



Laura Beatriz Montes de Oca Barrera  
Laura Elena Martínez Salvador  
Compiladoras

# Caminos de la gobernanza en México

Avances, pausas, obstáculos y retrocesos

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Instituto de Investigaciones Sociales

# Camino de la gobernanza en México

Avances, pausas, obstáculos y retrocesos

**Comité Editorial de Libros  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Universidad Nacional Autónoma de México**

*Presidente*

Miguel Armando López Leyva • IISUNAM

*Secretario*

Hubert C. de Grammont • IISUNAM

*Miembros*

María Alejandra Armesto • FLACSO

Virginia Careaga Covarrubias • IISUNAM

Marcos Agustín Cueva Perus • IISUNAM

Fiorella Mancini • IISUNAM

Adriana Murguía Lores • FCPYS, UNAM

Eduardo Nivón Bolán • UAM-I

Adriana Olvera Hernández • IISUNAM

Catherine Vézina • CIDE

# Caminos de la gobernanza en México

## Avances, pausas, obstáculos y retrocesos

Laura Beatriz Montes de Oca Barrera  
Laura Elena Martínez Salvador  
(compiladoras)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Ciudad de México, 2022

**Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información**

Nombres: Montes de Oca Barrera, Laura Beatriz, editor. | Martínez Salvador, Laura Elena, editor.

Título: Caminos de la gobernanza en México : avances, pausas, obstáculos y retrocesos / Laura Beatriz Montes de Oca Barrera, Laura Elena Martínez Salvador (compiladoras).

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2022.

Identificadores: LIBRUNAM 2165860 | ISBN 9786073064859

Temas: Administración pública -- Participación ciudadana -- México. | Sociedad civil -- México. | Abastecimiento de alimentos -- Política gubernamental -- México. | México -- Política y gobierno.

Clasificