones buscaron mejorar la vida de los menores por medio de la protección y atención de la salud, programas de educación de calle y la oferta de servicios integrales en los Centros de Atención de Día. En el programa se planteó que la atención se brindaría a todos los niños en situación de calle que fuesen reconocidos por alguna ONG. Además, se creó el Centro de Asesoría y Gestión Médica y las Brigadas Especiales de Educación de Calle de Protección Social del Distrito Federal para la defensa y protección de los derechos humanos de los menores (Pérez Hernandez, 2004, p. 27).

Para realizar los censos de los niños que viven en la calle, comenta Makowski (2011, p. 19), en 1992 el gobierno de la Ciudad de México creó la Comisión para el Estudio de los Niños Callejeros (Coesnica). Como se mencionó, en el primer censo se encontró que 11,172 niños realizaban diversas actividades en la calle a lo largo del día y, de ese total, 1,020 niños vivían en el

espacio público. En 1995, UNICEF realizó un segundo Censo de Niños en Situación de Calle, el cual mostró que había 13,373 niños que trabajaban o permanecían en el espacio público, de los cuales 1,850 dormían directamente en la calle. Con base en los datos que ofrecieron ambos censos se consideró que había aumentado el número de menores que encontraron alguna forma de sobrevivir en la calle, pero también de 1992 a 1995 incrementó en un 81.3% la cantidad identificada de menores que pasaban la noche en el espacio público.

El cuadro 2 muestra las principales características de las acciones del gobierno para atender a la indigencia a finales del siglo XX, el problema volvió a surgir en la agenda pública ante la necesidad de cuidar y ayudar a los niños que permanecían en el espacio público como consecuencia de los cambios económicos de los ochenta, pero la atención del gobierno sólo se enfocó en ofrecer servicios sociales para la rehabilitación y reinserción social de los menores sin tomar en cuenta las necesidades y capacidad de decisión de los mismos. Makowski (2011) menciona que las intervenciones que no incluyen la autonomía de los sujetos en la atención que se ofrece tienden a concebir que los niños tienen un déficit en deseos y demandas que deben ser remediados como si se tratara de una prótesis, lo cual limita la agencia de los propios niños para salir adelante. En este periodo se introdujeron nuevas categorías de análisis, las primeras correspondieron a niños de la calle, en la calle y en riesgo, posteriormente se pasó a menores en circunstancias especialmente difíciles con 11 subcategorías, sin embargo, era difícil clasificar a la población infantil bajo estos términos. Los esfuerzos del gobierno también contemplaron conocer el número de niños en esta situación, por lo que hubo algunos ejercicios estadísticos para ofrecer datos sobre el fenómeno.

En lo que corresponde a la indigencia adulta, desde 1964 se atendió a través de la Dirección General de Protección Social del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo los servicios que se ofrecían eran básicos, pues en la década de los ochenta, apenas se mencionaba cierto compromiso para ofrecer algún tipo de atención y crear infraestructura para la recepción de personas que pasaban la noche en la calle (Noreña Casado, 1985, p. 128; Serrano Migallón, 1985, p. 32). En el *Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995 – 2000*, que se publicó el primero de noviembre de 1995, se establece que el gobierno de la ciudad debe impulsar y ampliar la asistencia social a adultos en indigencia, por medio de otorgar alimento y refugio a personas que habiten en el espacio público, además se buscó implementar programas preventivos para adultos en riesgo de llegar a la calle y se pretendía desarrollar estrategias que reincorporen a la población en calle a la sociedad (Diario Oficial de la Federación, 1995). Si bien los programas para los niños

plantearon nuevos conceptos, explicaciones y formas de atención del problema, no fue así para los adultos, en el documento *Estudios Censal sobre la Dimensión, Naturaleza y Situación de la Indigencia Adulta en el Distrito Federal*, que se publicó en 1996, se define a la indigencia como “la falta de medios para procurarse, por sí mismo, alimentos, vestido y techo” (Departamento del Distrito Federal, 1996, p. 9), pero permanece la idea de que las personas son responsables de su estilo de vida, pues en el documento también se menciona que los adultos que viven en la calle carecen de valores sociales.

Cuadro 2. Acciones del gobierno de la Ciudad de México para atender a la indigencia a finales del siglo XX

Período			Década de 1980 y 1990	
			Federales	Gobierno de la ciudad
Tipo de programa o intervención			Programa del menor en situación extraordinaria (MESE) Programa de Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles (MECED) Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo (PAMAR)	Programa de Atención al Niño Callejero Alianza en Favor de la Infancia del Distrito Federal Comisión para el Estudio de los Niños Callejeros (Coenica)
Dependencia responsable			Gobierno Federal mediante el DIF para los niños y gobierno de la Ciudad de México para la indigencia adulta mediante la Dirección General de Protección Social del Departamento del Distrito Federal.	
Partido en el gobierno			Partido Revolucionario Institucional (PRI)	
Causas del problema y conceptualización del fenómeno			Tipo de intervención y objetivos	Responsabilidades de la autoridad a cargo
Se consideró que el aumento de niños en la calle fue resultado de los cambios estructurales de las políticas de ajuste. La reestructuración económica, las crisis de deuda, el desempleo y la incorporación de la mujer al mercado laboral dejaron a la infancia desprotegida. Para los niños surgieron términos como niño de la calle, en la calle o en riesgo, posteriormente se incorporó el concepto de menores en circunstancias especialmente difíciles con 11 subcategorías. Los adultos que vivían en la calle se les denominó indigentes.			En las intervenciones federales se ofrecieron servicios sociales básicos como alimento, refugio, educación, rehabilitación de adicciones y capacitación para el trabajo, la ayuda del gobierno no contempló la opinión de los niños ni sus necesidades, pues el objetivo era la rehabilitación y la reinserción social. Los servicios sociales que ofreció el gobierno local tampoco plantearon una atención integral al menor. En el caso de la indigencia adulta solo se tuvo acceso a servicios sociales básicos.	El gobierno tuvo la obligación de proteger a los menores que vivían en la calle, se ofrecieron servicios sociales, y también se buscó trabajar con organizaciones de la sociedad civil para ampliar la capacidad de ayuda. Además se tuvo la necesidad de contabilizar el fenómeno, por lo que se llevaron a cabo diversos ejercicios para conocer el número total de menores en la calle, los conteos también abarcaron a la indigencia adulta.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del capítulo 2.

El cambio de gobierno de 1997 y la nueva política social para las personas que viven en las calles de la Ciudad de México

En 1997, se reinstaura la posibilidad de elegir al gobierno de la Ciudad de México, para ser el Partido de la Revolución Democrática (PRD)¹⁷ el que encabezó la nueva administración y buscó replantear la función del gobierno central en la cuestión social (Boy, 2011, p. 61). Según Pérez Hernández (2004, p. 30), ese mismo año se creó el Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adicciones (FINCA) y entre sus obligaciones se encontraba el atender a los menores en su entorno e informarles sobre las diferentes opciones de integración social. Se buscó invitar a los menores a permanecer en el Centro de Atención Villa Margarita Maza de Juárez, para lograr su reincorporación social mediante una ONG o sus familias. El Fideicomiso también distribuyó alimentos, frazadas y ropa a los menores que no aceptaron desplazarse al albergue. Sin embargo, la estrategia de la Ciudad de México se sustituyó en el 2000 por la creación de nuevas instituciones.

El 16 de marzo de ese año, se publicó, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley de Asistencia e Integración Social, la cual en el artículo primero establece:

Artículo 1º. - La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

I.- Regular y promover la protección, asistencia e integración social de las personas familias o grupos que carecen de capacidad para su desarrollo autónomo o de los apoyos y condiciones para valerse por sí mismas, y

II.- Establecer las bases y mecanismos para la promoción del Sistema Local que coordiné y concerté las acciones en materia de asistencia e integración social, con la participación de las instituciones públicas, las instituciones de asistencia privada y las asociaciones civiles.

Para cumplir con la Ley, el 18 de enero del 2001 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el decreto para la creación del Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal (IASIS), en donde los dos primeros artículos mencionan los siguiente:

Artículo 1º. - Se crea el Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal como órgano administrativo desconcentrado y dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social.

Artículo 2º. – El instituto tiene por objeto promover, coordinar y evaluar la asistencia social en el Distrito Federal, definir y establecer la política en materia de asistencia social, y ser la

¹⁷ En las elecciones del 6 de julio de 1997 se eligió por primera vez al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el candidato electo fue Cuauhtémoc Lázaro Cárdenas Solórzano del Partido de la Revolución Democrática. El cambio de gobierno fue un punto de inflexión en la vida pública de la ciudad.

instancia normativa de los programas de asistencia social que realice la Administración Pública del Distrito Federal.

Así el IASIS pasó a ser la institución encargada de todo lo referente con la atención de las personas que sobreviven en los espacios públicos y, con ello, se entró a un nuevo periodo de la política social de la Ciudad de México.

A partir de su creación, el IASIS puso en marcha el Programa Atención Social Emergente y Protección a la Comunidad, que tenía por objetivo:

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 a la vida de la población en condiciones de emergencia o desastre. Este programa de atención social emergente está dirigido asimismo a la población afectada por contingencias naturales o fenómenos hidrometeorológicos dentro de los que se encuentran lluvias, temblores, incendios, desastres y siniestros (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2009, p. 59).

En las reglas de operación se menciona que el programa contemplaba los siguientes rubros (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2007, p. 9):

- Campaña de Invierno.
- 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 los reportes de búsqueda, localización, rescate y apoyo de las personas que viven en la calle.

El IASIS también consideró la participación de la sociedad civil mediante el Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS) en el Distrito Federal, el objetivo era que se promoviera la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil para atender a la población vulnerable. El IASIS financiaba directamente, con recursos del Instituto, a algunas organizaciones para fomentar programas que atiendan a grupos vulnerables de la ciudad (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2007, p. 11). Con el programa de Apoyo a Personas en Situación de Alta Vulnerabilidad, el IASIS mantuvo la ayuda continua a cualquier persona que la solicitara, pues el programa buscó brindar soporte a la población que necesitara auxilio asistencial en salud, alimentación, educación o albergue, por lo que se ofrecían bienes o servicios sociales y

se canalizaba a la población a otras instancias del gobierno de la ciudad (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2007, p. 13).

En 2010 el Programa Atención Social Emergente y Protección a la Comunidad se reestructura y pasa a llamarse Programa de Atención Preventiva y Emergente a Personas Afectadas por Contingencia o en Vulnerabilidad Social. El objetivo de reestructurar el programa, según las reglas de operación, consistió en mejorar la asistencia social para la ciudadanía, de modo tal que se separó la protección social por contingencias naturales de la atención a las personas en situación de calle a partir de dos acciones fundamentales: 1) protección a la comunidad: en dónde se incluyó la atención por la temporada invernal y los apoyos para las afectaciones por lluvia como inundaciones, derrumbes o deslaves; y 2) la Atención Social Emergente: estaba disponible las 24 horas del día y se orientó completamente a acciones para la población callejera (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010, p. 19).

Los objetivos específicos de la Atención Social Emergente fueron los siguientes (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010, p. 20):

- Atender los reportes de los ciudadanos y las instituciones públicas y privadas para la asistencia e integración de las personas en situación de calle.
- Atender a la población en situación de calle con la oferta de albergues, alimentos, servicio médico, vestido, etc.
- El equipo de Trabajo Social valoraba a las personas que soliciten el apoyo y los canalizaban a los Centros de Asistencia e Integración Social (CAIS), hospitales médicos y psiquiátricos.
- Buscar la reinserción familiar con la localización y sensibilización de la familia de las personas en situación de calle.
- Valorar socialmente a las personas que carezcan de redes sociales y que fueron atendidos en hospitales para ofrecer el ingreso a un CAIS.
- Orientar, personalmente o por vía telefónica, a familiares de personas que se encuentren en algún albergue.
- Participar en recorridos por la ciudad para atender a las personas en situación de calle.

En 2014, y como consecuencia de que en la evaluación del programa del año 2013 se encontraron áreas de oportunidad y de mejora, y también por la complejidad y expansión de las poblaciones callejeras, se vuelve a reestructurar el programa para así focalizar la atención a las

personas en situación de calle, el nuevo programa se llamó “Atención Social Emergente” (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2015, p. 61). Se debe mencionar que, para ese año, y como se revisó en el capítulo uno, ya había diversos estudios sobre la dinámica y composición de la población callejera, lo cual se vio reflejado en el nuevo programa. El gobierno reconoció que la política pública se debe orientar a fortalecer los derechos humanos de la población en calle, además ya tomaba en cuenta la heterogeneidad del grupo que atendía, pues en las reglas de operación se menciona que las poblaciones callejeras se conformaban de niños, niñas, mujeres, familias, personas adultas y mayores. Además también se reconoció el carácter activo de la población y la identidad callejera como elementos a considerar para plantear la intervención (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2014, p. 64).

El programa del 2014 buscó que la atención de las poblaciones callejeras se hiciera a partir del monitoreo constante, oferta de servicios asistenciales, como sanitarios públicos, vestido, alimento, servicios médicos y acceso a albergues de pernocta, y se añadió el fomento de procesos de reinserción social y canalización a instituciones públicas o privadas. Para conseguir su objetivo la intervención se estableció en tres ejes. El primero es el de Atención social Emergente, el cual se basa en un enfoque de restitución de derechos. Las acciones en esta línea comprendían: atender reportes de la ciudadanía y de las instituciones públicas o privadas para la asistencia e integración de la población en calle; orientar a la población que requiriera algún servicio o solicite información; ofrecer servicios asistenciales; valorar y canalizar a CAIS, hospitales de especialidades u Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) a las personas que soliciten el servicio; fomentar procesos para la reinserción familiar o social para las personas que cuenten con redes de apoyo; implementar una metodología de monitoreo con la participación de organismos públicos, sociedad civil especializada, academia y las poblaciones callejeras, que considere la movilidad de la población y que busque la igualdad, no discriminación y con un acercamiento de perspectiva de género y de derechos humanos y sociales.

El segundo eje es el de Jornadas Callejeras, el cual consistió en la identificación de las poblaciones callejeras en las delegaciones del Distrito Federal y en la difusión de los servicios asistenciales y de reinserción social que se ofrecían. Las actividades de las jornadas eran: recorrer los puntos de calle para atender a las poblaciones callejeras con el fin de monitorear su actividad; sensibilizar a la población en calle para fortalecer sus oportunidades de protección mediante la asistencia social, canalización institucional o reinserción social; y difundir los servicios

asistenciales que ofrecía el gobierno de la ciudad. En las reglas de operación se menciona que las Jornadas Callejeras se deben realizar con el pleno respeto de los derechos humanos de las personas que viven en el espacio público, incluso se especifica que el IASIS no realiza retiros forzados o desalojos de la población en calle (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2014, p. 66). A pesar de que en el programa para atender a las personas en situación de calle se menciona el respeto a los derechos humanos se tiene que seguir investigando esta situación, ya que como comenta Ruíz Coronel (2013, p. 103) “la sobrevivencia en situación de calle implica irremediablemente la comisión de delitos e infracciones, por lo tanto, el vínculo con la policía es forzoso. La interacción entre poblaciones callejeras y agentes de seguridad pública es constante y permanente. Esta relación es tensa, conflictiva, injusta, violenta y muy conocida, incluso por organizaciones internacionales”.

El último eje es el de Campaña de Invierno, que se basó en la atención a las personas en situación de calle que, a causa de las bajas temperaturas, se encuentren en riesgo social. Para ello se ofrecieron los servicios asistenciales de albergues, alimento, vestido y servicios médicos, y para las zonas altas se ofreció ropa de abrigo y cobijas. La estrategia se implementó en la temporada invernal, en los meses de noviembre, diciembre, enero y febrero (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2014, p. 66). Las reglas de operación del programa del 2014 también señalaron que en caso de que un niño solicite la ayuda que ofrece el IASIS, este se le canalizaría al DIF del Distrito Federal o si se encuentra en riesgo físico o mental se le canalizara a la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes de la PGJDF¹⁸. Como se revisó en la sección anterior, los programas en la década de los ochenta y noventa se orientaron a resolver el problema del niño en y de la calle y el DIF era la institución que vigiló los avances de las intervenciones, en años posteriores el DIF continuó con esta función y así el IASIS se enfocó en atender a personas adultas en situación de calle.

En el 2015 el programa continuó, pero con algunas modificaciones, se agregó a la población en situación de vulnerabilidad que, por su condición de edad, sexo, estado civil, origen étnico, cultural, social o económico, así como también por haber sufrido afectación por un desastre natural tuvo la necesidad de vivir en la calle. El eje de Atención Social Emergente se cambia a Canalización y Reinserción Familiar, pero sigue ofreciendo los mismos servicios que el programa anterior. Además, se añade el eje de Bomberos Sociales, en el que se realizan recorridos en las zonas que

¹⁸ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

sufrieron daños por un desastre natural para elegir el tipo de apoyo a ofrecer a partir de los problemas que presente la población. El programa ya hizo explícita su articulación con otras acciones del gobierno como la atención de adicciones, los servicios de salud, la oferta de comedores públicos, la localización de personas extraviadas, el financiamiento a instituciones de asistencia social y la atención de niños por parte del DIF (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2015).

En una evaluación del programa de 2015, que se publicó en 2016, se señala que las fortalezas del programa están en la claridad de las reglas de operación y su alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. Sin embargo, se señaló que las debilidades de la intervención consistieron en que se carecía de un censo confiable de la población callejera en la Ciudad de México, que faltaba apoyo técnico para los servicios asistenciales y personal capacitado para ofrecer una atención integral a las personas en situación de calle, además se indica que era insuficiente la disponibilidad presupuestal, la cual se había reducido con respecto a años anteriores, lo que constituía una amenaza a la continuidad del programa (Dirección General Instituto de Asistencia e Integración Social, 2016, p. 47).

En el documento *Evaluación estratégica de la política social de la Ciudad de México 2018-2020*, que publicó el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA) en 2020, se menciona que a partir de 1997 el gobierno de la Ciudad de México pasó por un proceso de desarrollo y consolidación de instituciones, que emanaron de la entrada de la democracia a la ciudad. La política social para personas en situación de calle no fue ajena a los cambios administrativos e institucionales de la ciudad. Como se observa en el cuadro 3, las reglas de operación más antiguas que se encontraron del programa Atención Social Emergente y Protección a la Comunidad fueron de 2007, en ellas ya se menciona el término *personas en situación de calle*, pero no se ofreció alguna definición, ni explicación de las causas del problema que se buscaba resolver, no obstante, los programas para personas en situación de calle comenzaron a ser más específicos.

En 2014 las reglas de operación del programa Atención Social Emergente introducen el concepto de *poblaciones callejeras* y se menciona que:

Están integradas por niños, niñas, jóvenes, mujeres, familias, personas adultas y mayores que sobreviven con sus propios recursos, en las calles de la ciudad, lo que significa reconocerles su carácter activo que se gesta en una cultura callejera que les permite la transmisión de saberes que faciliten la supervivencia en un medio hostil como es la calle. La particularidad de estas poblaciones es la construcción de su identidad en torno a la calle

y en la vulnerabilidad social en la que se encuentran (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2014, p. 64).

Mediante la introducción del término *poblaciones callejeras* el gobierno de la ciudad reconoció que las personas que viven en el espacio público tienen un carácter activo y no son simples receptores de la ayuda social. Este avance en la conceptualización y atención del fenómeno responde a lo que se encontró en el *Informe Especial: Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012 – 2013*. En 2014 también se incorporaron algunas explicaciones que causan el fenómeno de vivir en la calle, como conflictos en el núcleo familiar o el consumo de sustancias, y para 2015 se tomó en cuenta cómo les afectaba a las personas que vivían en la calle las condiciones socioeconómicas de la ciudad, pero sin ofrecer una amplia explicación. Sin embargo, en 2015, a las personas en situación de calle se les nombró *personas en situación de vulnerabilidad* y se les consideró dentro de la población que sufre por algún desastre natural.

Según la *Evaluación estratégica de la política social de la Ciudad de México 2018-2020*, la política social del gobierno de la Ciudad de México, en el periodo de 1997 a 2018, se ha caracterizado por incorporar el enfoque de derechos humanos (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA), 2020b, p. 47). No obstante, para el caso de las personas en situación de calle, el enfoque de derechos se incorporó hasta el 2014, por ello, en años anteriores la atención del gobierno consistió en ofrecer bienes y servicios sociales con el objetivo de reinsertar a la sociedad a las personas que viven en el espacio público y garantizar la protección a la vida, por lo que puede considerarse como una intervención lineal, ya que no tomó en cuenta todas las necesidades de las personas y sólo se enfocó en satisfacer necesidades básicas y de alojamiento. Además, también fue una política asistencial, ya que la población en calle era vista como simples receptores de la ayuda pública y no se estimuló su participación social. En 2014, cuando se estableció el enfoque de derechos, los objetivos del programa cambiaron a la restitución progresiva de los derechos de las personas en situación de calle y su empoderamiento. A pesar de la incorporación del enfoque de derechos en 2014 y 2015, no se especificaban los derechos que debía garantizar el gobierno de la ciudad a la población callejera.

En cuanto a las responsabilidades del gobierno, se debe mencionar que desde la década de los ochenta la política social de varios países en Latinoamérica, en los que se incluye México, se

configuró en lo que Esping-Andersen¹⁹ llamó el modelo de estado de bienestar liberal o residual, que en términos generales consiste en que la intervención pública es subsidiaria y complementaria a la función protagónica del mercado, por tanto, la acción del Estado se concentra en atender la pobreza extrema y en promocionar mecanismos privados de aseguramiento (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA), 2020b, p. 37). Lo anterior influyó en la forma en la que el gobierno de la ciudad estableció su política hacia esta población, pues buscó únicamente ofrecer servicios sociales básicos para la población en calle. Fue hasta después del 2010 que las obligaciones del gobierno comienzan a ser más específicas, aunque no dejan de tener un carácter de intervención mínima. Algunos autores señalan (Makowski, 2011; Martínez Jiménez, 2018; Ruíz Coronel, 2013) que fueron las organizaciones de la sociedad civil las que impulsaron avances en la política social para personas en situación de calle, al profundizar en el estudio y atención del fenómeno.

Otra discusión que se presenta en el análisis de la política social de la Ciudad de México es el debate entre focalización y universalidad de la política. Según el EVALÚA (2020b, p. 39), por un lado, la focalización consiste en determinar a quién, en dónde y qué clase de ayuda se dirige a un grupo social, además los apoyos se condicionan a un comportamiento deseable de los beneficiados. La focalización surge de la necesidad de reducir el gasto público, por lo que la ayuda del Estado es temporal y no va más allá de brindar el mínimo apoyo para que las personas desarrollen cierto capital humano que les permita satisfacer sus necesidades básicas. Por otro lado, la universalidad se basa en abatir la desigualdad social mediante el reconocimiento, incondicionado, de derechos sociales, además busca modificar estructuralmente la distribución de la riqueza de los mercados y no solo paliar sus efectos sociales más regresivos. En el periodo de 2001 a 2015, la política social para personas en situación de calle tiene características de focalización, pues la ayuda se condiciona a que las personas demuestren su condición de calle y también se suspende bajo ciertos comportamientos no deseables, sin embargo, es preciso mencionar que en este periodo la política social estaba tomando forma, por lo que aún no se consolidaba una definición de persona en situación de calle ni tampoco los programas eran específicos en las características de la focalización.

¹⁹ Para profundizar sobre los modelos de estado de bienestar se recomienda la obra *Los tres mundos del Estado del Bienestar* de Esping-Andersen.

Cuadro 3. Acciones del gobierno de la Ciudad de México para la población en situación de calle de 1997 a 2015

Periodo	Tipo de programa o intervención	Características	Dependencia Responsable	Partido en el Gobierno
1997 - 2000	Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adicciones Promulgación de la Ley de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México	El año de 1997 representó un cambio en la política social, la atención seguía centrándose en menores, pero la ley de asistencia abrió las puertas para un cambio en la atención de la indigencia adulta.	Gobierno de la Ciudad de México mediante la Secretaría de Desarrollo Social	
2001 - 2009	Creación del Instituto de Asistencia e Integración Social Programa Atención Social Emergente y Protección a la Comunidad	La creación del IASIS cambió la forma de atención de las personas en situación de calle, sin embargo el programa del gobierno era de corte asistencial y no era exclusivo para las personas en situación de calle.	Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México mediante el Instituto de Asistencia e Integración Social	PRD
2010 - 2013	Programa de Atención Preventiva y Emergente a Personas Afectadas por Contingencia o en Vulnerabilidad Social	El programa de 2010 comienza a separar la atención de las personas en situación de calle de otras poblaciones, aunque la intervención continua con características asistenciales.	SEDESOS - IASIS	
2014 y 2015	Atención Social Emergente	El programa de 2014 se enfoca exclusivamente a la atención de las personas en situación de calle, además se incorpora el enfoque de derechos humanos.	SEDESOS - IASIS	

Causas del problema y conceptualización del fenómeno	Tipo de intervención y objetivos	Responsabilidades de la autoridad a cargo
En 2007 aparece el término de <i>personas en situación de calle</i> en las reglas de operación del programa y hasta 2014 se menciona a las <i>poblaciones callejeras</i> . Así mismo, del año 2001 hasta el 2013 no se ofrecen las causas del problema que busca resolver la intervención, incluso a la población que vive en la calle se le incluye con aquella que sufrió por un desastre natural. En 2014 ya se mencionan algunas causas como conflictos en el núcleo familiar o consumo de sustancias, en 2015 también se agregaron las condiciones económicas y sociales del país y la ciudad como determinantes del fenómeno.	De 2001 hasta 2013 se puede considerar a la intervención del gobierno de la ciudad como lineal y asistencial, pues en las reglas de operación se menciona ofrecer servicios sociales básicos con el objetivo de la reinserción social o familiar. En 2014 se incluyó, por primera vez, el enfoque de derechos para atender a esta población, por lo que el objetivo de los servicios sociales fue la restitución progresiva de los derechos de las personas en situación de calle, así como su empoderamiento. A pesar de la incorporación del enfoque de derechos, la atención continuo de forma asistencial.	A partir del 2001, las responsabilidades del gobierno fueron ofrecer atención y asistencia social, además de garantizar la protección a la vida de las personas en emergencia. En 2010 se amplían las responsabilidades, pues se incluyen los recorridos en calle y la atención de reportes de la ciudadanía. En 2014 las responsabilidades implican impedir el crecimiento del fenómeno, por lo que también se incluye el monitoreo de la población, sin embargo para este año ya había diversos ejercicios de conteos. Durante todo el periodo se plantea la responsabilidad de cuidar a las personas en la temporada invernal.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del capítulo 2.

La política social para personas en situación de calle con enfoque de derechos humanos

El Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México de 2016

El 16 de junio de 2016 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras. El protocolo buscó reconocer, respetar, proteger y promover el goce de los derechos humanos de las personas en situación de calle, mediante los principios de igualdad y no discriminación. De acuerdo con el gobierno, el surgimiento del protocolo fue resultado de diversos cambios en la política social y del trabajo constante de las instituciones públicas y privadas, y de la participación de las propias poblaciones callejeras. La reforma del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en 2011, estableció que todas las personas gozan de los derechos que se reconocen en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México forma parte. La reforma fue un primer antecedente de los cambios en la atención a la población en calle y de la creación del protocolo, pues también se señala que todas las autoridades deben garantizar el cumplimiento de los derechos humanos (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2016, p. 5).

Como se mencionó en la sección anterior, el *Informe Especial Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*, que elaboró la CDHDF, fue un punto de referencia para, por un lado, entender que la población que vive en el espacio público es un grupo heterogéneo, con identidad propia y con capacidad de decisión y, por otro, señalar los derechos humanos que las autoridades deben garantizar a las personas en situación de calle, para así fortalecer a la ciudadanía y a la democracia. Además, en 2012 se llevó a cabo el Plan Piloto de Atención Integral y Diversificada a la Población Callejera de Artículo 123 y Humboldt, en el que se ofreció atención médica de primer y segundo nivel, se impartieron talleres participativos de auto diagnóstico, actividades educativas, círculos de lectura y aseo de los espacios que ocupa la población en calle. De acuerdo con documentos oficiales 129 personas fueron atendidas, de las cuales 31 se canalizaron a alguna institución y 14 fueron reintegradas al núcleo familiar (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2016, p. 11).

A partir de dichos antecedentes, en 2014, el gobierno de la Ciudad de México creó un grupo de planeación, que se integró por diferentes dependencias, para elaborar un plan de atención a las poblaciones callejeras, que se alineara con los derechos humanos, que tuviera perspectiva de género y que buscara la igualdad y no discriminación. El grupo de análisis concluyó que se necesitaba contar con un protocolo de atención para esta población. Además, se analizaron las condiciones de vida de las personas en situación de calle y las características de los programas que atendían el problema, con el objetivo de aprovechar la experiencia de las instituciones y articular recursos para mejorar los servicios que ofrecía el gobierno. Derivado del análisis, se identificaron tres áreas de atención que articulaban la línea de acción del protocolo: prevención, intervención e integración social, las cuales se resumen en el cuadro 4 (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2016, p. 9).

Cuadro 4. Etapas de intervención del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México, 2016

Área de Atención	Servicios Sociales	Población Objetivo
Prevención	Diagnóstico situacional Diseño del programa de trabajo para la prevención Brigadas preventivas Atención en el Centro de Acción Preventiva (CAP)	Personas en riesgo de vivir en calle
Intervención	Regionalización de la Ciudad de México Censo de las poblaciones callejeras Diagnóstico situacional Brigadas de intervención Detección de personas en calle y puntos de socialización Primer contacto Promoción y acceso a los servicios sociales Registro único de la población en calle Centro de Servicios Sociales, Centros de Asistencia e Integración Social (CAIS) y Albergue Familiar	Personas integrantes de las poblaciones callejeras
Proceso de integración social	Capacitación integral para la vida independiente Seguimiento a la integración social efectiva Apoyo para vivienda en renta "Hogar CDMX"	Personas en condición de integración social

Fuente: Elaboración propia a partir del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 16 de junio de 2016.

En la documentación del protocolo de 2016 se estableció que el DIF-CDMX era la dependencia encargada de la etapa de prevención. Las acciones preventivas, según la documentación oficial, se realizaban de forma coordinada entre las instituciones responsables, además había la posibilidad de convocar a organizaciones de la sociedad civil y actores

comunitarios para que sumaran esfuerzos en la protección del tejido social y contribuyeran a disminuir el riesgo de que más personas se incorporaran a una vida en la calle. La etapa preventiva, según lo que indica el protocolo, se basó en mejorar las redes de apoyo familiar y comunitario, ofrecer oportunidades para obtener ingresos y atender factores psicológicos y físicos que pudieran llevar a las personas a salir a la calle. La atención preventiva se integró de cuatro momentos: 1) el diagnóstico situacional, en el cual se señalaban los factores de riesgo del sujeto con relación a su entorno para así estructurar un programa de trabajo; 2) diseño e implementación del programa de trabajo, que fue una guía para identificar las áreas de acción y los servicios sociales que se requerían para evitar los factores de riesgo; 3) brigadas preventivas, que fueron un grupo de trabajo para el primer contacto con la población en el ámbito escolar y comunitario, además ofrecían pláticas sobre factores de riesgo e informaban sobre los servicios sociales del Centro de Acción Preventiva; 4) El Centro de Acción Preventiva (CAP), que ofrecía los servicios de: atención integral de salud, prevención y atención de adicciones, atención psicológica, asesoría y representación jurídica y capacitación para el trabajo (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2016, p. 33).

La segunda área de atención fue la intervención y la coordinó el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS). Además, la documentación oficial señala que participó el DIF-CDMX, las delegaciones políticas, las organizaciones de la sociedad civil, actores comunitarios e instituciones académicas sin fines de lucro. El propósito de la segunda etapa fue revertir la condición de discriminación y exclusión en la que se encontraban las poblaciones callejeras. En el protocolo se señala que la intervención se integró de nueve momentos (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2016, p. 36):

1. Regionalización de la Ciudad de México: se establecieron cuatro regiones para ofrecer los servicios sociales de forma oportuna, las regiones se conformaron a partir de los registros obtenidos del monitoreo de los puntos de socialización de las personas en situación de calle, además se analizó el número de puntos de socialización de cada delegación y la colindancia con otras delegaciones.
2. El censo de las personas integrantes de las poblaciones callejeras: lo coordinó el IASIS y participaron OSC, expertos, academia, especialistas en estadística, estudiantes y voluntarios. El censo buscó información cualitativa y cuantitativa sobre la cantidad de personas en situación de calle; composición demográfica de la población; puntos de socialización; características de los puntos de socialización; actividades de empleo y

sobrevivencia; tiempo de permanencia en la calle; uso de sustancias psicoactivas e información epidemiológica. Además, se estableció que el censo debía realizarse al menos cada dos años.

3. El diagnóstico situacional: buscó identificar y describir las condiciones de las poblaciones callejeras con el objetivo de delinear un plan de atención para la población.
4. Las brigadas de intervención: se encargaron de recorrer los puntos de socialización en calle para obtener información que se analizará en el registro único.
5. Detección de personas en calle y puntos de socialización: las brigadas tenían la responsabilidad de recorrer diariamente y en diferentes horarios las regiones previamente establecidas para encontrar a las personas que integraban las poblaciones callejeras y los puntos en que se reunían y socializaban, se obtenía información sobre las características del punto y de las personas y también comenzaba el proceso para ofrecer servicios sociales.
6. El primer contacto: buscaba entablar comunicación entre las personas en situación de calle y las instituciones para fomentar una interacción de confianza, además pretendía fortalecer a la ciudadanía con la sensibilización de diversos temas que afectan a las poblaciones callejeras.
7. Promoción y acceso a los servicios sociales: los servicios que ofreció el IASIS estaban disponibles en los puntos de socialización, en las instalaciones del Centro de Servicios Sociales, en los Centros de Asistencia e Integración Social y en el Albergue Familiar. Los servicios que se ofrecían en los puntos de socialización fueron jornadas de atención integral en salud, asesoría y representación jurídica, jornadas de higiene, actividades lúdicas y culturales y canalización y acompañamiento.
8. Registro único de la población en calle: se capturaba la información de los beneficiarios de los servicios sociales para mejorar el diseño de las estrategias y que sirviera de base para decisiones futuras.
9. Centro de Servicios Sociales, CAIS y Albergue Familiar: el Centro de Servicios Sociales se encargaba de la valoración y canalización a un CAIS de las personas que solicitaran el servicio de albergue del gobierno de la Ciudad de México. Los Centros de Asistencia e Integración Social eran espacios físicos que administraba el IASIS y ofrecían el servicio de alojamiento temporal a personas que formaran parte de las poblaciones callejeras, en los CAIS se buscaba el empoderamiento de la población mediante la restitución paulatina de

los derechos humanos. La atención que se ofrecía en los CAIS se basó en un modelo psicopedagógico que constaba de cuatro fases: 1) encuentro, atención y estancia; 2) seguimiento, crecimiento personal y social; 3) capacitación integral para la vida independiente y 4) seguimiento a la integración social efectiva. El DIF CDMX coordinaba el albergue familiar y su atención se dirigió a mujeres con hijos menores de 18 años.

El proceso de integración social fue la tercera y última área de atención que se estableció protocolo. Esta fase consistió en el desarrollo de capacidades y creación de oportunidades de carácter psicológico, económico, social y político para que las personas que fueron usuarias de los servicios sociales del gobierno se pudieran reincorporar a una vida comunitaria. El proceso de integración se llevó a cabo en las instalaciones del IASIS Casa Taller para la Vida y Casa de Medio Camino, en dónde se ofrecieron servicios de alimento, salud, aseo personal, asesoría y representación jurídica, canalización y acompañamiento y actividades lúdicas, artísticas y culturales. Además, se proporcionaron tres servicios adicionales: 1) Capacitación integral para la vida independiente, la cual contaba con una vertiente laboral y otra educativa. La primera buscaba dotar de habilidades y capacidades técnicas para que las personas pudieran emplearse o autoemplearse, el objetivo de la segunda era ayudar a concluir grados académicos o iniciar el proceso educativo. 2) Seguimiento a la integración social efectiva, en el primer año de haber iniciado el proceso de integración social se realizaba el seguimiento de las personas para evitar que regresaran a la calle y así ayudar a fortalecer el arraigo a una vida independiente. 3) Apoyo para vivienda en renta “Hogar CDMX”, en donde a las personas en proceso de integración social se les ofrecía un espacio físico para habitar con una renta de bajo costo (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2016, p. 53).

El protocolo de 2016 se acompañó de la implementación del Programa Poblaciones en Situación de Calle, que fue el nombre que recibió el Programa Atención Social Emergente de 2015, después de modificarlo para especificar a la población objetivo y mejorar la atención que se ofrecía. En 2017 volvió a cambiar de nombre a Programa de Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras con el propósito de conceptualizar correctamente el fenómeno y alinearlos al protocolo de 2016, con ese nombre siguió operando en los años 2018 y 2019. El programa fue parte de la fase de intervención del protocolo, pero se especializó en la detección de personas en situación de calle en los puntos de socialización, captura de información de las características de las personas y los espacios que ocupan y en el proceso de canalización

institucional, los servicios sociales que se ofrecían en los CAIS corresponden a otra etapa de la estrategia, por lo que no son obligación del programa que se describe (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2019a, p. 168).

El protocolo se elaboró con el propósito de favorecer, restituir, hacer exigibles y reconocer el goce y libre ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos de las personas que estaban en riesgo de vivir en la calle, que eran integrantes de las poblaciones callejeras o que se encontraban en el proceso de integración social. Por tal motivo el protocolo menciona explícitamente los derechos que el gobierno se veía obligado a garantizar (véase cuadro 5). Además, el protocolo tiene un carácter interinstitucional por lo que las diferentes dependencias del gobierno debían actuar en conjunto para lograr los objetivos de la intervención, así como también integrar al proceso de trabajo a las administraciones de las delegaciones políticas de la Ciudad de México.

Cuadro 5. Derechos que el Estado debe garantizar a las personas que integran las poblaciones callejeras según lo que establece el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad México de 2016

Tema	Derechos a garantizar
Ciudadanía	Derecho a la identidad y al nombre Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica Derecho a la participación Derecho a la información
No discriminación	Derecho a la honra y a la dignidad Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica Derecho a la libertad de pensamiento y de expresión Derecho de protección a la familia
Criminalización y limpieza social	Derecho a la libertad y seguridad personal Derecho a la integridad personal Derecho a una vida libre de violencia
Acceso a la justicia	Derecho a la seguridad jurídica Derecho a un debido proceso y garantías judiciales
Acceso a la salud	Derecho a la salud Derecho a la salud sexual y reproductiva Derecho a la atención de adicciones
Inclusión Social	Derecho a un nivel de vida adecuada Derecho a la educación Derecho al trabajo Derecho a la vivienda

Fuente: Elaboración propia a partir del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 16 de junio de 2016.

El Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de Calle en la Ciudad de México de 2020

En las elecciones del 1 de julio de 2018, los habitantes de la Ciudad de México eligieron otro rumbo político para el gobierno de la ciudad. La nueva administración, que lidera Claudia Sheinbaum del partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), realizó cambios sustanciales en la organización y funcionamiento de las instituciones públicas, la política social para atender a las personas en situación de calle no fue la excepción. Por un lado, la Secretaría de Desarrollo Social pasó a llamarse Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, por otro, se modificó el nombre del Instituto de Asistencia e Integración Social y pasó a llamarse Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias. Estas dos dependencias son las que se encargan, hoy en día, del diseño e implementación de la intervención pública para las poblaciones callejeras.

El fenómeno de vivir en la calle también se integró al esquema normativo del gobierno de la ciudad. En la Constitución Política local, que se publicó el 5 de febrero de 2017 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, se estableció en el artículo 11 “Ciudad Incluyente”, sección K, que la constitución protege a las personas que habitan y sobreviven en las calles. Las autoridades están obligadas a garantizar los derechos de esta población y se prohíbe actividades de reclusión y desplazamientos forzados. En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, que se publicó el 13 de diciembre de 2018 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y establece las obligaciones de las nuevas dependencias, menciona que es responsabilidad de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social:

Formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas, programas y acciones que promuevan la igualdad y combatan la discriminación, exclusión social, violencia, maltrato, abuso, garantizando el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, los derechos humanos y libertades fundamentales de grupos sociales de atención prioritaria reconocidos por la Constitución Local siendo de manera enunciativa: niños, niñas y adolescentes, personas, mayores, personas jóvenes, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes y sujetas a protección internacional, personas afrodescendientes, personas en situación de calle y personas residentes en instituciones de asistencia social (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2018, p. 50).

El 5 de marzo de 2020, el gobierno entrante publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de

Calle, que sustituyó al protocolo de 2016. En el documento se explica que el motivo del cambio es por una reorganización de la administración pública de la Ciudad de México y la necesidad de contar con una intervención que vaya acorde a la nueva agenda pública de la ciudad. El protocolo de 2020 tiene como propósito proteger y garantizar los derechos de las personas en situación de calle con resultados claros observables y medibles. El modelo de atención, según la documentación oficial, tiene un carácter interinstitucional e intersectorial y se centra en cinco componentes: 1) delimitación de los tramos de atención y responsabilidad de las dependencias que participan; 2) documentación del problema mediante un conteo muestral cada trimestre y un conteo anual, en noviembre, que abarque toda la ciudad; 3) profesionalización del equipo de trabajo; 4) intervención a partir de casos; y 5) ampliación de espacios de valorización, canalización y albergue (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2020, p. 5).

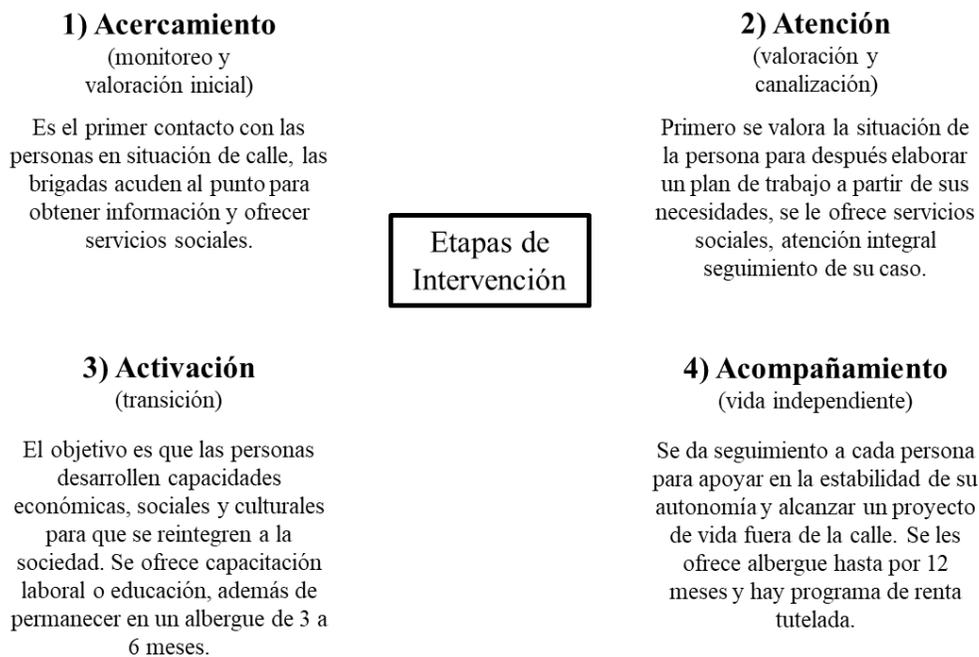
En el protocolo se señala que las políticas que se habían implementado en administraciones pasadas solo consiguieron contener el problema, pero no avanzaron a una intervención integral para las personas en situación de calle. Por tanto, se propone un modelo de atención que trabaje de forma individualizada, caso por caso, para que así se garantice el derecho a la salud, a la autodeterminación personal, a la integridad física y emocional, a la identidad y seguridad jurídica, a la seguridad ciudadana, a la prevención de la violencia, a los derechos reproductivos y a al acceso a la justicia. El protocolo busca el respeto y fomento de la dignidad humana mediante el principio pro-persona²⁰, además de la protección de la vida de los habitantes del espacio público, para conseguir su objetivo el modelo de atención se integra de cuatro etapas: 1) acercamiento, 2) atención, 3) acompañamiento y 4) activación, las etapas se ilustran en la figura 4 (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2020, p. 12).

La etapa 1 se lleva a cabo mediante las brigadas de atención y acercamiento, que se conforman, preferentemente, por un psicólogo, un trabajador social, un asistente social y un operador de vehículo. Las brigadas recorren la calle para ubicar y obtener información de las personas en situación de calle y de los puntos en que se establecen, además buscan entablar el diálogo entre el gobierno y la población callejera para fomentar la confianza entre ambas partes. Si las personas aceptan los servicios sociales se asigna un trabajador social que dará seguimiento a cada caso. En esta etapa también hay jornadas de higiene con el objetivo de mantener limpios los

²⁰ El principio pro-persona, explica el protocolo, es la aplicación o interpretación de derechos humanos que otorgue la más amplia protección a los individuos.

espacios que ocupan las personas que permanecen en la calle (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2020, p. 17). En la etapa 2, el IAPP es responsable de valorar, canalizar y dar seguimiento a las personas que acepten los servicios que ofrece el gobierno. La complejidad del fenómeno, según el documento, exige que la atención provenga de diversas dependencias e instituciones, por lo que también interviene el DIF-CDMX para la atención de los niños, la Secretaría de Salud, el Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones de la Ciudad de México, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la Secretaría de Cultura y las Alcaldías. En esta etapa, el IAPP también busca, si es posible, la reincorporación familiar de la persona o el regreso a su lugar de origen.

Figura 4. Etapas de atención del Protocolo Interinstitucional de Atención a Personas que Viven en Situación de Calle en la Ciudad de México, 2020



Fuente: Elaboración propia a partir del Protocolo Interinstitucional de Atención a Personas que Viven en Situación de Calle en la Ciudad de México, 2020.

En la etapa 3 se ofrece seguimiento y acompañamiento a cada persona o colectivo en situación de calle con el objetivo de procurar estabilidad, fomentar su autonomía y delinear un proyecto de vida. Tiene lugar en el espacio de Transición entre la Calle y el Hogar (TECHO), en dónde se garantiza su derecho a una vivienda, a la alimentación, a la integridad personal y a la

salud. En esta etapa se ofrece capacitación laboral o educativa y participan la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, la Secretaría de Desarrollo Económico y organizaciones de la sociedad civil (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2020, p. 23). La etapa 4 comprende el proceso de desarrollo de capacidades y oportunidades para la reincorporación de la persona a la comunidad, se incluye el componente de renta tutelada y se da acompañamiento durante un año para reducir el riesgo de regreso a la calle, en esta etapa también pueden participar organizaciones de la sociedad civil (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2020, p. 24).

Se debe mencionar que el Programa de Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras, que operó con el protocolo y la administración anterior, se sustituyó por la acción institucional Atención Social Inmediata a Poblaciones Prioritarias (ASIPP). La ASIPP ofrece ayuda en especie, servicios sociales y apoyos económicos a personas en extrema vulnerabilidad o víctimas de alguna contingencia natural y que presente insuficiencia en el acceso a bienes sociales como alimento, vivienda, salud o educación (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2019b, p. 62). Si bien la acción institucional se centra en personas que por alguna eventualidad natural se ve comprometido su acceso a los derechos humanos, también se contempla a la población que vive en la calle, por lo que forma parte del esquema de atención de la ciudad. En una entrevista durante el trabajo de campo el IAPP comentó que el cambio de programa a acción institucional correspondía a la necesidad de un mejor manejo de recursos públicos, ya que mientras que en los programas sociales se tiene la obligación de establecer metas precisas para todo el ejercicio fiscal anual, las acciones institucionales pueden programarse trimestralmente y adaptar su presupuesto y funcionamiento de acuerdo con necesidades específicas de corto y mediano plazo, las que, para el caso de las poblaciones que viven en el espacio público, pueden variar notablemente a lo largo del año.

En el cuadro 6 se muestran las características de la atención del gobierno de la Ciudad de México para las personas en situación de calle de 2016 a 2021. En cuanto a las causas del fenómeno, con la publicación del protocolo de 2016 se entendió que las personas en situación de calle fueron el resultado de los cambios económicos y sociales que comenzaron a partir de la crisis de la deuda y la instauración de una economía de mercado en la década de los ochenta, también en el documento se explica que el problema ha persistido a lo largo del tiempo (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2016, p. 11). Por su parte, el protocolo de 2020 expone que el fenómeno tiene su origen en la combinación de tres ámbitos: macro estructurales o de la comunidad, medio

estructurales o de la familia y micro estructurales o del individuo (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2020, p. 6). La explicación del origen del problema en los protocolos, y principalmente en el de 2020, muestra un avance en comparación de los periodos anteriores, pues ya se comienza a entender la complejidad de la vida en la calle, sin embargo, las explicaciones no son tan amplias como en los estudios previos sobre el tema, que se presentaron en el capítulo 1.

En el protocolo de 2016 se introdujo el concepto de *personas integrantes de las poblaciones callejeras*, que en la documentación oficial se definió como “personas que realizan todas sus actividades de supervivencia en espacios públicos y/o privados en abandono” (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2016, p. 30), en el protocolo también se indica que con este concepto se entiende que estas personas son sujetos de derecho, cuentan con autonomía propia y son una población heterogénea. En el protocolo de 2020, si bien se sigue mencionando este concepto, el documento termina por definir y usar el de *personas en situación de calle*:

Persona menor de edad o adulta, que carece de un lugar permanente para residir y se ve obligada a vivir y realizar todas sus actividades de supervivencia en el espacio público, sin importar el origen étnico o nacional, lengua, género, edad, limitaciones en la funcionalidad (discapacidades), situación migratoria, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencia sexual, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, estado civil o cualquier otra con la que se auto determine (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2020, p. 28).

Si bien los protocolos avanzan, en comparación a periodos anteriores, en definir el fenómeno que se pretende atender, la conceptualización se basa en la relación que hay entre las personas con el espacio público, como mencionan algunos autores (A. G. Tipple & Speak, 2006; G. Tipple & Speak, 2005), estas definiciones son útiles para separar a la población en calle de las personas que tienen una vivienda precaria, sin embargo no se problematiza ni exponen las necesidades emocionales, ontológicas y físicas de las personas, como lo hacen las definiciones multidimensionales.

Con la publicación del protocolo de 2016 se introdujo el enfoque de derechos en la política social para personas en situación de calle, con lo cual se buscaba ofrecer una atención integral para esta población, además la intervención adquirió características multidimensionales pues se reconoció el carácter activo de la población, la capacidad de decidir en su futuro y los distintos derechos que se deben garantizar, de modo tal que las personas pasaron de ser sujetos pasivos que solo recibían ayuda a ser personas activas en las decisiones de su presente y futuro. Las tres etapas

del protocolo de 2016, que son prevención, intervención y el proceso de integración social, se basaron en que el problema debía ser atendido en las distintas fases del proceso de callejerización, la idea era no concentrarse en sólo las personas del espacio público, sino ofrecer la atención antes, durante y después de la vida en la calle, así el protocolo adquirió características de una política universal, pues buscaba ampliar la protección de las personas en distintos periodos de su vida.

En 2020 se mantiene el enfoque de derechos y se agregó el principio pro-persona para que la atención fuera caso por caso, tomara en cuenta las necesidades específicas de cada persona e incrementara el carácter activo de los individuos en su vida y sus necesidades. Sin embargo, algunas acciones del protocolo de 2020 se contradicen con el enfoque de derechos, pues se insiste en el monitoreo constante de la población, por medio de conteos, para saber quiénes son las personas que realmente necesitan la intervención y así destinar, de forma más eficiente, los recursos, se eliminó la etapa de prevención del problema y la intervención tiene un límite de tiempo que puede no ser el mismo del que una persona necesita para salir de la calle, por lo tanto el protocolo de 2020 tiene características de focalización.

En una mirada general, las responsabilidades del gobierno se han ampliado a lo largo del tiempo, se sigue manteniendo la oferta de servicios sociales y asistenciales, las jornadas callejeras, la atención en los Centros de Asistencia e Integración Social, las campañas de invierno, pero ahora se realizan con el objetivo de garantizar los derechos humanos de la población en calle, esto también es resultado de los avances en las legislaciones y normas, como modificaciones a la CPEUM o a la Constitución local que han hecho exigibles los derechos humanos. Sin embargo, el EVALÚA de la Ciudad de México (EVALÚA, 2020b, p. 47) comenta que hay una brecha entre los avances de la norma y su implementación en el día a día, la atención que recibe la población callejera no es la excepción. Como se comentó en la introducción, la agenda de investigación está abierta, pues si bien en la documentación oficial se ha integrado el enfoque de derechos, aún se desconoce en qué medida se ha avanzado hacia una atención integral en el trabajo diario de las instituciones del gobierno.

Parte 1

Cuadro 6. Acciones del gobierno de la Ciudad de México para la población en situación de calle de 2016 a 2021

Periodo	Tipo de programa o intervención	Características	Dependencia Responsable	Partido en el Gobierno
2016 - 2019	Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México Programa Poblaciones en Situación de Calle y después de 2017 Programa de Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras	El protocolo es el primer instrumento de la Ciudad de México que ofrece una atención integral a las personas en situación de calle, las etapas de la intervención se pensaron para acompañar a las personas antes, durante y después de la vida en la calle. El enfoque de derechos humanos se incorpora completamente a los objetivos de la intervención.	SEDESOL - IASIS	PRD
2020 - 2021	Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de Calle en la Ciudad de México Acción Institucional "Atención Social Inmediata a Poblaciones Prioritarias (ASIPP)"	El nuevo protocolo se centró en la etapa de intervención, pero incorporó la evaluación constante de la política social. El enfoque de derechos humanos continuo y se incorporó la atención individualizada. Los servicios sociales ya no se ofrecen por programas, sino por acciones institucionales.	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social y el Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias	MORENA
2020 - 2021	Atención a personas en situación de calle ante la contingencia sanitaria por COVID-19 en la Ciudad de México	La estrategia consistió en tres fases, la primera para informar y capacitar a los usuarios y trabajadores de los albergues, además se acondicionaron los espacios para enfrentar el COVID 19. La fase 2 y 3 corresponden a la restricción de acceso de personas externas a los CAIS y a recorridos en la calle para revisar el estado de salud y promocionar los servicios del gobierno.	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social y el Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias	MORENA

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del capítulo 2.

Parte 2

Cuadro 6. Acciones del gobierno de la Ciudad de México para la población en situación de calle de 2016 a 2021

Causas del problema y conceptualización del fenómeno	Tipo de intervención y objetivos	Responsabilidades de la autoridad a cargo
En el protocolo de 2016 se plantea que el problema se originó a partir de la crisis económica de la década de los ochenta y el fenómeno se ha mantenido a lo largo del tiempo, en el de 2020 se reconoce que el problema surge de factores estructurales macro, medio y micro. En 2016 el concepto para esta población fue el de <i>personas integrantes de las poblaciones callejeras</i> , el cual se deriva del mismo concepto de poblaciones callejera, para 2020 el término que se usó fue el de personas en situación de calle, el protocolo de 2020 es el único documento oficial que ofrece una definición sobre este concepto.	En el protocolo de 2016 se introdujo el enfoque de derechos en la intervención, por lo que comenzó una atención integral y multidimensional. El objetivo del protocolo de 2016 fue el de reconocer, respetar, proteger, promocionar y favorecer el goce de los derechos humanos de las personas en riesgo de vivir en la calle y de las poblaciones callejeras, bajo los principios de igualdad y no discriminación. En el protocolo de 2020 también se busca garantizar el goce y ejercicio pleno de los derechos humanos de la población en calle, pero también hay un interés por reducir el número de personas en el espacio público. En ambos protocolos se busca revertir la exclusión social.	Con la introducción del enfoque de derechos, las responsabilidades del gobierno se centraron en vigilar, promover y proteger a los mismos, en el protocolo de 2016 se enumeran los derechos que el Estado debe garantizar y las acciones para cada uno de ellos, sin embargo el protocolo de 2020 no es específico en los derechos a garantizar, pero si tiene un sustento normativo. Además en 2020 se insistió en la monitorización constante del fenómeno, por lo que los conteos se realizan con mayor frecuencia. En todo el periodo continua la oferta de servicios sociales y asistenciales, las jornadas callejeras, la atención en los CAIS y la cooperación con las OSC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del capítulo 2.

La emergencia sanitaria por COVID 19 y las personas en situación de calle: las acciones del gobierno de la Ciudad de México en 2020

El primer caso de COVID 19 en México se detectó el 28 de febrero de 2020, a partir del 14 de marzo de ese mismo año comenzó la suspensión de actividades no esenciales (Milenio Digital, 2020). Las medidas y recomendaciones que el gobierno difundió para prevenir el contagio por COVID 19 consistieron en lavarse las manos frecuentemente, desinfectar los espacios de uso común y quedarse en casa, sin embargo, la población que vive en el espacio público no cuenta con los medios para cuidarse de la enfermedad, por consiguiente, es importante preguntarse ¿qué medidas tomó el gobierno de la Ciudad de México para protegerlos?

El 12 de mayo de 2020, mediante una conferencia virtual²¹, se dieron a conocer las medidas que el gobierno de la Ciudad de México ofreció para atender a las personas en situación de calle ante la contingencia sanitaria. La estrategia consistió en tres fases, la primera comenzó el 2 de marzo de 2020 y se basó en capacitar al personal para responder de forma adecuada ante una emergencia de este tipo, se impartieron talleres de información para los usuarios y residentes de los albergues de la ciudad, se colocaron carteles informativos en áreas de uso común, se instalaron y renovaron dispensadores de gel y jabón antibacterial, se puso la norma de desinfectar diariamente el equipo de trabajo y cada tercer día hay limpieza a profundidad de las instalaciones, además se acondicionó un espacio de aislamiento en cada centro y hay recorridos en calle con el apoyo de una unidad médica.

Las fases 2 y 3 comenzaron el 16 de marzo de 2020, en éstas participaron los Centros de Asistencia e Integración Social y las brigadas. En el caso de los CAIS, en donde se atiende a la población que vive en ese espacio de forma permanente, por un lado, se han prohibido las visitas de personas externas al lugar, por otro, el ingreso del personal y de los usuarios se empezó a realizar con una supervisión exhaustiva, además se toma la temperatura y los signos vitales dos veces al día para encontrar síntomas de la enfermedad y prevenir contagios. Para ingresar al comedor se indicó el lavado de manos y se cuida el distanciamiento social; en las actividades de activación física, terapia emocional y capacitación ocupacional continúan, se llevan a cabo en espacios abiertos y con menos de 15 personas. Con respecto a las brigadas se tiene cuidado de que los recorridos en calle se realicen con el equipo adecuado, es decir con cubrebocas, guantes y gel antibacterial, y también se ha estado vigilando el adecuado distanciamiento social cuando hay interacción con la población callejera. Las brigadas toman la temperatura, observan síntomas generales, preguntan por el estado de salud y, por último, invitan a las personas a trasladarse al Centro de Valorización y Canalización.

Si se llega a encontrar a alguna persona con síntomas de COVID 19 se procede a aislarla en los espacios que se acondicionaron para ello, se notifica a la Secretaría de Salud para que realice la prueba correspondiente y de confirmarse la infección por COVID 19 se procura la atención médica. Como los CAIS se cerraron al público externo para proteger a las personas que viven de forma permanente en ese lugar, el gobierno de la ciudad instaló dos albergues temporales, el

²¹ La conferencia está disponible en la plataforma YouTube con el título “Atención de personas en situación de calle ante la contingencia sanitaria”, enlace de consulta: https://www.youtube.com/watch?v=X_Z0QcKyA6s

primero en el Deportivo Reynosa de la alcaldía Azcapotzalco, el cual atiende exclusivamente a hombres y tiene una capacidad instalada de 125 personas; el segundo es Villa Mujeres en la alcaldía Gustavo A. Madero, se orienta a la atención de población femenina y puede recibir a 45 personas. A pesar de que estos albergues se instalaron por el tiempo que dura la emergencia sanitaria, también se restringe la entrada y salida de las personas con el objetivo de que puedan cumplir la recomendación de quedarse en casa.

Al inicio de la pandemia, la preocupación respecto a las personas en situación de calle se debió a que es un grupo en riesgo y vulnerable, con poco acceso a servicios de salud y en consecuencia la infección por COVID 19 podría tener potencial de afectar gravemente a esta población, además la constante movilidad y el poco acceso a servicios sanitarios puede provocar espacios de transmisión de la enfermedad (Tsai & Wilson, 2020, p. 1). Albon et al. (2020) consideran que es difícil llevar a cabo las medidas de cuidado, y principalmente el distanciamiento social, en los refugios y albergues ya que el espacio físico en el que conviven las personas es bastante reducido, por lo que si llega a ocurrir una infección es probable que toda la población del recinto se enferme, lo que provoca que el COVID 19 presione la capacidad de atención médica para la población en calle. Conway et al. (2020, p. 332) mencionan tres planes de acción para evitar que los efectos del COVID 19 afecten a las poblaciones callejeras: 1) implementar nuevos horarios y espacios para la distribución de alimentos y servicios; 2) mejorar el acceso a los servicios de salud y principalmente para aquellos que padecen enfermedades previas; y 3) implementar estrategias para que las personas accedan a viviendas permanentes.

En conferencias virtuales, Ruiz Coronel²² expuso los distintos efectos que la pandemia de COVID 19 ha tenido sobre las poblaciones callejeras. Como se mencionó en el capítulo 1, hay cierta población que no está directamente en la calle, pero tampoco posee una vivienda propia, por lo que el cierre de algunas actividades, como es el caso de los hoteles, provocó el aumento de la población en calle y la saturación de los servicios del gobierno, esto también se confirmó por medio de conversaciones con la directora del IAPP. Otro de los efectos fue que el distanciamiento social y el quedarse en casa disminuyó la cantidad de personas que transitan por las calles de la ciudad, por lo que se redujeron los medios en que las personas en situación de calle consiguen recursos

²² Las conferencias están disponibles en la plataforma YouTube con el título “Ciclo de conferencias: Los efectos de una pandemia.-Conferencia: Personas en situación de calle.” y “COVID-19 y personas en situación de calle.” Los enlaces de consulta son:

<https://www.youtube.com/watch?v=kwSGzvUSv-A&t=2688s>

<https://www.youtube.com/watch?v=mmT31WuX9A4&t=787s>

para su sobrevivencia. En cuanto a los contagios, y contrario a lo que se esperaba, no hay reportes que indiquen casos de COVID 19 entre la población callejera (Gaceta Facultad de Medicina, 2021), Ruiz Coronel comenta que es posible que aún no se puedan observar todos los efectos de la emergencia sanitaria sobre la población que vive en la calle, pues la pandemia aún no termina, además la agenda de investigación está abierta tanto para estudiar los efectos como encontrar las razones de los escasos contagios en esta población.

Para Pérez Rico, titular de la Secretaría de Salud de Baja California, la ausencia de contagios en las personas en situación de calle es una cuestión de falsa percepción, pues el funcionario indica que esta población se encuentra en mayor vulnerabilidad ante la enfermedad por su ritmo y calidad de vida, además agrega que la atención para la mayoría de la población ha sido ambulatoria, pero la población en calle no tiene la posibilidad de permanecer en casa para cuidarse (infobae, 2021). La urgencia por proteger a la población callejera también se observó en la disponibilidad de las vacunas, en abril de 2021, el gobierno de la Ciudad de México anunció que se comenzaría a inmunizar a las personas que habitan en el espacio público, sin embargo, la falta de un domicilio, credenciales de identidad e incluso acceso a internet representaron un obstáculo para llevar a cabo la atención, no obstante, la estrategia del gobierno de la ciudad fue llevar un registro en los Centros de Asistencia e Integración Social, ya que esta población, aunque no habite ahí, frecuenta constantemente estos espacios, además de que las Organizaciones de la Sociedad Civil también han contribuido en identificar a las personas que necesitan la vacuna (Carrasco, 2021; Nava, 2021). A pesar de que las acciones del gobierno de la ciudad han sido acordes con lo que mencionan expertos en el tema, hace falta información sobre cómo se ha comportado la pandemia en este sector de la población, la falta de conocimiento que se tiene sobre las dinámicas de la población en calle representa un reto para garantizar su derecho a la salud.

Reflexiones Finales

A lo largo de la historia se han dado distintas explicaciones del porqué las personas usan el espacio público para sobrevivir. Durante el siglo XIX, en México, se consideró como un mal social a los pobres que permanecían en la calle, pues se consideraba que no ayudaban al resto de la sociedad, por lo que se les persiguió y educó bajo los valores de la productividad y el trabajo. Durante el porfiriato se agregó la perspectiva higienista, la cual mencionaba que los hábitos y costumbres de

los individuos determinaban su condición de pobreza. La beneficencia pública y la caridad privada fueron los mecanismos para ayudar a los más necesitados, sin embargo, la ayuda fue selectiva para aquellos que tenían el potencial de contribuir a lo que se consideró “el progreso nacional”, por lo que a las personas que vivían en la calle se les etiquetó como una plaga. Ya en el siglo XX, durante el periodo de la posrevolución, la preocupación por las personas que permanecían en la calle fue para dar orden al entorno urbano y preparar a la población marginada para que se incorporara al proceso de industrialización del país. Con el objetivo de ordenar la ciudad, se dirigió a la población en calle a hospitales, escuelas, asilos o cárceles y, posteriormente, con la conformación de la seguridad social para los trabajadores, la población callejera quedó sujeta a la asistencia social.

Durante todo ese tiempo se tuvo la fuerte idea de que las personas que permanecían en el espacio público eran irresponsables, tenían vicios y malas costumbres y correspondía a su propia decisión el no modificar su situación. Sin embargo, en la década de los ochenta, los cambios estructurales que surgieron a partir del agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones, la crisis de la deuda y el paso a una economía de mercado, provocaron que aumentara el número de personas que vivía en la calle, por lo que el problema volvió a entrar en la agenda pública y académica, pero bajo una perspectiva distinta. En Latinoamérica, la discusión resurgió con la proclamación del *Año Internacional del Niño* en 1979 y la celebración del *Primer Seminario Regional Latinoamericano sobre Alternativas Comunitarias para Niños de la Calle*, que celebró el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en 1984. En México, tanto el gobierno federal como el de la ciudad impulsaron programas para atender a esta población, pero con categorizaciones que dificultaban la atención a los niños, además de que las intervenciones tenían un carácter asistencial y no permitían que los sujetos se involucraran en las decisiones de su futuro.

En 1997, con la reciente re-entrada de la democracia en la ciudad, se reestructuró el papel del gobierno en la cuestión social, lo que ofreció nuevas alternativas para la atención de las personas en situación de calle. Desde entonces y hasta 2015 se observó el surgimiento, desarrollo y consolidación de la política social para la población callejera, que también avanzó de la mano de la creación de instituciones para fortalecer la política pública de la ciudad. En un inicio los programas tenían un carácter asistencial, se concentraban en la oferta de servicios sociales y a la población en calle se le juntaba con la población que sufrió por un desastre natural, conforme pasaron los años se fueron incorporando las reglas de operación a los programas y se fue

especializando la intervención a las personas en situación de calle. En 2014, y a raíz de trabajos como el *Informe Especial: Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012 – 2013*, que publicó la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se incorporó el enfoque de derechos en la intervención.

En 2016 la atención del problema se robusteció con la publicación del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México. El establecimiento del protocolo fue un avance considerable en la atención a las personas que viven en el espacio público, pues se enlistaron los derechos que el gobierno de la ciudad debía garantizar a esta población, además se pretendía resolver problemas como la exclusión social y la discriminación. En la conceptualización del fenómeno se tomó en cuenta la identidad callejera y la capacidad de agencia de los individuos mediante el concepto de *personas integrantes de las poblaciones callejeras*, además el protocolo de 2016 es uno de los primeros documentos oficiales que ofrece una definición de la población a la que se dirige la intervención. Las etapas de atención del protocolo corresponden a antes, durante y después de la vida en la calle, por lo que la atención tiene características de una política universal, ya que se buscó atender a las personas en diferentes etapas de su vida.

En 2020, y con la llegada de una nueva administración al gobierno de la ciudad en 2018, el protocolo de 2016 se sustituyó por el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de Calle en la Ciudad de México. Si bien el nuevo protocolo continua con el enfoque de derechos hubo ciertas modificaciones que son características de una política de focalización: se insistió en el monitoreo constante del fenómeno para delimitar a la población objetivo y destinar de forma eficiente los recursos públicos, se eliminó la etapa de prevención del protocolo y la duración de la ayuda pública puede no corresponder con el tiempo que necesita una persona para salir de la calle. A pesar de esas modificaciones, el protocolo de 2020 propone la atención caso por caso, respaldado por el principio pro-persona, lo que da la oportunidad de una atención multidimensional, pues se toman en cuenta las características y necesidades de cada persona que solicite la ayuda. Cabe destacar que, a partir de la administración que entró al gobierno de la ciudad en 2018, se ha prestado especial atención a la medición del fenómeno, por lo que también se contó con la colaboración del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para, por un lado, ofrecer certeza de los datos que se obtienen y, por otro, destinar eficientemente los recursos del gobierno, los resultados de los conteos se muestran en el capítulo 3.

La política social para personas en situación de calle del gobierno de la Ciudad de México ha mostrado avances en cuanto a la conceptualización del fenómeno, tipo de atención que se ofrece y responsabilidades del gobierno, sin embargo, se mantiene la brecha entre los avances en la norma y los documentos oficiales y su implementación. Aún hay retos que pueden dificultar el garantizar los derechos humanos para las personas en situación de calle como: la llegada del COVID 19 y la falta de información para proteger el derecho a la salud; los objetivos de reintegración social de la población sin tomar en cuenta sus verdaderas necesidades; el compromiso de reducir drásticamente el número de personas en la calle; los cambios en el tipo de atención por la llegada de una nueva administración; o la falta de indicadores, como el aumento de la esperanza de vida, que señalen si realmente se están restituyendo los derechos humanos de la población callejera. La agenda de investigación está abierta para saber en qué medida la incorporación del enfoque de derechos se cumple en la atención del día a día de las poblaciones callejeras.

CAPÍTULO III: GRUPOS MINORITARIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO ¿QUÉ SABEMOS SOBRE LAS PERSONAS QUE VIVEN EN EL ESPACIO PÚBLICO?

El presente capítulo tiene por objetivo responder a la pregunta *¿en qué medida la estrategia del gobierno central contribuye a una mejor gestión del problema y a mejorar la vida de la población en calle?*, para ello se revisó la información disponible en los censos y conteos de personas en situación de calle que ha realizado el gobierno de la Ciudad de México. El capítulo se divide en tres secciones: en la primera se explica la metodología que se usa en los censos y conteos del gobierno de la ciudad y se compara con los que se han realizado en otras ciudades. En la segunda sección se presentan la información estadística, sin embargo, los datos públicos disponibles no son sistémicos y tampoco se ha establecido una periodicidad para su levantamiento, por lo que los cuadros y gráficas se basan principalmente en los ejercicios de 1996, 2009, 2011 y 2017, además se incluyen características de la población que permanece en albergues o dormitorios públicos para personas en situación de calle, que se obtuvo del Censo de Población y Vivienda de INEGI. En la última sección se presenta el trabajo de campo que se realizó la noche del 10 de diciembre de 2020, pues se presenció el Censo de Personas en Situación de Calle de la Ciudad de México.

Sobre la metodología de los censos y conteos para personas en situación de calle

En el documento *Ciudad de México 2020: Un Diagnóstico de la Desigualdad Socio Territorial*, que publicó el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA) en 2020, se señala que en el diseño metodológico de los censos y encuestas, que realiza el INEGI, se excluye a la población que vive y sobrevive en el espacio público, ya que no cuentan con una vivienda establecida en la cual levantar la información (p. 49). La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal agrega que no contar con información precisa y confiable sobre la población en calle es parte de los procesos de exclusión e invisibilización que sufre esta población por parte de las autoridades, además se señala que la falta de información provoca que las funciones del Estado no se desarrollen correctamente (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,

2014, p. 63). Entonces ¿qué se sabe de las personas que habitan los espacios públicos? ¿Cuántos son? ¿Cuál es el perfil sociodemográfico de esta población? ¿Cuáles han sido los esfuerzos institucionales para obtener información del fenómeno? Y ¿cuáles son los mecanismos del gobierno para levantar datos de estas personas?

Según Wright y Devine (1992, p. 356), la información que se obtiene de los censos y conteos para personas que viven en el espacio público tiene cierto grado de ambigüedad, de tal forma que no se puede hablar de un número definitivo acerca del total de esta población. Esta imprecisión en los datos que se recogen se origina a partir de algunas características del objeto de estudio, por lo que también la metodología de los conteos se condiciona. Los autores mencionan que algunos de los factores que influyen en el resultado de los conteos y en la metodología son la definición que se elige para indicar que una persona está en situación de calle, el constante movimiento de la población y la dificultad de acceder a los lugares en que los grupos se asientan, por tal motivo los autores señalan que por más amplia que sea la definición o por más sistemático que sea el proceso de conteo, siempre va a haber personas que no se contabilicen. Cowan (1991, p. 869) añade que los recursos financieros disponibles y el esfuerzo por evitar la doble contabilidad también influyen en el resultado y en el desarrollo de la metodología.

A pesar de las consideraciones metodológicas, que se deben tener por las características de la población, para Di Iorio y Farías (2020, p. 221) los censos y conteos se dividen en dos: aquellos que cuentan a los usuarios que permanecen en algún tipo de refugio para personas sin hogar y los que se centran en la población que vive directamente en la calle, para este último grupo hay dos metodologías, la de S-Night o punto en el tiempo y las que se basan en el concepto de población oculta. Las autoras indican que la metodología de punto en el tiempo consiste en realizar los conteos en una noche, que por lo general es la más fría del año, ya que es cuando los refugios están llenos, además pueden tomar la forma de censos, que es cuando se busca contar a toda la población en calle durante un tiempo y espacio delimitado, o los muestreos, en donde predomina la identificación de puntos en los que se concentran las personas en situación de calle y así se realiza los conteos en estos espacios.

Wright y Devine (1992, p. 358) comentan que la metodología de punto en el tiempo se aplicó por primera vez la noche del 20 de marzo de 1990, en Estados Unidos. El proceso del conteo, según los autores, comenzó a las 6 de la tarde con la población que habitaba o permanecía en refugios para personas en situación de calle, posteriormente, a las 2 de la madrugada del 21 de

marzo, se salió a las calles para recopilar información de las personas que permanecían directamente en el espacio público, por último, ya para terminar la noche, se localizaba a los grupos que ocupaban construcciones abandonadas como refugio. La razón por la que se implementó esta metodología fue para obtener información empírica sólida sobre el fenómeno, sin embargo, los resultados del conteo, que se publicaron hasta abril de 1991, mostraron que el número de personas en indigencia era apenas la mitad de lo que anteriormente se había estimado con otros ejercicios y técnicas.

Los datos que se presentaron a partir del primer levantamiento con la metodología de punto en el tiempo causaron controversia entre los académicos de la época, por lo que no se tomaron como la última palabra sobre el número total de indigentes en Estados Unidos y se sugirió que la información no se mal interpretara en otra cosa que no se intentó medir (Wright & Devine, 1992, p. 358). El censo también sirvió, según Wright y Devine (1992, p. 361), para identificar algunos problemas en la aplicación de la metodología, como: 1) algunos lugares que funcionaban como refugio para las personas, como las iglesias o las salas de emergencia de los hospitales, no se incluyeron en los puntos de levantamiento, por lo que se perdió información de estos lugares; 2) el censo se centró en los puntos que se identificaron como de alta concentración de personas, por lo que los individuos que pasaron la noche en otros sitios no se les contó; 3) algunas personas que pertenecían a la población en calle evitaron que se les contara; 4) los encuestadores que participaron en el conteo en varias ocasiones no seguían el protocolo para levantar la información.

En la década de los noventa, algunas de las ciudades americanas que participaron en el levantamiento de información con la metodología de punto en el tiempo fueron Nueva York, Chicago, Los Ángeles, Phoenix y Nueva Orleans (Wright & Devine, 1992, p. 359). Años después, esta metodología se aplicó para los censos y conteos de otras ciudades, como en 2005 para el Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle, que se realizó en Chile y en cual participaron más de 5,000 voluntarios de todo el país, los cuales se conformaron por encuestadores, funcionarios públicos e integrantes de organizaciones de la sociedad civil (Ministerio de Planificación, 2005, p. 8); para el conteo de 1997 y en ejercicios posteriores de la Ciudad de Buenos Aires (Rosa, 2013, p. 564); en el año 2011 y 2019 para los conteos de la Ciudad de Montevideo, en Uruguay (Ministerio de Desarrollo Social, 2011, 2019); y también en 2017 para el Conteo de Personas Sin Hogar de la Ciudad de Puerto Rico (Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano Federal (HUD), 2017).

Ruíz Coronel (2017, p. 90) considera que la información que se obtiene con la técnica censal de punto en el tiempo conlleva un error metodológico, ya que subrepresenta el total de la población en calle y también no es la técnica adecuada para estudiar a lo que llama una *población oculta*²³. La autora comenta que los problemas con la metodología de punto en el tiempo son: 1) la definición sobre quién es una persona en situación de calle se basa en prejuicios de cómo se ve alguien que vive en la calle y se excluye a las personas que no entran en la definición de la institución; 2) la movilidad de la población en la ciudad hace difícil ubicarla para después contarla; y 3) temas difíciles de tratar como violencia, abuso infantil, adicción a las drogas o abandono no son propios de que se comenten durante la aplicación de un censo, además de que se necesita de especialistas para platicar sobre estos temas con la población callejera. La alternativa para los censos y conteos que se basan en la metodología de punto en el tiempo, mencionan Di Iorio y Farías (2020, p. 221), son aquellos conteos que reconocen que las personas en situación de calle son una población oculta y de difícil acceso, por lo que la duración del ejercicio estadístico es de más de un día.

Lambert y Wiebel (1990, p. 1) explican que una población oculta es aquella que se encuentra en desventaja y privada de sus derechos, esta población se caracteriza porque regularmente se omite en encuestas o censos, ya que no se les encuentra en casa, no tienen un domicilio conocido o se rehúsan a participar en una entrevista. Los autores mencionan que una de las formas más eficientes para obtener información de esta población son las técnicas etnográficas. Para el caso de las personas en situación de calle, un ejemplo de un censo que usó la metodología de población oculta es el Censo de Habitantes de la Calle de la ciudad de Bogotá en el 2017. El censo se desarrolló durante 10 días, en los cuales se recorrieron 19 localidades. El cuestionario buscó información sobre la ubicación georreferenciada de la población, la descripción sociodemográfica de las personas y sobre la forma en que consiguen ingresos. Las estrategias de recolección de información fueron tres: 1) barrido en calle, que consiste en recorrer las calles para encontrar y contactar a las personas en el lugar en que se ubican; 2) puntos fijos, en dónde los equipos de trabajo se ubican en puntos específicos que son frecuentados por personas en situación de calle, pueden ser hospitales, refugios o iglesias; y 3) la convocatoria, en la que se convocó a la población en calle en un lugar previamente establecido para la aplicación del cuestionario del censo (SDIS & DANE, 2017).

²³ La autora menciona que, en demografía, una población oculta es aquella que es un subconjunto de la población general, pero como estrategia de sobrevivencia se oculta del resto de la sociedad (Ruíz Coronel, 2017, p. 91).

Otro ejemplo de un censo que tome en cuenta las características de la población oculta para su metodología fue el Censo Popular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Censo Popular considera que la población en calle es de difícil acceso, ya que es fluctuante y además está estigmatizada socialmente, por lo que el levantamiento se realizó durante cuatro días y participaron organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y personas en situación de calle. Se censaron los 48 barrios de la Ciudad de Buenos Aires, pero se organizaron en 5 zonas que fueron recorridas por un grupo de censistas los días que duró el censo (proyecto 7, 2019). Di Iorio y Farías (2020, p. 223) mencionan que el censo de la ciudad de Buenos Aires es un censo-movimiento ya que los participantes del ejercicio estadístico desarrollan acciones antes, durante y después de la ocurrencia del censo. Para las autoras el ejercicio estadístico no es una simple discusión de cómo recolectar los datos y elegir la mejor metodología para hacerlo, sino es una invitación a la participación social. El conteo tiene una dimensión política, la cual abre la puerta a la discusión del fenómeno en calle y a la propuesta de nuevos proyectos.

En México, el conteo más antiguo al que se pudo acceder para la presente investigación fue el *Estudio censal sobre la dimensión, naturaleza y situación de la indigencia adulta en el Distrito Federal*, que realizó el Departamento del Distrito Federal en 1996. La metodología del censo se basó en cuatro puntos: el primero consistió en determinar los puntos de encuentro, que el documento los define como “la ubicación geográfica y la caracterización de los lugares donde pernocta sistemáticamente un indigente” (p. 11), para conocer la ubicación de los puntos se realizó un operativo especial a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento del Distrito Federal y se encontraron 424 puntos de encuentro, que se clasificaron en: vía pública, parques y jardines, infraestructura urbana, casas y predios abandonados, y automóviles u otros vehículos abandonados. En el segundo punto participó personal de las Secretarías de Educación, Salud y Desarrollo Social y de Seguridad Pública para verificar la vigencia de los puntos de encuentro, por lo que se realizó un recuento físico que tuvo lugar durante tres noches consecutivas para asegurar la veracidad de la información, además con el método de “Barrido Completo” se detectaron nuevos puntos y se desecharon otros.

El tercer punto de la metodología estuvo a cargo de los grupos de práctica profesional de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México, los cuales diseñaron una encuesta que buscaba información sobre las causas y orígenes de la salida a la calle, relación con la familia, condición de salud, actividad productiva, características de la vida en la

calle, educación, entre otras. En esta fase también se señala que el cuestionario se aplicó a una muestra de la población en calle ante la imposibilidad de acceder a la población completa. En el punto cuatro de la metodología se consultó a expertos, profesionales o personas con experiencia que complementaron la información sobre el fenómeno de la indigencia, de entre los participantes se puede mencionar a La Cruz Roja Mexicana, la Junta de Asistencia Privada, la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, el Centro Mexicano para la Filantropía y los directores de las Unidades Operativas de Protección Social y de instituciones de asistencia privada. También se aplicó una encuesta a 50 educadores de calle del Programa de Atención al Niño de la Calle.

Años después, y a partir de la creación del IASIS, de 2009 a 2013 se realizaron cinco censos bajo el nombre de “Tú también cuentas”. Sin embargo no está disponible la documentación oficial de los cinco censos, a los que se tuvo acceso, que fueron del año 2009 y 2011, el apartado metodológico menciona que se sigue usando y actualizando los puntos de encuentro, pero el levantamiento de la información se realizó en varias noches y se implementó la técnica de entrevista personal para anotar las respuestas en cédulas (Instituto de Asistencia e Integración Social, 2009), mediante una entrevista con la directora del IAPP comentó que en este periodo no había una metodología sólida ni tampoco un protocolo de levantamiento, por lo que los resultados no eran confiables y se podía presentar el problema de la doble contabilidad. En 2015 se contrató a la empresa privada Bloomberg para realizar el conteo, pero los resultados y la metodología no se pudieron consultar para este trabajo.

En 2017 se realizó el *Censo de Poblaciones Callejeras*, para su aplicación y levantamiento se propuso una nueva metodología y participó el IASIS en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, expertos y academia. El ejercicio tenía por objetivo contar con una valoración tanto cuantitativa como cualitativa de la información, por lo que el ejercicio se planteó en tres etapas: la primera consistió en la visita de los puntos de encuentro y la aplicación de la Encuesta para el Diagnóstico de la Atención Integral y el llenado de la Ficha Enclave, en la que se recopilaba las características del lugar y de la población. En la segunda etapa se entrevistó a personas previamente seleccionadas para que contaran su historia de vida. En la última etapa se realizaron foros y audiencias públicas en las que participaron los entes responsables y corresponsables, la sociedad civil organizada, expertos y academia (Instituto de Asistencia e Integración Social, 2017). Se debe mencionar que los resultados de este censo son los que más citan en noticias o investigaciones, pues hasta la fecha de redacción de esta tesis no se han publicado nuevos datos de conteos o censos.

Con el cambio de gobierno en 2018, se reestructuraron las instituciones del gobierno central y se modificaron los objetivos de la intervención para personas en situación de calle, los censos y conteos también se ajustaron a las necesidades del gobierno entrante. Como se indica en el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Situación de Calle en la Ciudad de México de 2020, se planteó la necesidad de contar con información confiable y frecuente sobre el fenómeno, por lo que se estableció que cada trimestre se debía realizar un conteo muestral y cada año un conteo que incluya a toda la ciudad (p. 6). El gobierno adoptó abiertamente la metodología de punto en el tiempo y se acercó a INEGI para que las cifras que se obtuvieran mediante los ejercicios estadísticos no contaran con errores o diferencia en la aplicación y así tener la posibilidad de comparar las cifras de cada periodo. Si bien a la fecha de redacción de esta tesis aún no se han publicado las cifras oficiales con esta nueva forma de contar el fenómeno, en las siguientes secciones se presentará información que se obtuvo mediante el trabajo de campo.

Resultados de los censos y conteos para personas en situación de calle del gobierno de la Ciudad de México

Para exponer los datos de las personas en situación de calle, esta sección se ha dividido en dos partes: primero se presenta la información de los censos y conteos, sin embargo, para algunas variables sólo se tuvo acceso a los trabajos de 1996, 2009, 2011 y 2017. Posteriormente se exponen datos sobre las personas que permanecen en albergues o dormitorios públicos, esta información se consiguió mediante los Censos de Población y Vivienda de 2010 y 2020, que elaboró INEGI. La separación en la presentación de los datos también corresponde a la discusión sobre la definición de indigencia y las características que una persona debe cumplir para que se le considere dentro del conteo, ya que algunos autores señalan exclusivamente como indigente a las personas que pasan la noche en el espacio público, mientras que otros incluyen a aquellas que permanecen en refugios, las que no tienen vivienda propia e incluso otros exploran el significado de un hogar (Lee et al., 2010; Nieto & Koller, 2015; Somerville, 2013). En el censo de 1996, el gobierno de la Ciudad de México consideró a las personas que permanecían en algún albergue o dormitorio como indigentes institucionalizados, ya que sin la ayuda pública tendrían que deambular por la calle, en conteos posteriores, aunque el gobierno local tiene cifras de la población en albergues, suele no incluirla en los conteos para personas en situación de calle.

Información sobre la población que viven directamente en la calle

En el cuadro 7 se presenta el número de personas contabilizadas en situación de calle para el periodo de 1996 hasta 2019, los datos son para el total de la Ciudad de México y por alcaldía. Los años que presentan un mayor número de personas son 1996 y 2017, con 4727 y 4354 respectivamente. El año con la menor cifra es 2019, 2019-I y 2019-II son los conteos para los dos primeros trimestres en las alcaldías que concentran la mayor cantidad de personas en calle, la columna de 2019 (ciudad) fue el conteo general para ese año, en él se registró 1108 personas en calle. La alcaldía Cuauhtémoc es la que tiene mayor número de personas que viven en el espacio público, más de 1000 con excepción de 2009 y 2019. Por el contrario, en las alcaldías de Cuajimalpa de Morelos y Milpa Alta la población callejera no rebasa las 10 personas. Si bien se tiene información de distintos años, no se pueden comparar los datos por las distintas metodologías de cada conteo, la reducción que se muestra de 2017 a 2019 es por qué se modificó la forma de contar y no por la disminución del fenómeno.

Cuadro 7. Número total de personas en situación de calle por alcaldía, Ciudad de México, 1996 - 2019

Alcaldía	1996	2009	2010*	2011	2012*	2015*	2017	Conteos IAPP**		
								2019-I	2019-II	2019 (ciudad)
Álvaro Obregón	75	22	75	82	195	649	38	-	-	84
Azcapotzalco	320	27	17	34	31	62	46	-	-	25
Benito Juárez	41	65	69	94	92	78	205	-	-	45
Coyoacán	92	33	175	132	117	45	55	-	-	41
Cuajimalpa	7	1	5	5	3	8	7	-	-	8
Cuauhtémoc	1,458	559	1,114	1,031	1,324	1,045	1,303	612	461	394
Gustavo A. Madero	458	184	270	556	335	249	1,003	198	146	112
Iztacalco	6	224	223	493	629	257	124	-	-	21
Iztapalapa	742	43	46	84	140	179	465	218	141	104
Magdalena Contreras	141	0	10	11	4	5	9	-	-	9
Miguel Hidalgo	693	40	106	92	170	121	145	-	-	67
Milpa Alta	0	3	0	0	1	2	5	-	-	0
Tláhuac	63	3	12	4	31	12	6	-	-	6
Tlalpan	46	10	22	33	21	24	19	-	-	23
Venustiano Carranza	565	603	540	613	896	974	898	260	292	148
Xochimilco	20	10	6	18	25	29	26	-	-	21
No identificado	0	932	359	0	0	0	0	-	-	-
Ciudad de México	4,727	2,759	3,049	3,282	4,014	3,739	4,354	1288	1040	1108

*La información de estos periodos la proporcionó directamente el IAPP durante el trabajo de campo.

**Los datos de 2019 se obtuvieron en trabajo de campo con el IAPP, sin embargo hasta el momento de redacción de la tesis no se han publicado en ningún medio, por lo que las cifras oficiales pueden variar.

Fuente: Elaboración propia a partir de estudio censal de 1996, censos y conteos "Tú también cuentas", censo de poblaciones callejeras 2017 e información proporcionada por el IAPP.

En el cuadro 8 se observa la participación de cada alcaldía en el número total de personas en situación de calle en la Ciudad de México. En promedio, el 75% de la población en calle se concentra en 5 alcaldías, es decir tres de cada cuatro personas que viven en el espacio público se ubican en Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa o Venustiano Carranza. En la alcaldía Cuauhtémoc se concentra el 30% de la población en calle, le sigue la alcaldía Venustiano Carranza que concentra el 20% del total de la población, una de cada dos personas que vive en el espacio público de la Ciudad de México se encuentra en éstas dos alcaldías. El cuadro 9 muestra la participación de la población callejera con respecto al total de la población de cada alcaldía en 2010 y 2015. La población en situación de calle no representaba ni el 1% de la población de cada alcaldía, en la Cuauhtémoc corresponde al .19% de la población total en 2015 y en la Venustiano Carranza es apenas el .22% para el mismo año, este tipo de indicadores dan la impresión de que la población en calle es un grupo minoritario de la ciudad²⁴, sin embargo, sus problemas y la exclusión en la que han vivido no son de menor importancia que otros asuntos de la urbe.

Cuadro 8. Participación de cada alcaldía en el número total de personas en situación de calle, Ciudad de México, 1996 - 2017

Alcaldía	1996	2009	2010	2011	2012	2015	2017	2019
Álvaro Obregón	1.59	0.80	2.46	2.50	4.86	17.36	0.87	7.58
Azcapotzalco	6.77	0.98	0.56	1.04	0.77	1.66	1.06	2.26
Benito Juárez	0.87	2.36	2.26	2.86	2.29	2.09	4.71	4.06
Coyoacán	1.95	1.20	5.74	4.02	2.91	1.20	1.26	3.70
Cuajimalpa	0.15	0.04	0.16	0.15	0.07	0.21	0.16	0.72
Cuauhtémoc	30.84	20.26	36.54	31.41	32.98	27.95	29.93	35.56
Gustavo A. Madero	9.69	6.67	8.86	16.94	8.35	6.66	23.04	10.11
Iztacalco	0.13	8.12	7.31	15.02	15.67	6.87	2.85	1.90
Iztapalapa	15.70	1.56	1.51	2.56	3.49	4.79	10.68	9.39
Magdalena Contreras	2.98	0.00	0.33	0.34	0.10	0.13	0.21	0.81
Miguel Hidalgo	14.66	1.45	3.48	2.80	4.24	3.24	3.33	6.05
Milpa Alta	0.00	0.11	0.00	0.00	0.02	0.05	0.11	0.00
Tláhuac	1.33	0.11	0.39	0.12	0.77	0.32	0.14	0.54
Tlalpan	0.97	0.36	0.72	1.01	0.52	0.64	0.44	2.08
Venustiano Carranza	11.95	21.86	17.71	18.68	22.32	26.05	20.62	13.36
Xochimilco	0.42	0.36	0.20	0.55	0.62	0.78	0.60	1.90
No identificado	0.00	33.78	11.77	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Suma de los renglones sombreados	68.31	58.46	71.93	84.61	82.81	72.32	87.12	70.31
Ciudad de México	100							

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del cuadro 7.

²⁴ Al menos eso se da a entender en el documento *Ciudad de México 2020: Un Diagnóstico de la Desigualdad Socio Territorial*, página 49.

Cuadro 9. Participación de la población callejera en el total de la población de cada alcaldía, Ciudad de México, 2010 y 2015

Alcaldía	Población Total		Población en situación de calle		Participación en el total de población	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Álvaro Obregón	727,034	749,982	75	649	0.010	0.087
Azcapotzalco	414,711	400,161	17	62	0.004	0.015
Benito Juárez	385,439	417,416	69	78	0.018	0.019
Coyoacán	620,416	608,479	175	45	0.028	0.007
Cuajimalpa	186,391	199,224	5	8	0.003	0.004
Cuauhtémoc	531,831	532,553	1,114	1,045	0.209	0.196
Gustavo A. Madero	1,185,772	1,164,477	270	249	0.023	0.021
Iztacalco	384,326	390,348	223	257	0.058	0.066
Iztapalapa	1,815,786	1,827,868	46	179	0.003	0.010
Magdalena Contreras	239,086	243,886	10	5	0.004	0.002
Miguel Hidalgo	372,889	364,439	106	121	0.028	0.033
Milpa Alta	130,582	137,927	0	2	0.000	0.001
Tláhuac	360,265	361,593	12	12	0.003	0.003
Tlalpan	650,567	677,104	22	24	0.003	0.004
Venustiano Carranza	430,978	427,263	540	974	0.125	0.228
Xochimilco	415,007	415,933	6	29	0.001	0.007
Ciudad de México	8,853,090	8,920,668	2,690	3,739	0.030	0.042

Fuente: Elaboración propia a partir de Censo de Población y Vivienda 2010, Encuesta Intercensal 2015 y datos presentados en el cuadro 7.

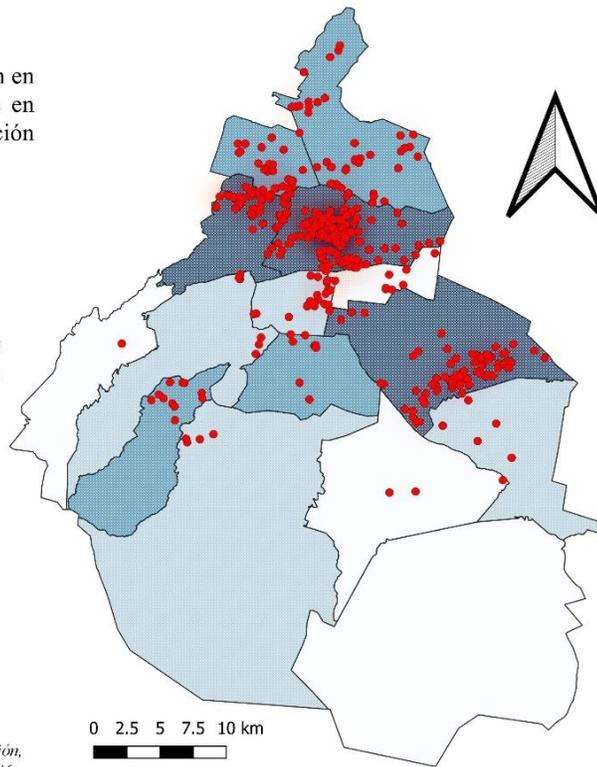
En párrafos arriba ya se habló de la distribución del fenómeno en las diferentes alcaldías que conforman a la Ciudad de México, pero en el mapa 1 y 2 se ilustra la distribución espacial del fenómeno. El mapa 1 se elaboró con información del censo de 1996; en el estudio que publicó el gobierno se incluyó la ubicación de los puntos de encuentro de la población en calle, los cuales se agregaron al mapa. Como se puede observar los puntos de encuentro se concentran en el centro de la ciudad, que corresponde a las alcaldías de Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, también destaca la presencia de puntos de encuentro en Iztapalapa, esas cuatro alcaldías tienen de 485 a 1458 personas en situación de calle. En 2017 ya no se publicaron los puntos de encuentro, pero las alcaldías con mayor presencia de población en calle siguen siendo Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Iztacalco e Iztapalapa. En el censo de 1996 se habían ubicado 428 puntos de encuentro, para el censo de 2017 los puntos de encuentro aumentaron a 446, sin embargo, como se comentó arriba, los puntos de encuentro están en constante actualización.

Mapa 1.

Distribución de puntos de encuentro de la población en situación de calle y división de las delegaciones en cuantiles a partir del número de personas en situación de calle, Ciudad de México, 1996

Simbología

- Puntos de encuentro de la población en situación de calle
- Cuantiles a partir del número de personas en situación de calle
- 0 - 36
 - 36 - 84
 - 84 - 485
 - 485 - 1458



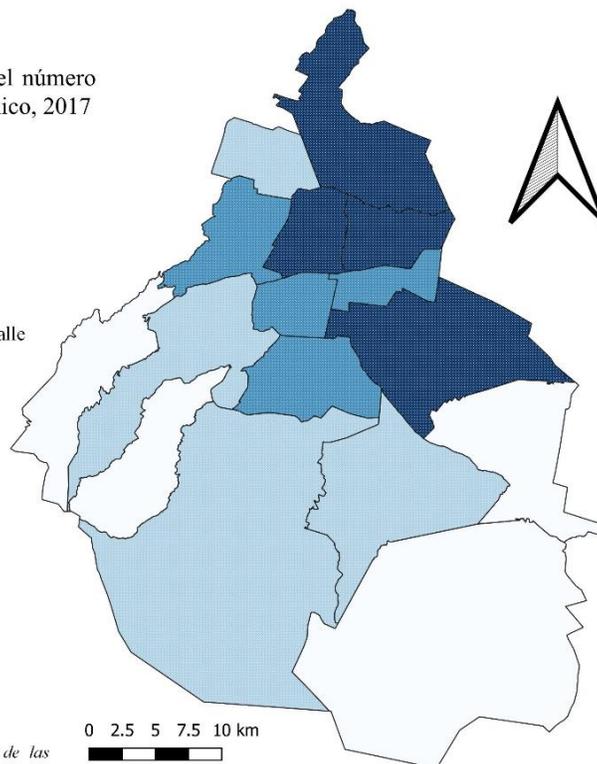
Fuente: Elaboración propia a partir de Estudio Censal sobre la Dimensión, Naturaleza y Situación de la Indigencia Adulta en el Distrito Federal, 1996.

Mapa 2.

División de las alcaldías en cuantiles a partir del número de personas en situación de calle, Ciudad de México, 2017

Simbología

- Cuantiles a partir del número de personas en situación de calle
- 5 - 17
 - 17 - 51
 - 51 - 270
 - 270 - 1303



Fuente: Elaboración propia a partir de Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras de la Ciudad de México, 2017.

La información que hasta aquí se muestra puede servir para indicar dos comportamientos del fenómeno, por un lado, la variación en el tiempo, y por otro, su arreglo espacial. Para lo primero no se puede ofrecer alguna conclusión clara, ya que si bien sería interesante comparar el número total de personas en situación de calle con variables como el desempleo, la pobreza, crisis económicas, problemas sociales o la aplicación de algunas políticas, una parte importante en la variación de la población registrada año con año se debe a los cambios en la metodología o de la forma de capturar los datos y no tanto de las condiciones económicas o sociales de la ciudad y del país.

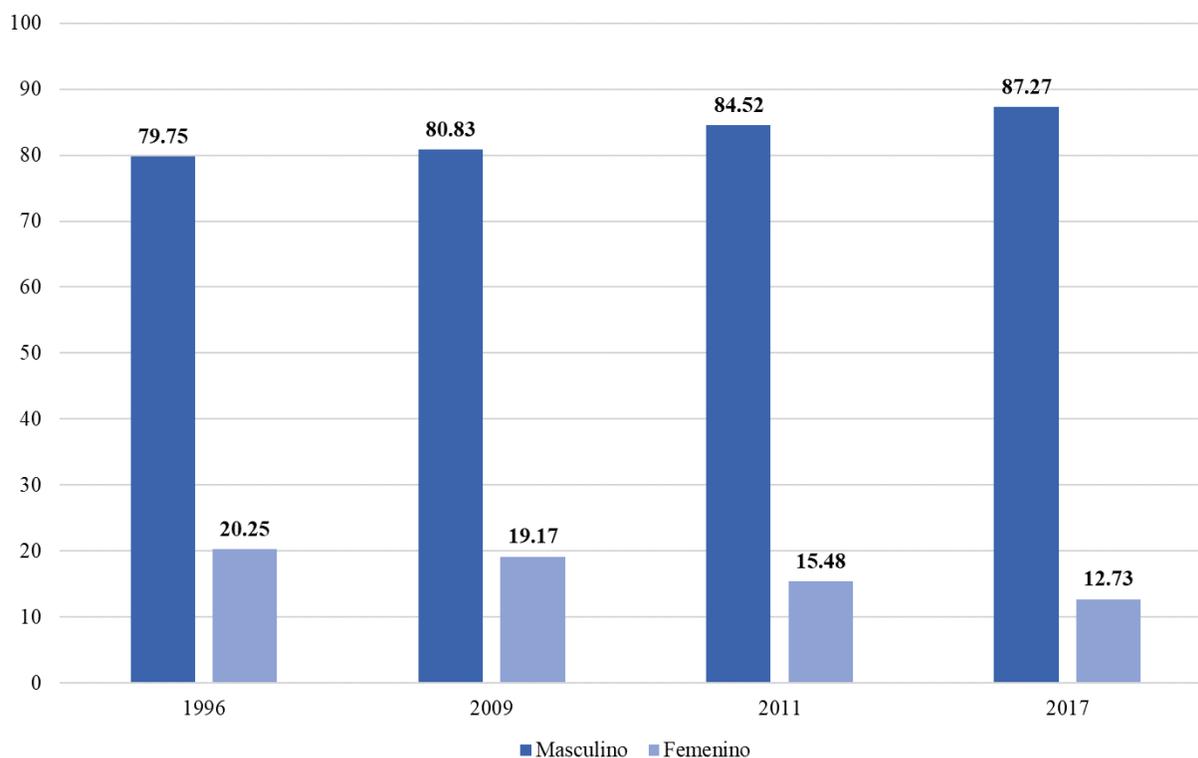
En lo que respecta al arreglo espacial, sí se observa un patrón, ya que independientemente de la forma en que se obtuvieron los datos, la población en calle tiende a concentrarse en las alcaldías del centro de la ciudad. Según Strickland (2011, p. 125), las alcaldías se pueden dividir entre las que expulsan población en calle y las que atraen o reciben a esta población, la autora señala que los jóvenes que viven en la calle provienen predominantemente de alcaldías como Iztapalapa, Milpa Alta, Xochimilco y Magdalena Contreras, que son las más pobres y marginadas de la ciudad, por lo que evitan asentarse en el lugar del que han huido y también se les dificulta obtener recursos, porque la mayoría de la población en esa zona es pobre. En cambio, en las alcaldías de Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza se ubican actividades comerciales, turísticas, financieras y de gobierno, lo que también las convierte en zonas transitadas por personas con mayores ingresos, por lo que las personas en situación de calle encuentran mayores oportunidades de conseguir dinero o cualquier otro recurso que les ayude a la sobrevivencia diaria²⁵.

Por otra parte, tenemos la distribución por sexo de la población callejera, como se muestra en la gráfica 1. En 1996, de las 4727 personas que sobrevivían en el espacio público, 79.8% eran hombres y 20.2% mujeres. Para 2009, de las 2759 personas que se contaron, 80.8% eran hombres y 19.2% eran mujeres, para 2011, los hombres representaron el 84.5% y las mujeres el 15.5%, de una población de 3282 personas. En 2017 la población masculina representó el 87.3% y la femenina el 12.7% de una población total de 4354 personas. Los datos muestran que vivir en la calle y

²⁵ Para profundizar en la relación entre las personas en situación de calle y el espacio público que eligen para asentarse se puede revisar el trabajo de Peralta Blanco, con la tesis *Personas sin hogar y la reconfiguración espacial del Centro Histórico de la Ciudad de México* de 2014, la tesis de Ruíz Coronel *La velocidad de la muerte. La intervención institucional con jóvenes en situación de calle como desaceleración de la entropía* de 2013, y también el artículo de 2010 *Prácticas cotidianas de personas adultas jóvenes que viven en la plaza Zarco (Ciudad de México)* de Barragán Rodríguez.

directamente en el espacio público es un fenómeno con carácter preponderantemente masculino, por lo que podemos decir que las cifras de la Ciudad de México con respecto a la distribución de sexos son consistentes con los estudios de otras ciudades, como se explicó en el capítulo 1. A pesar de que la proporción de mujeres en calle es menor, el *Diagnóstico sobre las condiciones de vida, el ejercicio de los derechos humanos y las políticas públicas disponibles para mujeres que constituyen la población callejera* del 2019 especifica que éstas, además de buscar sobrevivir en la calle, sufren desventajas y violencia por su género, por lo que es una población vulnerable que necesita especial atención.

Gráfica 1. Distribución por sexo de las personas en situación de calle en la Ciudad de México para los años de 1996, 2009, 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de estudio censal de 1996, censos "Tú también cuentas" y censo de 2017.

Algunas investigaciones, tanto de la región como de otros países, han encontrado que después de la década de los ochenta la población que vive en el espacio público es en su mayoría adultos jóvenes y solteros (Fitzpatrick et al., 2000, p. 5; Lee et al., 2010, p. 505; Makowski, 2010; Rossi, 1989; Ruíz Coronel, 2013; Shlay & Rossi, 1992, p. 133). Los datos de la Ciudad de México coinciden con lo que mencionan los autores, como se puede constatar en el cuadro 10, que presenta

la participación de cada grupo de edad de la población callejera para los años de 1996, 2009 y 2011. En 1996 el 50% de la población en calle tenía 53 años o más, en contraste para 2009 y 2011 el grupo de edad de 18 a 40 años son los que concentran el 50% de la población. A diferencia de los noventa, hoy en día el fenómeno de vivir en la calle es propio de adultos jóvenes. En la gráfica 2 se observa que, en los tres años de estudio, el 60% de la población callejera está soltera, por lo que también el estado civil de la población en la Ciudad de México coincide con lo que mencionan los investigadores.

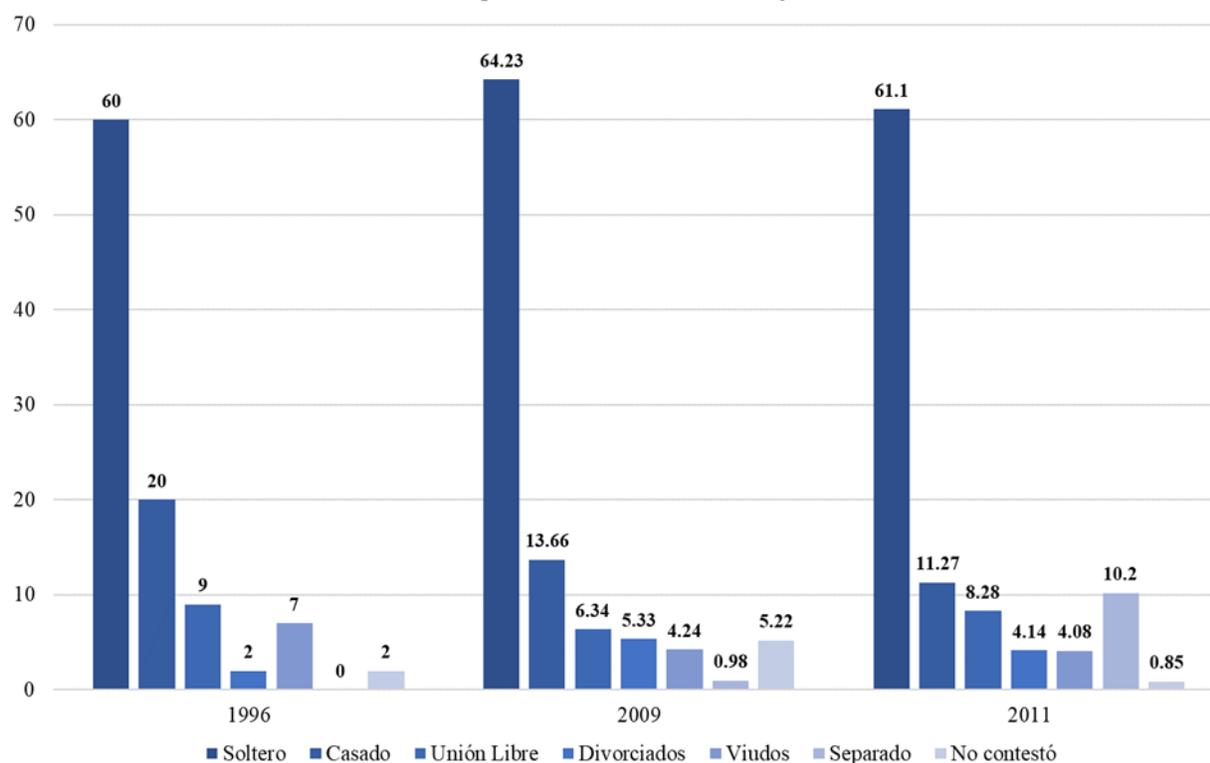
En el capítulo 1 se explicó que la salida a la calle es un fenómeno complejo en el que intervienen factores macro, meso, micro. Las crisis económicas y sociales de los años ochenta y noventa pudo haber provocado que, en 1996, al menos la mitad de las personas en situación de calle fueran mayores a 50 años, pero, en años posteriores, y con la creación del IASIS, es posible que a esta población se le colocara en albergues; sin embargo, la prevalencia de jóvenes en 2009 y 2011 puede ser causada por razones más complejas. Gómez Gallardo (2017, p. 25) explica que algunas de las motivaciones que orillan a los niños y jóvenes a salir a la calle son: tener experiencia previa de haber trabajado en la calle; haber sufrido violencia, maltrato o abuso sexual en el núcleo familiar; el abandono o indiferencia de la familia, la escuela o la comunidad, instituciones que pudieron servir de contenedores para evitar la vida en la calle. Así observamos un aumento de responsabilidades en los niños, con la consecuencia de que abandonan los estudios; crece el uso de drogas y también el deseo de aventura y libertad que aparenta estar en la calle.

Cuadro 10. Participación porcentual de los grupos de edades de la población callejera en la Ciudad de México para los años 1996, 2009 y 2011

1996	Grupo de edad	18 a 22	23 a 27	28 a 32	33 a 37	38 a 42	43 a 47	48 a 52	53 a 57	58 a 62	63 o más
	Participación		4.7	6	4.7	10	12.5	9	3	10	12
2009	Grupo de edad	0 a 9	10 a 17	18 a 29	30 a 39	40 a 49	50 a 59	60 a 69	70 a 79	80 a 89	90 a 99
	Participación	2.25	7	26.82	23.34	17.04	12	6.67	3.26	1.38	0.25
2011	Grupo de edad	0 a 12	13 a 17	18 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	61 a 70	71 a 80	81 o más	
	Participación	2.80	4.36	32.24	23.46	16.09	11.58	5.58	2.62	1.28	

Fuente: Elaboración propia a partir de estudio censal de 1996 y censos "Tú también cuentas".

Gráfica 2. Estado civil de las personas en situación de calle de la Ciudad de México para los años 1996, 2009 y 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de estudio censal de 1996 y censos "Tú también cuentas".

En el documento *Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*, que publicó la CDHDF, se considera a la educación como la puerta a la inclusión, pues amplía las oportunidades para reintegrarse a la sociedad, además en el protocolo de 2016 se menciona la responsabilidad del Estado para asegurar ese derecho. Los censos han ofrecido información sobre el grado educativo de las personas en situación de calle. En el cuadro 11 se puede observar que entre el 50% y 60% de la población había cursado o concluido primaria y secundaria, las personas con el grado medio superior representa el 10% y al menos el 3% ha cursado estudios profesionales o superiores. Hay un porcentaje relevante de población analfabeta, en el censo de 2009 y 2017 representan el 10%.

Párrafos arriba se comentó que el abandono escolar es una de las causas de que los jóvenes salgan a la calle, el cuadro 11 muestra que un menor grado educativo puede poner a las personas en riesgo de ocupar el espacio público para vivir, por lo que una política de prevención podría basarse en que los jóvenes terminen su ciclo educativo. En la Ciudad de México, a pesar de que el IASIS y el IAPP atienden sólo a la población mayor de edad, en el protocolo de 2016, se planteó

que se conformarían brigadas preventivas que visitaran las escuelas, ofrecieran pláticas sobre factores de riesgo e informaran sobre los servicios que ofrecía el gobierno. Sin embargo, con la publicación del protocolo de 2020, se eliminó la prevención de la atención del gobierno, a pesar de que es indispensable evitar que la población más vulnerable y, por consiguiente, con menor grado educativo, vea a la calle como una oportunidad para vivir en la ciudad.

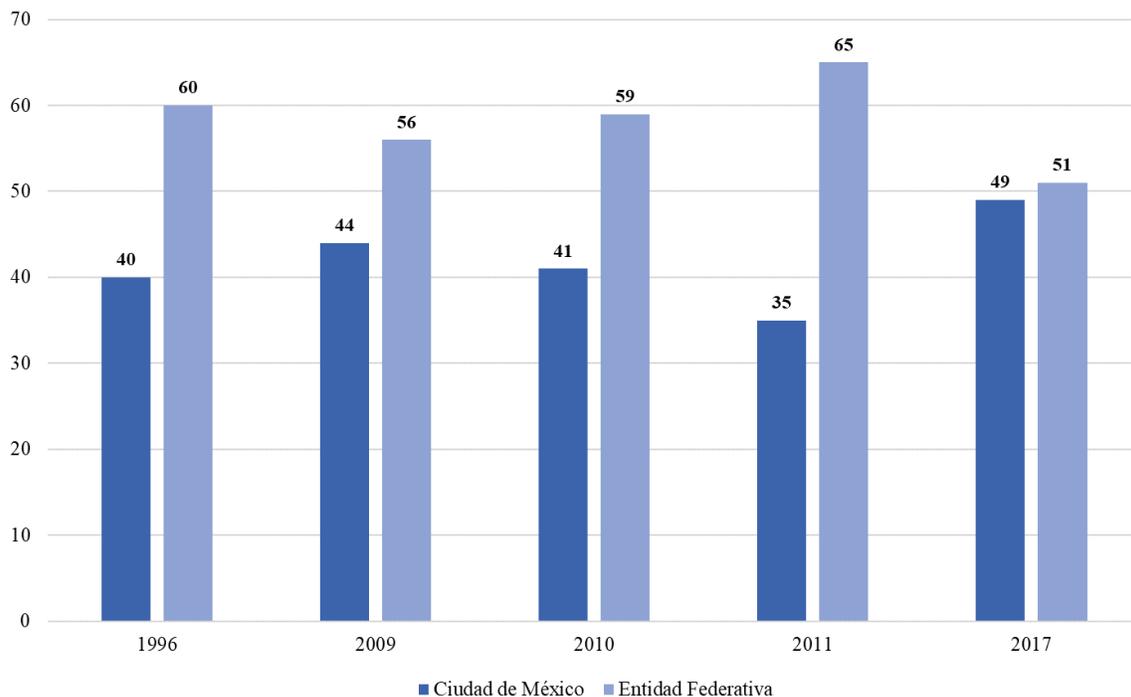
Cuadro 11. Grado educativo de la población callejera de la Ciudad de México para los años 1996, 2009, 2011 y 2017

1996	Grado educativo	Primaria	Secundaria o Preparatoria	Profesional	Ninguna	No contesto		
	Participación	45	20	6	17	12		
2009	Grado educativo	Analfabeta	Primaria	Secundaria	Medio Superior	Superior	No contexto	
	Participación	10.11	39.43	24.72	11.27	3.08	11.38	
2011	Grado educativo	Analfabeta	Primaria	Secundaria	Medio Superior	Superior	No contexto	
	Participación	1.68	34.49	23.98	10.69	3.14	26.02	
2017	Grado educativo	No tiene estudios	Sabe leer y escribir	Primaria	Secundaria	Medio Superior	Superior	No contexto
	Participación	11	9	29	23	10	3	14

Fuente: Elaboración propia a partir de estudio censal de 1996, censos y conteos "Tú también cuentas" y censo de poblaciones callejeras 2017.

Algunos estudios (Anderson, 1923, p. 11; Herrera Bautista, 2011, p. 10; Makowski, 2011, p. 18; Strickland, 2012, p. 106) consideran que la migración es una de las causas para que las personas terminen por vivir en la calle, ya que a pesar de que el desarrollo industrial de la ciudad la convierte en una oferta tentadora de empleo y de mejores ingresos para la población rural, muchos no logran encontrar un empleo. En la gráfica 3 se expone el lugar de procedencia de las personas que habitan en el espacio público de la Ciudad de México. En los años que se analizan, en promedio, el 40% de la población es originaria de la misma Ciudad de México, mientras que el 60% restante procede de alguna entidad federativa del país. Los datos sugieren que la relación entre la migración y la vida en la calle puede ser una constante que se siga presentando hoy en día. La política pública de la ciudad se puede basar en procurar la protección y orientación de las personas que, por busca de empleo o para mejorar su vida, deciden migrar a los centros urbanos, pero no cuentan con algún vínculo social que los reciba.

Gráfica 3. Lugar de procedencia de las personas en situación de calle de la Ciudad de México para los años de 1996, 2009, 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de estudio censal de 1996, censos y conteos "Tú también cuentas" y censo de poblaciones callejeras 2017.

Los censos también preguntaron sobre el consumo de sustancias, sin embargo, las cifras cambian drásticamente de un ejercicio a otro. En 2017 se consideraba que toda la población en calle consumía algún tipo de estimulante, pero en trabajos anteriores, como en 2009, se encontró que solo el 41% consumía algún tipo de sustancia²⁶. Los censos también indagaron sobre las actividades laborales: en 2011 el 53% comentó que se encontraban empleados, mientras que el 47% restante estaba desempleado. El censo de 2009 incluyó datos sobre algunas enfermedades, entre las que destacan hipertensión, diabetes, enfermedades mentales y discapacidades físicas. En el censo de 2011 se mencionan algunos factores para vivir en la calle, el 31% argumentó que fue por problemas económicos, mientras que el 24% lo hizo a causa de alguna adicción. En el censo de 2017 se incluyeron algunos motivos para permanecer en la calle, el 34% consideró que no tenía otra opción, mientras que el 10% dice que es por decisión propia, en ese mismo censo se agregó si las personas han sufrido algún tipo de violencia, el 42% ha sufrido violencia física, el 27% psicoemocional, el 17% económica, el 11% sexual y el 3% patrimonial.

²⁶ No puede dejar de asumirse que la actitud en torno al consumo de estas sustancias se ha modificado con los años, lo que explicaría, en parte, el relativamente bajo porcentaje observado en 2009.

Información sobre los Centros de Asistencia e Integración Social y la población que permanece en albergues o dormitorios públicos para personas en situación de calle

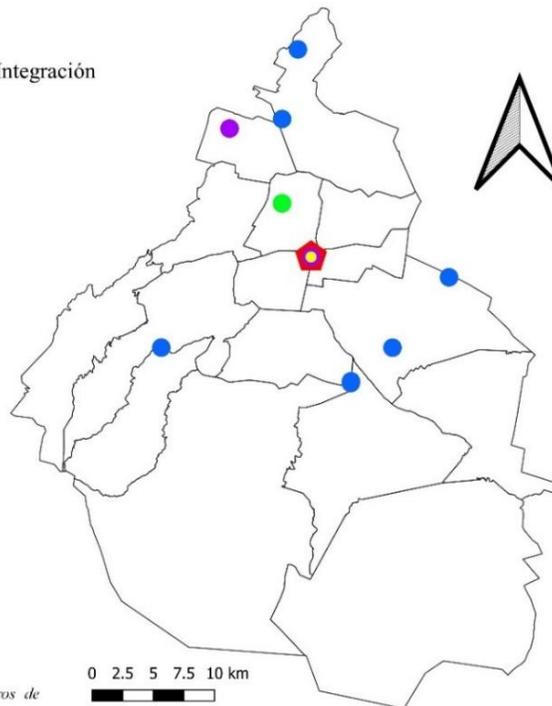
En el mapa 3 se presenta la ubicación de los Centros de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México (CAIS). Destaca que la ubicación de los CAIS está a las orillas de la ciudad y no en el centro, que es el lugar que concentra la mayor parte de la población callejera. El punto rojo es el Centro de Valorización y Canalización, aquí se realiza el primer contacto de las personas que aceptan los servicios del gobierno, se analiza su situación y se decide sobre acciones con las que se les apoyará posteriormente. En ese mismo lugar se ubica el albergue TECHO, el CAIS Coruña Jóvenes y el albergue de día “niños y niñas fuera de peligro”. Los puntos azules son los CAIS que ofrecen refugio permanente, el punto verde es el espacio Hogar CDMX, el cual funciona como un modelo de vivienda en renta para aquellos que han avanzado en su proceso de integración social. Los puntos morados son espacios para niños y adolescentes. En el cuadro 8 se explica la función y la población que atiende cada centro, de forma general se dividen en cuatro: 1) el centro de valoración y canalización, en el cual todas las personas tienen que ingresar para recibir los servicios de gobierno; 2) el espacio TECHO, que es un albergue temporal; 3) los CAIS, que son residencias permanentes para la población en abandono social; y 4) las casas hogar para niños y adolescentes.

Mapa 3.

Ubicación de los Centros de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México, 2021

Simbología

- Espacio TECHO transición entre la calle y el hogar
- Casa hogar para niños y adolescentes
- Modelo de vivienda en renta Hogar CDMX
- Centro de Valoración y Canalización
- Centros de Asistencia e Integración Social



Fuente: Elaboración propia a partir de Directorio de los Centros de Asistencia e Integración Social.

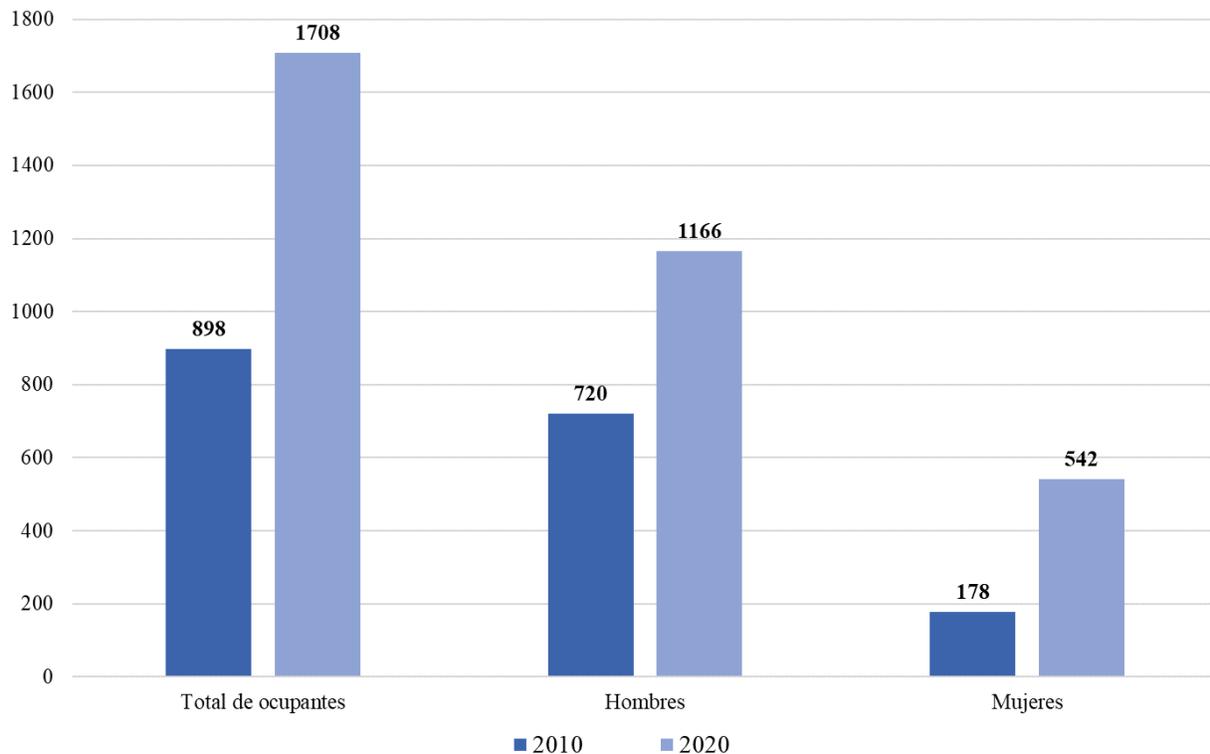
Cuadro 12. Centros de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México

C.A.I.S.	Características
Primer ingreso, valoración y canalización	
Centro de Valoración y Canalización	Atiende a adolescentes, mujeres y hombres mayores de 18 años y pertenecientes a las poblaciones callejeras o en situación de abandono. Es un albergue temporal en donde se ofrece valoración médica, psicológica, psiquiátrica y de trabajo social para reintegrar a la persona al núcleo familiar, apoyarla en el regreso al lugar de origen o canalizarla a un hogar temporal o a un C.A.I.S.
Albergue transitorio para personas en situación de calle que están en proceso de integración social	
Espacio TECHO transición entre la calle y el hogar	Es un albergue temporal (de 3 a 6 meses) que ofrece acompañamiento caso por caso para las personas que iniciaron el proceso de reintegración e inclusión social, se ofrecen servicios sociales y atención médica, además se elabora un plan de vida que se adapte a las necesidades y metas de cada persona.
Residencias de estancia permanente para personas en situación de calle o abandono social	
Atlampa	Proporciona servicios sociales a mujeres y hombres a partir de 18 años de edad y en estado de postración o semi-postración, con discapacidades físicas y que se encuentren en situación de calle o abandono social.
Cascada	Ofrece servicios sociales para mujeres mayores de 18 años y que tengan alguna discapacidad psicosocial moderada o severa, además de que se encuentren en condición de calle o abandono social.
Coruña Hombres	Proporciona servicios sociales a hombres mayores de 18 años que se encuentren en situación de calle o abandono social y que sufran de trastorno de personalidad, daño orgánico o discapacidad psicosocial leve o moderada.
Cuautepec	Proporciona servicios sociales a hombres mayores de 60 años, sin discapacidad o con una discapacidad leve y que se encuentren en situación de calle o abandono social.
Cuemanco	Proporciona servicios sociales a hombres mayores de 18 años con discapacidad psicosocial moderada o severa y que se encuentren en situación de calle o abandono social.
Torres de Potrero	Ofrece servicios sociales a hombres mayores de 18 años de edad, en estado de semi-postración, con discapacidad física y con dificultades en la movilidad y en sus cuidados.
Villa Mujeres	Proporciona servicios sociales a mujeres mayores de 18 años con o sin hijos menores de 12 años de edad y que se encuentren en situación de calle o abandono social. Además sirve como centro filtro durante la campaña de invierno.
Modelo de vivienda en renta para personas en proceso de integración social	
Hogar CDMX	Proporciona servicios sociales a mujeres y hombres mayores de 18 años. Es un modelo de vivienda en renta para personas que se encuentran en proceso de integración social a una vida independiente.
Casa hogar para niños y adolescentes	
Azcapotzalco	Atiende a niñas y niños de 6 a 11 años de edad en situación de calle o abandono social y con problemas de maltrato infantil, desintegración familiar, abuso sexual y/o físico o cualquier otro tipo de violencia.
Coruña Jóvenes	Atiende a adolescentes de 12 a 17 años en situación de calle o abandono social y con problemas de adicciones. Además atiende a integrantes de las poblaciones callejeras en la campaña de invierno.
Casa de día "Niños y niñas fuera de peligro"	Es una estancia diurna que cuida a los hijos de personas que realizan alguna actividad económica en la calle. Se dirige a niños entre 2 a 12 años de edad y se proporciona actividades lúdicas, recreativas y de esparcimiento.

Fuente: Elaboración propia a partir del Directorio de los Centros de asistencia e Integración Social de la Ciudad de México.

Los Censos de Población y Vivienda, 2010 y 2020 de INEGI²⁷ presentan algunos datos sobre la cantidad de personas que residen en albergues o dormitorios públicos para personas en situación de calle, las cifras se muestran en la gráfica 4. En 2010, el día en que se levantó el censo, había 898 personas residentes de algún albergue, de los cuales 720 eran hombres y 178 mujeres, para el 2020 la cifra aumentó a 1708 personas, donde 1166 eran hombres y 542 mujeres. En 10 años el número de personas que permanece en albergues se incrementó en casi el doble, aunque el de las mujeres se triplicó, también se debe mencionar que la población total de la ciudad casi no se modificó²⁸. La Secretaría de Inclusión y Bienestar Social y el Instituto de Atención a Población Prioritarias pretendían aumentar los espacios de la ciudad que se encargan de recibir a las personas en situación de calle, incluso durante el trabajo de campo la directora del IAPP comentó que, hoy en día, uno de los retos que enfrenta el gobierno de la ciudad para atender a la población callejera es la falta de espacio en las instituciones, sin embargo, a causa de la emergencia sanitaria que provocó el COVID 19 en el año 2020 los proyectos para ampliar los albergues se pospusieron.

Gráfica 4. Número de personas usuarias de albergues o dormitorios públicos para personas en situación de calle, Ciudad de México, 2010 y 2020



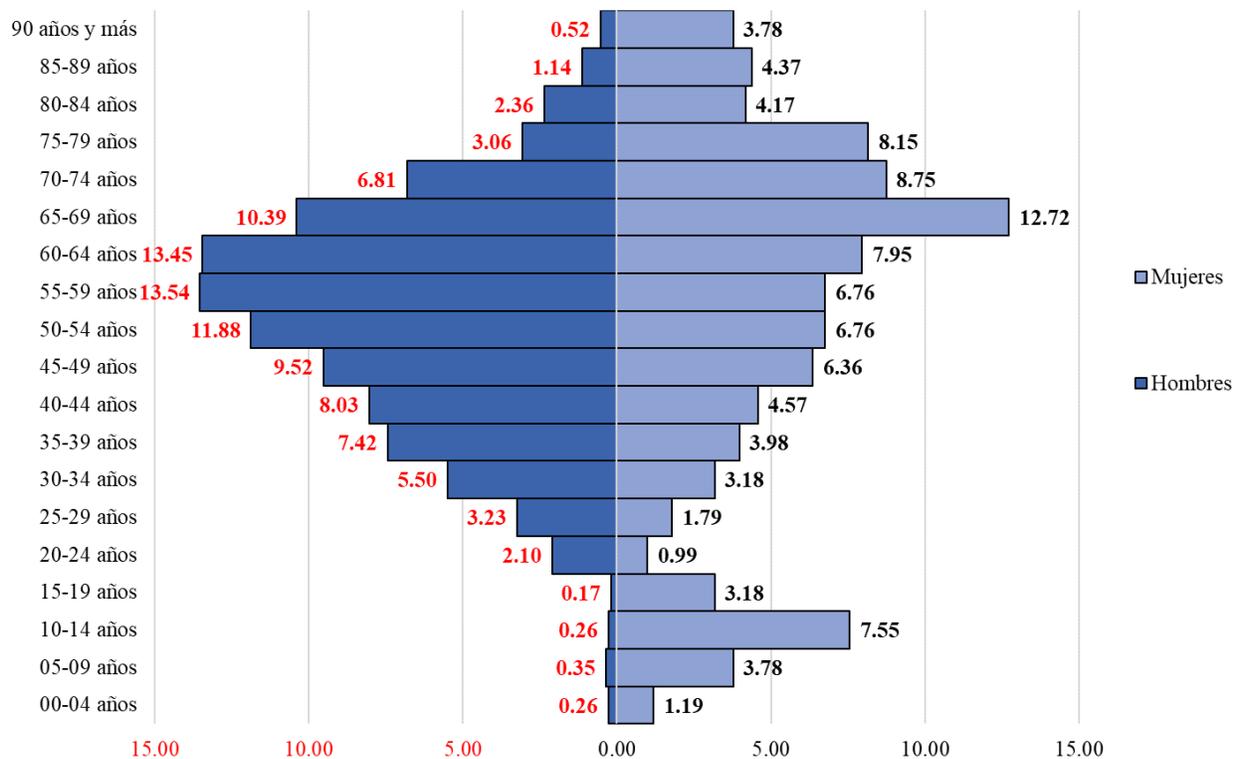
Fuente: Elaboración propia a partir de Censo de Población y Vivienda 2010 y 2020

²⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

²⁸ En 2010, la población de la Ciudad de México era de 8,853,090 personas, para 2020 fue de 9,209,944.

El Censo de Población y Vivienda de 2020 capturó información sobre algunas características de los alojamientos de asistencia social. Los datos que ofrece el censo incluyen grupos de edad de la población usuaria de los albergues o dormitorios públicos para personas en situación de calle. Las cifras indican que el 60% de la población tiene una edad de entre 45 a 74 años. Resalta la diferencia de edad con la población que vive directamente en el espacio público. En la gráfica 5 se presenta la pirámide poblacional de los usuarios de albergues y dormitorios públicos en la Ciudad de México para 2020. En el caso de los hombres el grupo de edad entre 45 a 69 años concentra el 50% de la población, mientras que las personas con una edad entre 15 a 34 años apenas representan el 10% de la cifra total, son pocos los hombres menores a 19 años que permanecen al menos en este tipo de albergues. En lo que respecta a las mujeres, la mayor concentración de población se ubica entre 45 y 79 años, además de que 15% de ellas son menores de 19 años. De esta forma, se puede afirmar que la población de los albergues y dormitorios de la Ciudad de México es más envejecida que la población que permanece en el espacio público.

Gráfica 5. Pirámide poblacional de los usuarios de albergues o dormitorios públicos para personas en situación de calle en la Ciudad de México, 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo de Población y Vivienda de 2020, INEGI.

En la introducción del presente capítulo se comentó que con la revisión de los censos y conteos para personas en situación de calle se pretendía saber si la información oficial con la que dispone el gobierno de la Ciudad de México es suficiente para conocer si la política social para esta población ha contribuido a gestionar de mejor forma el problema y si ha ayudado a las personas que viven en la calle a mejorar su vida, sin embargo los datos oficiales no son suficientes para responder a estas dos preguntas. Para Ruíz Coronel (2017, p. 96) la información cuantitativa de los censos y conteos sirve como indicador de la tendencia del fenómeno, y no tanto como datos absolutos del objeto de estudio. En el caso de la Ciudad de México, los censos y conteos no permiten observar cambios en el tiempo, ya que la metodología de levantamiento ha sufrido diversas modificaciones, lo que también limita conocer si el problema ha disminuido a partir de la aplicación de alguna política social. Lo que si se observa con los datos oficiales es el arreglo espacial del fenómeno y algunas características sociodemográficas de la población, como la edad, el sexo, el estado civil o el grado educativo.

En el capítulo 1 se comentó que Fitzpatrick et al. (2000, p. 11) señalan que hay tres características del fenómeno que se pueden medir: el número total de indigentes en un punto en el tiempo, el flujo de personas que entran o salen de la indigencia y la prevalencia de la indigencia en la vida de las personas. Para la primera característica los censos y conteos de la Ciudad de México ofrecen una respuesta, pero de las otras dos no se tiene información, conocer el flujo de personas que entran y salen de esta condición y también el tiempo que han durado en la calle permitiría saber si las acciones del gobierno ayudan a mejorar la vida de las personas, por lo que también esta información sería un buen insumo para un mejor diseño de la política social. Ruíz Coronel plantea en la tesis *La velocidad de la muerte: La intervención institucional con jóvenes en situación de calle como desaceleración de la entropía* que la política pública se debe medir mediante la eficacia de prevenir el deterioro y la muerte prematura de las personas, además de redireccionar su trayectoria de vida. El aumento de la esperanza de vida puede servir como indicador para evaluar la intervención pública, pero los censos y conteos del gobierno no ofrecen algún dato sobre esta característica de la población callejera. No obstante, es difícil establecer cómo se estimaría la esperanza de vida para personas que viven en la calle, dado que, además de no ser una población estática, sino como se comentó, posee dinámicas complejas de entrada y salida, el cálculo de este indicador se basa en grandes agregados poblacionales y la información de esta población es insuficiente para ello.

A pesar de que hay información que no se conoce, la realización de un censo o conteo para personas en situación de calle no es cosa menor, se debe prever la fecha para salir a la calle; se necesitan recursos humanos y financieros para recorrer la calle; se tiene que elegir una técnica o metodología adecuada que ofrezca una mirada general del fenómeno y que elimine errores como la doble contabilidad u obtener datos incorrectos por una mala aplicación de los cuestionarios; tiene que participar personal capacitado que haya trabajado con la población en calle y que también entienda sobre la metodología del levantamiento; deben participar diversas dependencias del gobierno, como seguridad pública, pues durante la aplicación del censo o conteo se visitan zonas que pueden poner en riesgo a los encuestadores. Para la presente investigación se tuvo la fortuna de presenciar uno de los conteos del gobierno de la Ciudad de México, por lo que el trabajo de campo se expone y se revisa en la siguiente sección.

Sobre el Conteo de Personas en Situación de Calle de diciembre de 2020

Al inicio de esta tesis, conforme se planteaba el problema de investigación y se revisaban las fuentes de información a consultar, se tenía el interés de trabajar directamente con la población en calle, conocer de primera mano la experiencia de los usuarios de los servicios del gobierno, así como el día a día de los servidores públicos que los atiende, sin embargo, por diversas circunstancias, y entre ellas la principal fue la pandemia por COVID 19 de 2020, no se pudo realizar un trabajo de campo más extenso, pero si se tuvo la oportunidad de observar el Conteo de Personas en Situación de Calle de la Ciudad de México, que se realizó el 10 de diciembre de 2020²⁹. El trabajo de esa noche no solo enriquece a la investigación y a la literatura sobre el tema, sino también, personalmente, fue una experiencia distinta a mi formación profesional, pues como economista son pocas las oportunidades de acercarse de esta forma a los problemas urbanos. Por lo que espero que los siguientes párrafos, y en general toda la tesis, logren explicar lo que sucedió en el conteo y el problema de investigación que se quiso tratar en este proyecto, pues fue mi primera experiencia con la población en calle y también mi primer acercamiento con el tema de estudio.

Como se comentó arriba, el conteo se llevó a cabo en medio de la pandemia por COVID 19, incluso se realizó un par de semanas antes de que se ordenara el cierre total de actividades por

²⁹ Se agradece mucho el apoyo y los contactos que proporcionó la Dra. Araceli Damián para que se pudiera realizar el presente trabajo, además de que siempre estuvo atenta en la dirección de esta tesis.

el aumento de casos en la Ciudad de México en el mes de diciembre, por lo que todo el proceso del conteo se adaptó a las medidas sanitarias que establecieron las autoridades en salud. Además, a causa del distanciamiento social y de la recomendación de permanecer en casa, los encuestadores de INEGI no pudieron participar en esta ocasión, pero el apoyo del Instituto en la revisión metodológica continuó. Se debe valorar el esfuerzo y el trabajo tanto del personal del Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias como de las personas que voluntariamente se ofrecieron para participar en el conteo. No es una noche fácil, pues se trata de recorrer la ciudad para encontrar y obtener información de aquellos individuos que han sido históricamente excluidos del progreso de la ciudad. La dedicación y compromiso que el personal del IAPP tiene en cuanto a la atención y cuidado de las personas en situación de calle es motivo de orgullo y reconocimiento.

En las secciones anteriores se comentó que los censos y conteos de personas en situación de calle de la Ciudad de México son parte fundamental del diseño de la intervención pública. Conocer las características sociodemográficas de la población que vive en el espacio público permite plantear una estrategia que se adecúe a las necesidades de las personas. En el *Informe Especial: Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012 – 2013*, que publicó en 2014 la CDHDF, se señala que el saber quiénes son, dónde se encuentran, cómo sobreviven o cuánto tiempo han pasado las personas en la calle, es básico para combatir la exclusión en la que vive este grupo poblacional. Sin embargo, los censos del gobierno de la Ciudad de México han presentado algunos problemas, como inconsistencias metodológicas en el momento de capturar la información o que a consecuencia del cambio de administraciones no se dé continuidad a trabajos previos, esto ha provocado que no se tenga confianza en los resultados que se presentan.

Pérez Hernández (2004, p. 32) menciona que durante el cambio de gobierno de 1997 se perdió información sobre los avances de las acciones de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México. En el cambio de gobierno de 2018 sucedió algo similar, la directora del IAPP comenta que se perdieron las notas metodológicas de censos, conteos y diagnósticos de la administración anterior, por tal motivo no hay documentos que respalden la confianza en las cifras de los ejercicios pasados. Hoy en día, los esfuerzos del IAPP, según el protocolo de 2020, se dirigen a evitar los errores de las administraciones anteriores y a identificar correctamente a las personas que necesitan la intervención del gobierno para dejar de vivir en la calle, pues en la documentación oficial se establece que uno de los objetivos del gobierno que tomó posesión en 2018 es coordinar

acciones institucionales que atiendan específicamente a personas que realizan todas las actividades de supervivencia en el espacio público. El conteo toma un papel protagónico en la nueva administración, pues es un ejercicio que consiste en ubicar a la población objetivo de la intervención y separarla de otros grupos como trabajadores en la calle, trabajadores temporales migrantes o personas que están en riesgo de terminar en la calle, que si bien son personas que pueden llegar en algún momento al espacio público, el gobierno no los consideró como prioridad en la atención.

Como se revisó párrafos arriba, la estrategia que se planteó en el protocolo de 2020 para contar a las personas en situación de calle se basó en el monitoreo constante de esta población, mediante un conteo muestral cada trimestre y un conteo anual en toda la ciudad, y también con la incorporación de una metodología que intenta ser rigurosa, por tal motivo la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social invitó al Instituto Nacional de Estadística y Geografía a trabajar en conjunto en la elaboración de los conteos para esta población (Hernández, 2019). La técnica de conteo que el gobierno de la ciudad decidió usar fue punto en el tiempo, y se identificaron 527 puntos de encuentro, que corresponden a vía pública, parques y jardines, baldíos, salas de espera en hospitales, centrales de autobuses y entradas del Sistema de Transporte Colectivo Metro. Con estos preparativos, cuidados, consideraciones y objetivos sobre la mesa, comenzó la jornada de conteo del gobierno de la Ciudad de México.

Para el conteo de diciembre de 2020 participaron el personal del Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias y del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (INJUVE). Previo al conteo se realizaron sesiones de capacitación para el personal de ambas instituciones. Las capacitaciones fueron los días 8 y 9 de diciembre en las instalaciones de INEGI – Balderas, a causa de las medidas sanitarias por el COVID 19 hubo cuatro sesiones para evitar la aglomeración de personas, las sesiones se llevaron a cabo en un horario de 10 am a 12 pm y de 1 pm a 3 pm. A la capacitación también asistieron jóvenes de algunos de los programas del Instituto de la Juventud, pues en ausencia de la participación de los encuestadores de INEGI hacía falta personal para integrar las brigadas que visitarían los puntos de encuentro. En la capacitación tampoco faltó el uso de mascarillas, desinfectante, gel antibacterial y sana distancia entre los asistentes.

En la capacitación se trataron dos temas: el primero consistió en explicar el funcionamiento de la aplicación para teléfonos móviles “Mensajería Ciudad de México”, que desarrolló la Agencia Digital de Innovación Pública del gobierno de la ciudad. Durante el conteo se obtiene información

tanto de las características del punto de encuentro como de los datos generales de las personas en situación de calle, además se aplica un breve cuestionario que incluye preguntas sobre el consumo de sustancias, razones de permanencia en la calle, estado civil y lugar de origen. La información se captura de dos maneras, de forma física se llena un formato a mano que sirve de respaldo para los datos que se ingresan en la aplicación del teléfono, que ya tiene previamente cargado el cuestionario que se va a utilizar esa noche. La aplicación del teléfono móvil tiene la ventaja de que los datos obtenidos se cargan, por medio de internet, directamente a la base de datos para su posterior análisis, además de que se puede capturar información sin la necesidad de contar con una conexión a internet, sin embargo, también se corre el riesgo de que si el teléfono se descompone o se extravía sin haber subido la información a la base de datos los registros se pierden.

Foto 1. Capacitación previa al Censo de Personas en Situación de Calle de la Ciudad de México en las instalaciones de INEGI - Balderas



Fuente: Foto tomada durante el trabajo de campo el 09 de diciembre de 2020.

El segundo tema de la capacitación trató sobre recomendaciones generales al momento de levantar la información en campo. Las brigadas se conforman de tres integrantes, donde uno de ellos era personal del IAPP con experiencia previa en la atención de personas en situación de calle, los otros dos eran jóvenes beneficiarios de programas del INJUVE o personal administrativo. El primer contacto en el punto de encuentro lo realiza la persona con experiencia, ya que sabe cómo iniciar la conversación con la población callejera, además que está alerta por algún imprevisto. Las recomendaciones para los acompañantes son: no dar dinero, ni tampoco ofrecer objetos o comida a cambio de las respuestas; no fumar en los puntos de encuentro; ser respetuosos y no agredir a las personas; no mostrar expresiones de desprecio; no perseguir a las personas para obtener respuestas, ya que se pone en peligro a los encuestadores y a la misma persona en situación de calle; llevar el cabello recogido; y seguir estrictamente las medidas sanitarias por la pandemia de COVID 19.

En la capacitación también se comentó sobre el tipo de población que los encuestadores debían priorizar para el conteo. El gobierno clasifica a la población en calle como: permanentes, que son aquellas personas que viven en los albergues y no se contaron esa noche; transitorios, que pasan una noche esporádica en la calle; semi transitorios, los cuales acuden ocasionalmente a solicitar la ayuda del gobierno; población nómada, están en constante movimiento por lo que es difícil registrarlos; y la población en calle clásica, que son aquellos grupos establecidos e identificados a los cuales el gobierno dio prioridad la noche del conteo. Además, se hizo la recomendación de ubicar a la población funcional, que son aquellas personas que apenas están iniciando el proceso de callejerización, por lo que no llevan mucho tiempo en la calle y el éxito de la intervención es mayor. Sin embargo, las brigadas no ofrecían servicios sociales a las personas, exclusivamente se dedicaban a contar y posteriormente pasaban las camionetas del IAPP a ofrecer los servicios de SIBISO. Después de la capacitación las personas elegían qué delegación querían contar y se armaban los equipos para la noche del conteo.

Cerca de las 8 pm del jueves 10 de diciembre de 2020 se comenzaron a reunir en las instalaciones del IAPP las personas que conformaron las brigadas que saldrían a contar a las personas en situación de calle, a pesar de la pandemia por COVID 19, se lograron reunir alrededor de 200 personas para realizar el ejercicio estadístico. Los líderes de las brigadas recuerdan a los integrantes con menor experiencia las recomendaciones que se comentaron en la capacitación y también agregan que no se debe dar la espalda a las personas en situación de calle, ni tampoco dejarse rodear por ellas; mencionan que se debe tener cuidado con las personas que están

durmiendo porqué a veces son acompañados por perros y pueden ser agresivos, además se debe evitar a las personas que se encuentren bajo el influjo de alguna sustancia. Después de las recomendaciones cada brigada recibe un paquete que incluye artículos de papelería, lámparas, chalecos, alimentos para los integrantes de las brigadas y material sanitario como cubrebocas y gel antibacterial.

Foto 2. Oficinas del Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias de la Ciudad de México la noche del Conteo de Personas en Situación de Calle



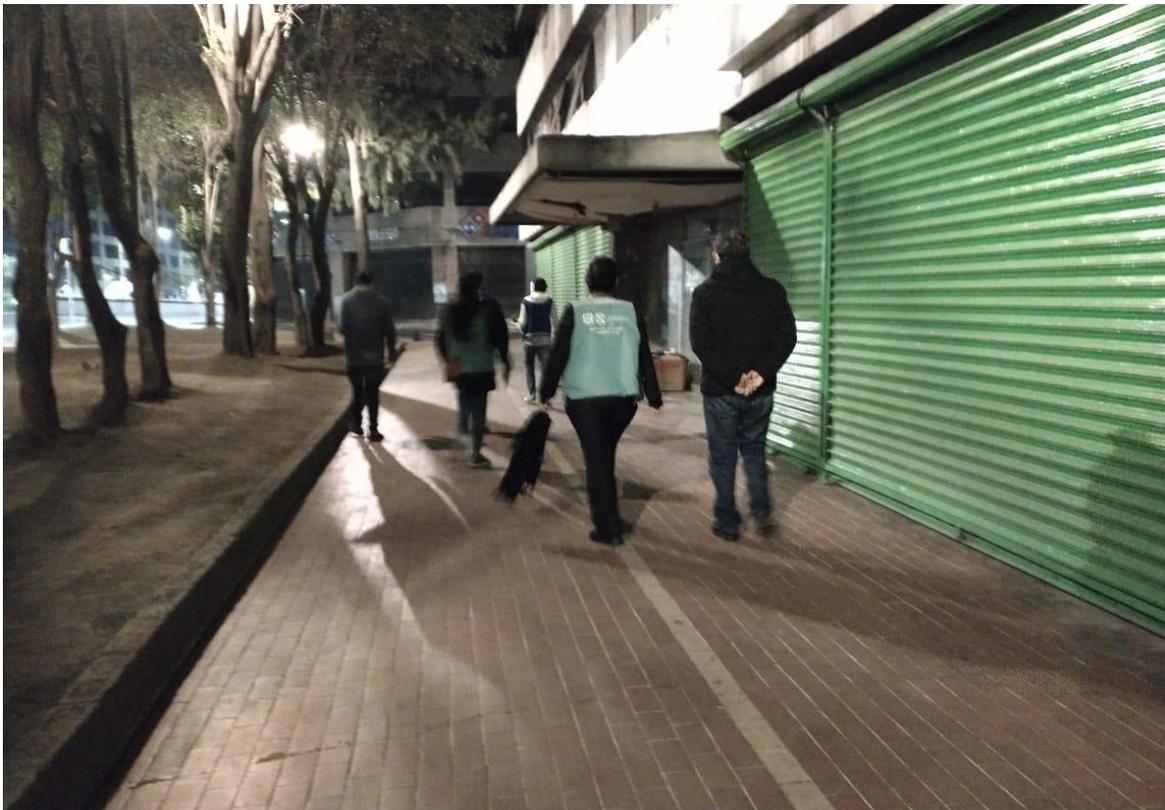
Fuente: Foto tomada durante el trabajo de campo el 10 de diciembre de 2020.

Una vez que se organizaron los equipos y tenían su material listo salieron a recorrer las calles de la ciudad en busca de la población callejera. A cada brigada se le asignó una ruta, que incluye varios puntos de encuentro que se deben visitar, el recorrido se hace caminando y hay apoyo de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y de la Policía de la Ciudad de México por cualquier conflicto que pueda ocurrir durante el tiempo en la calle. Después de que salieron las brigadas, llegaron a las instalaciones del IAPP personal de INEGI, la Dra. Almudena Ocejo, titular de la

Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, la directora del INJUVE y personal de IAPP que se encargaba de revisar que la información se está cargando correctamente a la base de datos.

La conversación en la oficina gira en torno a un solo tema, la veracidad y confianza de los datos que se recopilan. El último censo oficial de la Ciudad de México fue en el año 2017, la cifra que se reportó fue de 4,354 personas en situación de calle, ese dato es el que más se cita en medios de comunicación, investigaciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, cuando el tema de las poblaciones callejeras sale en alguna discusión ese es el dato de referencia. Con la metodología de la nueva administración la cifra oscila entre 1,000 y 2,000 personas en situación de calle, es decir la mitad de lo que reportó la administración pasada. Se debe tomar en cuenta que el IAPP comenta que a causa del cambio de gobierno no hay registros metodológicos del censo de 2017, por lo que se desconoce cuál fue la población que se contó, en cambio el IAPP reconoce que su población objetivo son todas aquellas personas que duermen en el espacio público y sus esfuerzos se orientan a contar a esta población.

Foto 3. Recorrido en calle con personal del IAPP y de INEGI en la calle Fray Servando Teresa de Mier, colonia Centro



Fuente: Foto tomada durante el trabajo de campo el 11 de diciembre de 2020.

A las 10:15 pm se tiene apenas 30 registros en la base de datos, la noche avanza y es momento de salir a la calle. La directora y personal del IAPP, junto con el personal de INEGI, me invitan a que nos integremos a una de las brigadas cerca del metro Pino Suárez, en el centro histórico. En el momento de salir de las instalaciones del IAPP llegó una de las brigadas de la alcaldía Tláhuac, comentó que en los puntos de encuentro que se tenían ubicados en esa alcaldía no se encontró a ninguna persona en situación de calle, el motivo es porque se han movido de lugar, se comenta que es necesario visitar los puntos nuevos para contar a las personas de ese lugar. Posterior a la interrupción nos dirigimos a encontrarnos con la brigada, el tramo que recorrimos fue desde la plaza San Lucas, en las inmediaciones del metro Pino Suárez, hasta la Parroquia de la Natividad de María Santísima, en el cruce de las calles de Regina y Simón Bolívar, en el trayecto nos encontramos 6 puntos de encuentro y alrededor de 25 personas en situación de calle.

Foto 4. Aplicación del cuestionario y captura de información por parte del personal del IAPP



Fuente: Foto tomada durante el trabajo de campo el 11 de diciembre de 2020.

Para iniciar la conversación con las personas en situación de calle el personal del IAPP saluda amablemente con un buenas noches, explican que vienen por parte del gobierno de la Ciudad de México y del Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias y preguntan si pueden aplicar un cuestionario, si la respuesta es negativa no se le insiste a la persona y solo se registra la información que se puede observar, como el número de integrantes, el sexo, la edad aproximada y las características del punto de encuentro, si la respuesta es positiva se procede con la aplicación del cuestionario. Las reacciones de las personas son diversas, algunos se molestan porque se les interrumpe su sueño, la inconformidad de otros es porqué comentan que ya van varias veces que se les pregunta lo mismo. Algunas personas niegan que viven en la calle y se molestan si se les llama persona en situación de calle o no quieren que se les tomen fotos. Otros, con timidez, responden amablemente las preguntas del personal del IAPP, mencionan su edad, el lugar de procedencia, los años que llevan en la calle y al final comentan que si les gustaría dejar de vivir en esta situación.

Foto 5. Aplicación del cuestionario y captura de información por parte del personal del IAPP y un servidor



Fuente: Foto tomada durante el trabajo de campo el 11 de diciembre de 2020.

A las 2:15 am del viernes 11 de diciembre de 2020 regresamos a las instalaciones del IAPP, en la base de datos ya había 290 registros. A lo largo de la madrugada comenzaron a llegar las brigadas que habían terminado de contar en sus respectivas rutas, se les ofrecía un café y un pan. Sin embargo, el número de registros es menor a lo que se esperaba, por un lado, el conteo se realizó un día antes de la celebración del día de la Virgen de Guadalupe en México, por lo que las calles cercanas a la Basílica de Guadalupe, en la alcaldía Gustavo A. Madero, estaban cerradas y la población en calle de esos puntos se movió de lugar, por otro, hubo varias brigadas que no pudieron cargar la información de sus dispositivos móviles a la base de datos. A las 4:00 am se comienza a organizar la información que se obtuvo mediante el formato físico, a causa del fallo de la aplicación en algunos teléfonos móviles. Me retiré a las 5:00 am, en el IAPP no hay una cifra aproximada de cuántas personas en situación de calle hubo esta vez y me comentaron que necesitaban varias semanas para trabajar la información y ofrecer resultados.

El conteo de diciembre de 2020 se realizó bajo condiciones extraordinarias, la ausencia de los encuestadores de INEGI, a causa de las medidas sanitarias para prevenir el COVID 19, evidentemente influyó en los problemas con la captura de información en la aplicación para celulares al final de la noche. Esta experiencia no sólo da cuenta de la cantidad de personas que se necesitan para recorrer la ciudad en busca de las personas en situación de calle, sino también de la preparación y experiencia que se requiere para aplicar los cuestionarios de forma correcta. A pesar de los problemas que se presentaron con la captura de información, es indudable el esfuerzo de los jóvenes del INJUVE y del personal del IAPP y, aunque está presente el compromiso de medir y contar el fenómeno de forma periódica y con una metodología clara para dar certeza y confianza en los datos que se recopilan, hay poca claridad de cuál es el volumen de personas que vivían en calle en ese tiempo. Por otra parte, aún no se ha realizado la publicación oficial de la información por parte de la administración en turno.

El conteo que realizó el IAPP con la técnica de punto en el tiempo también presentó algunos de los problemas que se discutieron en la sección de la metodología. En el protocolo del levantamiento se indica que se debe contar a las personas que permanecen en los puntos de encuentro que el IAPP ubicó previamente, por lo que, si una persona pasó la noche en la calle, pero en un sitio diferente a estos puntos, no se le incluyó en el conteo. Otra de las críticas a la metodología fue que no se adaptó a la constante movilidad de la población en calle, de modo tal que hubo alcaldías, como la de Tláhuac, en la que no se encontró a personas en situación de calle,

pero por qué se movieron de lugar, además se debe tener cuidado con la noche que se elige para salir a contar, pues algunas festividades pueden mover a la población de su sitio, como pasó en los alrededores de la Basílica de Guadalupe.

El gobierno de la Ciudad de México optó por profesionalizar la técnica del conteo con el objetivo de evitar errores como la doble contabilidad o la falta de certeza y confianza en los resultados del ejercicio estadístico. Sin embargo, las cifras que se obtuvieron mediante la metodología de punto en el tiempo presentan el mismo problema que los datos de las ciudades americanas en la década de los noventa, es decir, el número de personas en situación de calle es al menos la mitad de lo que trabajos anteriores habían sugerido. En la revisión de la metodología se comentó que se debe ser precavido con considerar las cifras para personas en situación de calle como una verdad absoluta, pues el levantamiento de la información depende de diversos factores. Sin embargo, para el caso del gobierno de la Ciudad de México, se necesita tener más control y precisión en el proceso de conteo, ya que de ello depende el cálculo de recursos financieros y humanos para atender el problema, por lo que una subestimación de la cifra limitaría las acciones de la administración pública.

Si bien la profesionalización y tecnificación de los conteos está marcando un precedente en cuanto a la medición del fenómeno en la Ciudad de México, el gobierno aún no ha explorado los beneficios que ofrecen las técnicas que se basan en el concepto de población oculta, principalmente porque tampoco se incentiva a la participación social y a visibilizar el problema en el resto de la población mediante el ejercicio estadístico. Más allá de presentar cifras y buscar un dato absoluto sobre la población en calle, el conteo puede servir para poner el problema en la agenda pública e invitar a la sociedad a reflexionar sobre esta población. Los conteos que incorporan el concepto de población oculta utilizan la entrevista como fuente de datos, además de que se adaptan a los lugares que frecuentan las personas que viven en la calle, por lo que pueden complementar las cifras que se obtienen mediante la técnica de punto en el tiempo. También este tipo de conteos invita a la sociedad a involucrarse en el entendimiento y solución del problema, por lo que podría complementar la intervención del gobierno de la ciudad y, como se mencionó, visibilizar el problema en la urbe.

Reflexiones Finales

El presente capítulo se orientó a conocer si la información oficial disponible sobre personas en situación de calle es suficiente para valorar si la política social del gobierno de la Ciudad de México corresponde a la magnitud del problema y contribuye a que las personas en esta situación mejoren su vida. La fuente de información que se decidió usar para este capítulo fueron los censos y conteos que ha realizado el gobierno de la Ciudad de México, ya que, por un lado, estos sirven como insumo para el diseño de la política social y, por otro, a causa de la pandemia por COVID 19 no se pudo realizar un trabajo de campo con mayor extensión. Para analizar las cifras, primero se discutió sobre las diferentes metodologías de levantamiento para esta población, posteriormente se presentaron los datos de algunos de los censos y conteos que ha llevado a cabo el gobierno de la ciudad y, por último, se expuso el trabajo de campo que se realizó en el Conteo de Personas en Situación del Calle de diciembre de 2020.

Para plantear la metodología de un censo o conteo para personas en situación de calle se debe tomar en cuenta la definición del fenómeno, que la población está en constante movimiento, que en algunos casos se ubican en lugares de difícil acceso, los recursos humanos y financieros disponibles y que hay que evitar errores como la doble contabilidad. A partir de estas consideraciones una de las técnicas que más se ha usado es la de punto en el tiempo, que consiste en ubicar los sitios en donde se concentra y convive la población en calle para que después, en una noche que se ha elegido previamente, se visiten estos puntos y se contabilice a las personas que se encuentren en ese lugar. Esta metodología se usó por primera vez en ciudades de Estados Unidos en la década de los noventa, posteriormente se aplicó en otras ciudades como Chile, Argentina, Uruguay y Puerto Rico.

Una de las críticas a la metodología de punto en el tiempo es que subrepresenta al grupo poblacional que intenta medir, algunos especialistas señalan que es una técnica que no se adapta a las características y necesidades de la población callejera, porque no toma en cuenta la constante movilidad, la necesidad de privacidad para tratar algunos temas o que no captura a la población que está fuera de los puntos que se seleccionaron. Las metodologías que se basan en el concepto de población oculta son una alternativa a los conteos de punto en el tiempo, en esta alternativa se considera que la mejor forma para obtener información de las personas en situación de calle es mediante la entrevista, además el conteo debe durar varios días, en los cuales se visitan los lugares

que frecuentan las personas que viven en el espacio público y se abre el ejercicio a la participación social mediante mesas de diálogo que propongan nuevos modelos de intervención. Algunos autores señalan que no hay una cifra absoluta sobre el número de personas que viven en el espacio público, lo que significa que una metodología no es mejor que otra, más bien tienen objetivos distintos y aportan diferente información que puede ayudar a entender de otra forma el fenómeno.

El gobierno de la Ciudad de México ha realizado diversos censos y conteos en los últimos años, sin embargo, parte de los documentos oficiales se han perdido y por lo mismo tampoco se conoce la metodología que se ha ocupado en cada uno de ellos. La información que se tiene disponible ha servido para señalar algunas características del fenómeno, como que se concentra en las alcaldías del centro de la ciudad, que la mayoría de la población son adultos jóvenes solteros y que tienen un grado educativo bajo, además de que más de la mitad de esta población proviene de fuera de la ciudad. Los datos del gobierno no permiten observar cambios en el tiempo, ya que las variaciones se deben a la aplicación de distintas metodologías y no por el impulso de una política social que haya ayudado a reducir el problema, en las cifras tampoco se visualiza si la intervención pública ha contribuido a mejorar la vida de las personas, ya que no se cuenta con algunos indicadores como el tiempo que una persona estuvo en situación de calle, el número de personas que entran y salen de esta condición o las variaciones en la esperanza de vida.

Con el cambio del gobierno local en 2018 se establecieron nuevos objetivos en la intervención pública para personas en situación de calle y a partir de ellos el conteo tomó cierto papel protagónico, pues la correcta identificación de las personas que más necesitan la ayuda pública permitiría avanzar en la atención del problema. La administración que entró en 2018 decidió profesionalizar y tecnificar los conteos para personas en situación de calle, por tal motivo se invitó al Instituto Nacional de Estadística y Geografía a que apoyara en el diseño metodológico, la técnica que se eligió fue la de punto en el tiempo. Hay algunos retos y problemas que se deben considerar en la aplicación del conteo, se debe tener el personal necesario para recorrer las calles de la ciudad, se necesitan herramientas para capturar la información, deben cooperar diversas dependencias del gobierno y se tienen que considerar días festivos, el clima o cualquier otra circunstancia que pueda mover a la población.

El trabajo que ha realizado el personal del Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias en cuanto al planteamiento de la metodología y el monitoreo constante de la población en calle es motivo de orgullo y de reconocimiento, puesto que no es sencillo organizar y aplicar el conteo. El

trabajo del gobierno en turno está planteando un antecedente importante en la medición del fenómeno. Si bien las cifras que está obteniendo pueden servir para sus objetivos, hay cierto potencial de los conteos que el gobierno de la ciudad aún no ha aprovechado. No se ha explorado a profundidad las metodologías que se basan en el concepto de poblaciones ocultas, en el ejercicio de 2017 se aplicaron entrevistas y se abrieron mesas de diálogo que reflexionaron sobre la población en calle, sin embargo, todavía no se explora el potencial que tienen los conteos de poblaciones ocultas para la participación y discusión social sobre uno de los problemas más visibles de la ciudad.

CONCLUSIONES

Como se mencionó, la presente tesis tiene como preguntas de investigación, por un lado, conocer cuál ha sido la política social del gobierno de la Ciudad de México para las personas en situación de calle y, por otro, saber en qué medida la intervención pública ha contribuido a mejorar la vida de las personas. La investigación se conformó de tres capítulos, en el primero se revisó la literatura, tanto nacional como internacional, sobre el tema de estudio, con el propósito de entender la categoría conceptual en la que el gobierno intenta intervenir y también para señalar las responsabilidades de la política pública. En el capítulo dos se expuso y analizó la política social a partir de las reglas de operación de los programas y de la literatura que exponía parte del objeto de estudio. En el capítulo tres se reflexionó sobre si la información pública del gobierno de la ciudad es suficiente para comprender cómo ha influido la intervención del gobierno en el problema. A continuación, se presentan algunas conclusiones de lo que se revisó en los tres capítulos.

En el capítulo 1 se presentó la discusión sobre las categorías que se han utilizado para denominar a las personas que utilizan el espacio público para vivir, es decir a los homeless, indigentes, personas en situación de calle, y que son sujetos de la intervención pública. Como vimos las investigaciones sobre indigencia se desarrollaron a partir de dos aproximaciones epistemológicas, por un lado, las que se alinearon al positivismo y trataron de encontrar una relación causal entre algunos factores estructurales e individuales y la salida de las personas a la calle, sin embargo, fueron criticadas por simplificar el fenómeno y por no lograr explicar el por qué algunos individuos terminan en la calle y otros, con aparentemente las mismas características, no lo hacen. Por otro lado, están las investigaciones con carácter holístico, las cuales establecen que llegar a la calle es un proceso, se origina por la acumulación de eventos traumáticos a lo largo de la vida hasta que las personas ya no pueden hacer frente a una crisis de vivienda. Las investigaciones holísticas consideran que la indigencia es multidimensional, por lo que hay carencias fisiológicas, emocionales, territoriales, ontológicas y espirituales. Además, los individuos aprenden a vivir en la calle, adquieren conocimientos de cómo sobrevivir en el espacio público y crean vínculos sociales con aquellos que comparten su forma de vida.

Las investigaciones en México han tenido un carácter holístico y en ellas se ha estudiado la vida en la calle mediante conceptos como identidad, arraigo o exclusión. Se reconoce que las personas adquieren un vínculo con el espacio que les rodea, por lo que no son simples individuos con carencias, sino son un grupo activo con capacidad de decisión y que establece relaciones con el entorno. El fenómeno de vivir en la calle es multicausal, pues se origina de la interacción de factores en los ámbitos macro, meso y micro. Además, se considera que hay un proceso para llegar a la calle, la gente se adapta a vivir en un nuevo ambiente. Las organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil también han aportado a las investigaciones mexicanas, además defienden el carácter activo de la población. A partir de la revisión teórica se establece que el fenómeno de vivir en la calle es complejo, es causado por la interacción de factores en distintos ámbitos y las personas en calle adquieren una identidad que suple algunas carencias emocionales, espirituales y ontológicas, por lo que la atención debe partir del reconocimiento de estas características del fenómeno. Hay que añadir que el gobierno central tiene responsabilidades específicas como coordinar esfuerzos entre instituciones, ofrecer programas de atención y prevención, establecer regulaciones, realizar actividades de gran magnitud como los conteos y censos y también debe vigilar el respeto de los derechos humanos de la población callejera.

En el capítulo dos se plantearon cuatro periodos de análisis de la política social: 1) los antecedentes, que inician en el periodo del México Independiente, pasan por el Porfiriato y terminan con la etapa de la Posrevolución y la industrialización del país; 2) la década de los ochenta y la especial atención a la infancia; 3) el cambio de gobierno de 1997 y la propuesta de un nuevo modelo de atención para esta población; y 4) el enfoque de derechos a partir de la publicación del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México de 2016. El análisis se planteó a partir de tres características: 1) conceptualización del fenómeno y causas del problema; 2) tipo de atención y objetivos de la intervención y 3) responsabilidades del gobierno. Las fuentes de información para este capítulo consistieron en las reglas de operación de los programas y en investigaciones que exponían alguna parte de la política social.

En el periodo de estudio, la conceptualización del fenómeno por parte del gobierno ha sufrido cambios, en un inicio se usaban términos como mendigos, pordioseros, vagos o indigentes para referirse a la población callejera. En la década de los ochenta se propusieron diversas categorías para distinguir a los niños que estaban en la calle o en riesgo de llegar a ella y aunque

no eran lo suficientemente útiles para ser aplicadas en la realidad, sirvieron de base para ideas posteriores. Con el avance de la política social en la Ciudad de México se introdujeron conceptos como persona en situación de calle o poblaciones callejeras, con lo cual se reconoció el carácter activo y la identidad de este grupo poblacional. Con el desarrollo e incorporación en la intervención pública de una nueva conceptualización del problema se entendió de forma distinta las causas que lo originan, pues se pasó de creer que era un asunto de los malos hábitos de las personas pobres a entender que la vida en la calle es compleja y se origina a partir de diversas interacciones en distintos ámbitos.

La intervención pública también ha pasado por diversas modificaciones, por muchos años el apoyo del gobierno se dirigía a aquellas personas que se pudieran incorporar de forma productiva a la sociedad, además se vigilaba quién recibía la ayuda y se reprobaba moralmente cualquier abuso de la caridad de los otros, a la población que no se le podía integrar de forma útil a la economía se les destinaba a instituciones como escuelas, hospitales o cárceles con el propósito de sacarlas de la calle o para cambiar su mentalidad. En la segunda mitad del siglo XX, y principalmente después de la aplicación de las políticas de ajuste y del aumento de la población callejera en la década de los ochenta, se incorporó en la agenda pública la prioridad de atender a los niños que vivían en la calle, sin embargo, la intervención tenía un carácter asistencial, pues las responsabilidades del gobierno se limitaban a la oferta de bienes y servicios sociales, pero no se tomaba en cuenta las necesidades u opiniones de los usuarios. Fue a partir del cambio de gobierno de 1997 cuando se buscó fortalecer la política social de la ciudad, se crearon instituciones y poco a poco se avanzó en la atención a la población en calle, pues se incorporaron reglas de operación a los programas, se llevaron a cabo algunos conteos y paulatinamente se fue definiendo de mejor forma las necesidades de las personas que viven en el espacio público, pero la atención aún tenía características asistenciales.

En 2016 se publicó el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México, con el cual el gobierno incorporó el enfoque de derechos humanos en la intervención y adquirió responsabilidades antes, durante y después del problema, el objetivo principal era asegurar y garantizar los derechos de esta población. En 2020 se reemplazó el protocolo de 2016 con el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de Calle en la Ciudad de México, se continuó con el enfoque de derechos, pero se eliminaron algunas etapas del

protocolo anterior como la prevención, además se agregaron algunas responsabilidades que son características de una política social focalizada, como la identificación correcta de la población objetivo o el límite en la duración de la atención que puede no corresponder al tiempo que necesita una persona para salir de la calle, sin embargo es la primera vez que se propuso la atención personalizada de caso por caso.

En la revisión de la documentación oficial se observan avances en cuanto al diseño de la intervención para las personas en situación de calle, se han incorporado nuevas explicaciones del fenómeno, se ha reconocido la capacidad de agencia de las personas y se han consolidado las instituciones que atienden el problema, pero no se debe olvidar que lo que se establece en la norma no necesariamente se refleja en la aplicación de esta. La agenda de investigación está abierta a conocer de qué forma lo que se menciona en los protocolos se cumple en la atención que recibe la población en calle en el día a día, puesto que todavía hay muchos retos para lograr que las personas puedan mejorar su vida y encuentren otras oportunidades para habitar la ciudad. Un ejemplo de ello es la pandemia de COVID 19 de 2020, ya que representó una amenaza para todos los habitantes de la ciudad y en específico para los más vulnerables y desprotegidos, ya que las personas que viven en el espacio público no podían seguir las medidas sanitarias que recomendaban las autoridades de salud y además tampoco hay información suficiente para conocer los efectos de la pandemia en esta población.

En esta tesis también se planteó el interés de conocer en qué medida la política social del gobierno de la Ciudad de México ha contribuido a gestionar el problema y si ha ayudado a mejorar la vida de la población que vive en la calle, por lo que el capítulo tres se destinó a exponer y analizar las cifras oficiales sobre el fenómeno. El capítulo se compone de tres secciones: 1) la revisión metodológica de los censos y conteos para personas en situación de calle; 2) la exposición de las cifras oficiales que el gobierno ha recopilado en los últimos años; y 3) la presentación del trabajo de campo que se realizó en el Censo de Personas en Situación de Calle de diciembre de 2020. Hay dos metodologías para contar a la población callejera: la primera es la de punto en el tiempo, que consiste en elegir una noche para salir a encuestar a las personas que permanecen en el espacio público; la segunda se basa en el concepto de población oculta y considera que para contabilizar a este grupo poblacional se necesita entender que están en constante movilidad, que no siempre están dispuestos a participar en el ejercicio y que constantemente cambian su dinámica diaria para sobrevivir.

Los censos y conteos de personas en situación de calle que ha realizado el gobierno de la Ciudad de México presentan inconsistencias metodológicas, ausencia de continuidad y falta de control en las técnicas que se aplicaron, por lo que no hay confianza en la información que se ha presentado. A pesar de ello las cifras son suficientemente robustas para indicar que el fenómeno de vivir en la calle se concentra en las alcaldías del centro de la ciudad y que tiene mayor prevalencia en varones jóvenes y solteros, además el grado educativo de esta población es bajo y un poco más de la mitad proviene de afuera de la ciudad. Con los datos del gobierno no es posible saber si alguna política social o modelo de atención ha servido para reducir el problema, pues las variaciones de año con año se deben a los cambios metodológicos y no por la influencia de la ayuda pública. Con la información pública tampoco se puede saber si la intervención ha mejorado la vida de las personas, ya que hacen falta indicadores como el flujo de entrada y salida de esta condición, el tiempo que una persona dura en la calle o el aumento de la esperanza de vida.

Hoy en día, el gobierno de la Ciudad de México se ha preocupado por solucionar los problemas de las administraciones pasadas, por lo que ha buscado la forma de profesionalizar y tecnificar los conteos para personas en situación de calle, de modo tal que se eligió la metodología de punto en el tiempo y se invitó al INEGI a participar en el levantamiento. La preparación de un conteo no es sencilla, pues se debe considerar los recursos humanos y financieros disponibles, se tiene que elegir la noche adecuada para salir a la calle y que la población no se haya movido de lugar por el clima o alguna festividad, además de que se debe capacitar a los encuestadores para un correcto levantamiento. La noche del conteo se debe prevenir cualquier eventualidad como alguna falla al momento de capturar la información, algún problema que ponga en riesgo la integridad de los encuestadores o encontrar los sitios que las personas han elegido para ocupar. El trabajo no es fácil, por esta razón se debe reconocer el compromiso que tiene el personal del Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias para atender uno de los problemas más complejos y visibles de la ciudad.

Ruiz Coronel (Boletín UNAM, 2020) indica que la vida en la calle en la Ciudad de México ha alcanzado a la tercera generación; esto quiere decir que hay personas que crecieron en la calle, se convirtieron en adultos con hijos, los cuales también han crecido y han comenzado su propia familia. Saucedo y Taracena (2011, p. 282) añaden que a pesar de que las personas se apropian y habitan la calle para su sobrevivencia, están lejos de tener los medios necesarios para gozar de forma plena sus derechos humanos, y, por consiguiente, tampoco pueden asumir los beneficios y

asumir las obligaciones de ser ciudadanos. Bajo este panorama, la política pública se convierte en una pieza clave para reducir la desigualdad social y llevar los beneficios, que ofrece la ciudad, a toda la población. En estos últimos veinte años, la intervención gubernamental para personas en situación de calle se ha fortalecido mediante la consolidación de protocolos de atención que buscan solucionar el problema de forma integral, no obstante, aún se necesita más trabajo para ofrecer alternativas y oportunidades para las personas que viven en el espacio público.

Se debe tener especial cuidado en el diseño de la intervención pública para personas en situación de calle, pues el problema es complejo. Cada persona vive el proceso de salir a la calle de forma distinta, puede ser largo, intermitente, con periodos de estabilidad, pero también de crisis, y aunque se comparten las condiciones de pobreza y exclusión, que son las que probablemente causaron su salida al espacio público, cada individuo se adapta de forma particular para habitar la calle. Por eso es necesario señalar los posibles riesgos que la modificación en la intervención impone a los retos para atender a esta población. Como ocurrió con la publicación del protocolo de 2020, en donde se eliminó la etapa de prevención en la atención del problema. Lo anterior debido a que, a pesar de que se tiene el compromiso y se realiza el esfuerzo de destinar los recursos públicos para quién más lo necesita, la prevención no debe ser ajena al momento de plantear soluciones para este problema.

BIBLIOGRAFÍA

- Aillón Soria, E. (2001). Moralizar por la fuerza. El decreto de reformulación del tribunal de vagos de la Ciudad de México, 1845. En C. E. Lida & S. Pérez Toledo (Eds.), *Trabajo, ocio y coacción. Trabajadores urbanos en México y Guatemala en el siglo XIX* (pp. 67–113). Miguel Ángel Porrúa - Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.
- Albon, D., Soper, M., & Haro, A. (2020). Potential Implications of the COVID-19 Pandemic on the Homeless Population. *Chest*, 158(2), 477–478. <https://doi.org/10.1016/j.chest.2020.03.057>
- Amparo Morant, R. (2020). *Arquitectura hostil. La hipocresía del no habitar*. Arquitectura y Empresa. <https://arquitecturayempresa.es/noticia/arquitectura-hostil-la-hipocresia-del-no-habitar?fbclid=IwAR0OqzNy6qe0QGT-5XKKGVLcyS4bmK8krcQ5DxQ7dQjXYdggy4FN78RXatQ>
- Anderson, N. (1923). *The hobo: The sociology of homeless man*. The University of Chicago Press.
- Araya Espinoza, A. (2002). Guerra, intolerancia a la ociosidad y resistencia: los discursos ocultos tras la vagancia Ciudad de México 1821-1860. *Boletín Americanista*, 0(52), 23–55.
- Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Eudeba.
- Becerril, J. (2020). *Muere indigente en calles de la colonia Doctores*. Milenio. <https://www.milenio.com/ciencia-y-salud/sociedad/muere-indigente-en-calles-de-la-colonia-doctores>
- Boletín UNAM. (2020). *Vivir en la calle, herencia que alcanza a la tercera generación*. Dirección General de Comunicación Social. https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2020_1120.html
- Boy, M. (2011). 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. *Quid* 16, 1, 58–73.
- Busch-Geertsema, V., Culhane, D., & Fitzpatrick, S. (2016). Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness. *Habitat International*, 55, 124–132. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2016.03.004>
- Carrasco, P. (2021). *Personas en situación de calle en CDMX son excluidas del sistema de salud*. El Sol de México. <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/cdmx/en-la-ciudad-de-mexico-viven-cerca-de-7-mil-personas-en-la-calle-pero-no-todos-han-sido-vacunados-contra-el-covid-19-6767874.html>
- Casanova, M. P. (1996). El frente “psi” en México: notas sobre asistencia, universidad y sociedad II. En M. Á. Castillo (Ed.), *3 Foro departamental de educación y comunicación 1995: Psicología*. UAM-X, CSH, Educación y comunicación.
- Castillo Canché, J. I., & Magaña Toledano, J. C. (2011). *El mundo marginal en la prensa gráfica porfiriana: Los pobres de la Ciudad de México en el mundo ilustrado*. Universidad Autónoma de Yucatán. https://www.antropologia.uady.mx/ca/historia_memoria/act_academicas.php
- Chamberlain, C., & Johnson, G. (2013). Pathways into adult homelessness. *Journal of Sociology*, 49(1), 60–77. <https://doi.org/10.1177/1440783311422458>
- Clapham, D. (2003). Pathways Approaches to Homelessness Research. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 13(2), 119–127. <https://doi.org/10.1002/casp.717>
- CNDH México, & El Caracol AC. (2019). *Diagnóstico sobre las condiciones de vida, el ejercicio de los derechos humanos y las políticas públicas disponibles para mujeres que constituyen la población callejera*.

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2014). *Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012 - 2013*. <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf>
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2008). *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA). (2020a). *Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial*. EVALÚA. <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DIES20/ciudad-de-mexico-2020-diagnostico.pdf>
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA). (2020b). *Evaluación estratégica de la política social de la Ciudad de México 2018-2020*.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2006). *Niños y niñas en situación de calle y la discriminación en el acceso a la educación, salud y justicia*.
- Conway, B., Truong, D., & Wuerth, K. (2020). COVID-19 in homeless populations: Unique challenges and opportunities. *Future Virology*, 15(6), 331–334. <https://doi.org/10.2217/fvl-2020-0156>
- Cowan, C. D. (1991). Estimating Census and Survey Undercounts Through Multiple Service Contacts. *Housing Policy Debate*, 2(3), 867–882. <https://doi.org/10.1080/10511482.1991.9521075>
- Damián, A. (2002). *Cargando el ajuste : los pobres y el mercado de trabajo en México* [Book]. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano Federal (HUD). (2017). *Conteo de Personas Sin Hogar 2017*. https://agencias.pr.gov/agencias/secretariado/ProgramasServicios/Documents/COC_2017/PRESENTACION_COC_2017.pdf
- Departamento del Distrito Federal. (1996). *Estudio censal sobre la dimensión, naturaleza y situación de la indigencia adulta en el Distrito Federal*.
- Di Iorio, J., & Farías, M. (2020). Problematizar las relaciones espacio-sujeto-situación de calle: el caso del Censo Popular en Buenos Aires, Argentina. *Revista Colombiana de Sociología*, 43(2), 215–237. <https://doi.org/10.15446/rcs.v43n2.82897>
- Diario Oficial de la Federación. (1995). *Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995 - 2000*. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4884062&fecha=01/11/1995
- Dirección General Instituto de Asistencia e Integración Social. (2016). *EVALUACIÓN INTERNA 2016 “ATENCIÓN SOCIAL EMERGENTE ”*.
- Fitzpatrick, S. (2005). Explaining homelessness: A critical realist perspective. *Housing, Theory and Society*, 22(1), 1–17. <https://doi.org/10.1080/14036090510034563>
- Fitzpatrick, S., Kemp, P., & Klinker, S. (2000). Single homelessness: An overview of research in Britain. *Joseph Rowntree Foundation*, 1–65. <https://www.jrf.org.uk/report/single-homelessness-overview-research-britain>
- Gaceta Facultad de Medicina. (2021). *COVID-19 y personas en situación de calle*. <http://gaceta.facmed.unam.mx/index.php/2021/05/06/covid-19-y-personas-en-situacion-de-calle/>
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2016). *Acuerdo por el que se da a conocer el Protocolo*

- Interinstitucional de Atención a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México*. 95. Publicado el 16 de junio de 2016
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2017). *Constitución Política de la Ciudad de México*. Publicada el 31 de agosto de 2020
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2018). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México*. Publicada el 13 de diciembre de 2018
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2019a). *Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa “Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras (PAIPIPC) 2019”*. 13 Tomo I, 167–183. Publicado el 18 de enero de 2019
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2019b). *Aviso por el que se dan a conocer los Lineamientos Generales de la acción institucional “Atención Social Inmediata a Poblaciones Prioritarias”*. 252 Bis, 60–68. Publicado el 31 de diciembre de 2019
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2020). *Acuerdo por el que se expide el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de Calle en la Ciudad de México*. 297 bis., 4–29. Publicado el 5 de marzo de 2020
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2000). *Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal. Organo del Gobierno del Distrito Federal*, 44, 2–6. Publicada el 16 de marzo de 2000
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2001). *Decreto por el que se crea el Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal*. 7, 4–6. Publicado el 18 de enero de 2001
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2007). *Programa protección social y emergente a la comunidad*. 25-BIS. Publicado el 31 de enero de 2007
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2009). *Reglas de operación del programa de atención social emergente y protección social a la comunidad 2009*. 516, 59–60. Publicado el 30 de enero de 2009
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2010). *Lineamientos y Mecanismos de Operación para el Programa de Atención Preventiva y Emergente a personas afectadas por contingencia o en vulnerabilidad social 2010*. 768, 19–24. Publicado el 28 de enero de 2010
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2014). *Reglas de Operación de “Atención Social Emergente” 2014*. 1788, 64–72. Publicado el 30 de enero de 2014
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2015). *Reglas de Operación del Programa “Atención Social Emergente” 2015*. 19 Tomo I, 60–70. Publicado el 28 de enero de 2015
- Geertz, C. (2003). *La interpretación de las culturas*. Editorial Gedisa.
- Gómez Gallardo, P. (2017). Causas del fenómeno de callejerización y violaciones a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes que viven y sobreviven en la calle. En J. A. López Velarde Campa (Ed.), *Los invisibles: niñas, niños y adolescentes en situación de calle en la Ciudad de México* (pp. 23–56). ALDF, CNDH-DF, UNAM, UAA.
- Gowan, T. (2010). *Hobos, Hustlers, and Backsliders: Homeless in San Francisco*. University of Minnesota Press.
- Griesbach Guizar, M., & Sauri Suárez, G. (1997). *Con la calle en las venas*. Fundación Ednica.
- Guber, R. (2015). *La etnografía método, campo y reflexividad*. Siglo XXI.
- Hernández, E. (2019). *Van por nuevo censo de personas en situación de calle*. El Universal: Metropoli.

<https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/van-por-nuevo-censo-de-personas-en-situacion-de-calle>

Herrera Bautista, E. (2011). Infancia y juventud en situación de calle. *Rayuela: Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos*, 110–118.

Himmelfarb, G. (1988). *La idea de la pobreza: Inglaterra a principios de la época industrial*. Fondo de Cultura Económica.

INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/#Tabulados>

INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>

INEGI. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>

infobae. (2021). *La verdad detrás de la supuesta inmunidad de las personas en situación de calle ante el COVID-19*. infobae. <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/02/11/la-verdad-detras-de-la-supuesta-inmunidad-de-las-personas-en-situacion-de-calle-ante-el-covid-19/>

Insausti Ugarte, S. (2000). *Programa para la prevención, atención, desaliento y erradicación del trabajo infantil urbano marginal*. UNICEF/DIF.

Instituto de Asistencia e Integración Social. (2009). *Censo de personas en situación de calle de la Ciudad de México “Tú también cuentas”*.

Instituto de Asistencia e Integración Social. (2017). *Censo de Poblaciones Callejeras 2017*.

Lambert, E., & Wiebel, W. (1990). Introduction. En E. Lambert (Ed.), *The Collection and Interpretation of Data from Hidden Populations* (pp. 175–216). National Institute on Drug Abuse Research Monograph.

Lee, B. A., Tyler, K. A., & Wright, J. D. (2010). The new homelessness revisited. *Annual Review of Sociology*, 36, 501–521. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-070308-115940>

Lorenzo Río, M. D. (2012). Los indigentes ante la asistencia pública: una estrategia para sobrevivir en la ciudad de México, 1877-1905. *Historia Mexicana*, 62(1), 195–247.

Lorenzo Río, M. D. (2018a). El análisis de la pobreza y la campaña contra la mendicidad en la Ciudad de México, 1929-1931. *Historia Mexicana*, 1677–1724. <https://doi.org/10.24201/hm.v67i4.3567>

Lorenzo Río, M. D. (2018b). La acción asistencial. Protección y confinamiento ante el problema de la mendicidad en la Ciudad de México, 1929-1934. *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, 68, 169–199.

Makowski, S. (2010). *Jóvenes que viven en la calle*. Siglo XXI, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Makowski, S. (2011). Infancias y juventudes callejeras en la Ciudad de México. *regiones, suplemento de antropología*, 8(46), 18–22.

Maldonado San Germán, H. (2017). Política pública y programas sociales para las niñas, los niños y las y los adolescentes que viven y sobreviven en la calle. En J. A. López Velarde Campa (Ed.), *Los invisibles: niñas, niños y adolescentes en situación de calle en la Ciudad de México* (pp. 173–194). ALDF, CNDH-DF, UNAM, UAA.

Martínez Jiménez, M. B. (2018). “De la calle fui...”. *Poblaciones callejeras en la Ciudad de México*. Instituto Mora.

- McNaughton, C. (2008). *Transitions Through Homelessness: Lives on the Edge*. Palgrave Macmillan.
- Michel. (2019). *PGJ investiga agresiones contra indigentes en CDMX*. Plumas Atómicas. <https://plumasatomicas.com/noticias/cdmx/pgj-agresiones-indigentes-cdmx/>
- Milenio Digital. (2020). *Caída del peso y suspensión de clases: cronología del coronavirus en México*. <https://www.milenio.com/politica/coronavirus-mexico-linea-mapa-resumen-covid19>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2011). *Informe final del censo y conteo de personas en situación de calle 2011*. <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61613/1/informe-final-del-censo-y-conteo-de-personas-en-situacion-de-calle.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2019). *Relevantamiento de personas en situación de calle 2019*. MIDES. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/relevamiento-de-personas-en-situacion-de-calle-2019>
- Ministerio de Planificación. (2005). *Habitando la calle: Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle 2005*.
- Moreno Ortíz, M. del C. R. (2018). El discurso contra la vagancia y su difusión a través de los bandos publicados en la Ciudad de México, 1810-1821. *Legajos. Boletín del Archivo General de la Nación*, 8(15), 11–34. <https://doi.org/10.31911/bagn.2018.8.15.27>
- Nadia, J. (2019). *Queman a indigente en pleno Centro Histórico de la CDMX*. Grupo Fórmula. <https://www.radioformula.com.mx/noticias/mexico/20190201/queman-a-indigente-en-pleno-centro-historico-de-la-cdmx/>
- Nava, C. (2021). *Gobierno de CDMX vacuna contra COVID-19 a personas en situación de calle*. El Sol de México. <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/cdmx/gobierno-de-cdmx-vacuna-contracovid-19-a-personas-en-situacion-de-calle-6598361.html>
- Nieto, C. J., & Koller, S. H. (2015). Definiciones de Habitante de Calle y de Niño, Niña y Adolescente en Situación de Calle: Diferencias y Yuxtaposiciones. *Acta de Investigación Psicológica*, 5(3), 2162–2181. [https://doi.org/10.1016/s2007-4719\(16\)30007-2](https://doi.org/10.1016/s2007-4719(16)30007-2)
- Nooe, R. M., & Patterson, D. A. (2010). The ecology of homelessness. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 20(2), 105–152. <https://doi.org/10.1080/10911350903269757>
- Noreña Casado, F. (1985). Avances de la Obra Pública y Vivienda del Distrito Federal. *Revista de Administración Pública*, 61/62, 109–130.
- Park, R. E. (1967). The Mind of the Hobo: Reflections upon the Relation Between Mentality and Locomotion. En R. E. Park, E. W. Burges, & R. D. Mckenzie (Eds.), *The City: Suggestions for Investigation of Human Behavior in the Urban Enviroment* (pp. 156–160). The University of Chicago Press.
- Pérez García, J. M. (2003). La infancia callejera: apuntes para reflexionar el fenómeno. *Revista Española de Educación Comparada*, 0(9), 153–186.
- Pérez Hernandez, I. E. K. (2004). *Los niños en situación de calle y las organizaciones no gubernamentales que los atienden en la Ciudad de México*. Universidad Austral de Chile.
- Pérez Toledo, S. (1993). Los vagos de la ciudad de México y el Tribunal de Vagos en la primera mitad del siglo XIX. *Secuencia*, 27, 27–42.
- Peza, J. de D. (1881). *La beneficencia en México*. Imprenta de Francisco Díaz de León.

- proyecto 7. (2019). *Informe Ejecutivo: Segundo Censo Popular de Personas en Situación de Calle de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. <https://proyecto7.org/wp-content/uploads/2019/07/Informe-Ejecutivo-CPPSC2019.pdf>
- PUDH, & UNAM. (2019). *Poblaciones callejeras en la Ciudad de México: Ciudadanía y derecho a la identidad legal*.
- Quórum AC. (2012). *Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situaciones de calle: Elementos para repensar las formas de intervención*. Editorial Lenguaraz.
- Ravenhill, M. H. (2003). *The culture of homelessness: An ethnographic study*. London School of Economics and Political Science.
- Ríos Molina, A. (2010). Indigencia, migración y locura en el México posrevolucionario. *Historia Mexicana*, 59(4), 1295–1337. <https://doi.org/10.2307/27809517>
- Rosa, P. (2013). ¿Cuántos son, quiénes son los habitantes de la calle?: Acercamientos a las cifras. *Trabajo y Sociedad*, 21, 563–577.
- Rossi, P. H. (1989). *Homelessness in America: Selected Topics*.
- Ruíz Coronel, A. (2012). Elementos mínimos que las intervenciones con personas en situación de calle. En A. Ruíz Coronel (Ed.), *La calle como objeto de estudio: Compendio de tesis sobre el fenómeno de calle* (pp. 128–140).
- Ruíz Coronel, A. (2013). *La velocidad de la muerte: la intervención institucional con jóvenes en situación de calle como desaceleración de la entropía*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ruíz Coronel, A. (2017). Y los invisibles, ¿por qué son invisibles? En J. A. López Velarde Campa (Ed.), *Los invisibles: niñas, niños y adolescentes en situación de calle en la Ciudad de México* (pp. 87–113). ALDF, CNDH-DF, UNAM, UAA.
- Sáenz, J. D. (2007). Temas de reflexión en la intervención social. *Revista CS*, 1.
- Saucedo, I. A., & Taracena, B. E. (2011). Habitar la calle: pasos hacia una ciudadanía a partir de este espacio. *Revista Latinoamericana en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 9(1), 269–285.
- Saucedo Vázquez, I. A. (2012). *El arraigo callejero en niñas y mujeres jóvenes que viven en las calles de la Ciudad de México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- SDIS, & DANE. (2017). *Censo de Habitantes de la Calle: Bogotá 2017*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo-habitantes-calle/presentacion-resultados-hab-calle-bogota-2017.pdf>
- Secretaría de Inclusión y Bienestar Social. (2020a). *Directorio de los Centros de Asistencia e Integración Social*. [https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Directorio de los Centros de Asistencia e Integracion Social-FINAL.pdf](https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Directorio%20de%20los%20Centros%20de%20Asistencia%20e%20Integracion%20Social-FINAL.pdf)
- Secretaría de Inclusión y Bienestar Social. (2020b). *Encuentra nuestras Residencias CAIS*. <https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/mapa-residencias-cais>
- Secretaría de Inclusión y Bienestar Social. (2020c). *Encuentra nuestros espacios de atención a personas en situación de calle*. <https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/mapa-atencion-personas-en-situacion-de-calle>
- Serrano Migallón, F. (1985). Dinámica de la Administración del Departamento del Distrito Federal. *Revista de Administración Pública*, 61/62, 29–38.
- Shlay, A. B., & Rossi, P. H. (1992). Social science research and contemporary studies of homelessness.

Annual review of sociology., 18, 129–160. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.18.080192.001021>

- Somerville, P. (2013). Understanding Homelessness. *Housing, Theory and Society*, 30(4), 384–415. <https://doi.org/10.1080/14036096.2012.756096>
- Strickland, R. D. (2011). 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*, 122–128.
- Strickland, R. D. (2012). Poblaciones callejeras: de la asistencia a la represión. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, 0(38), 105–120.
- Sutherland, E. H., & Locke, H. J. (1936). *Twenty Thousand Homeless Men: A Study of Unemployed Men in the Chicago Shelters*. J.B. Lippincott Company.
- Tarcena Ruiz, E. (2010). Hacia una caracterización psico-social del fenómeno de callejerización. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 8(1), 393–409.
- Tipple, A. G., & Speak, S. E. (2006). Who is homeless in developing countries? Differentiating between inadequately housed and homeless people. *International Development Planning Review*, 28(1), 57–84. <https://doi.org/10.3828/idpr.28.1.3>
- Tipple, G., & Speak, S. (2005). Definitions of homelessness in developing countries. *Habitat International*, 29(2), 337–352. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2003.11.002>
- Tomas, A., & Dittmar, H. (1995). The Experience of Homeless Women: An Exploration of Housing Histories and the Meaning of Home. *Housing Studies*, 10(4), 493–515. <https://doi.org/10.1080/02673039508720834>
- Toro, P. A., Trickett, E. J., Wall, D. D., & Salem, D. A. (1991). Homelessness in the United States: An Ecological Perspective. *American Psychologist*, 46(11), 1208–1218. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.46.11.1208>
- Tsai, J., & Wilson, M. (2020). COVID-19: a potential public health problem for homeless populations. *The Lancet Public Health*, 5(4), e186–e187. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30053-0](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30053-0)
- Velázquez, C. (2021). *Murió indigente por hipotermia en la CDMX*. Milenio. <https://www.milenio.com/policia/indigente-muere-por-hipotermia-en-la-cdmx>
- Wright, J. D., & Devine, J. A. (1992). Counting the homeless: The Census Bureau's "S-night" in five U.S. cities. *Evaluation Review*, 16(4), 355–364.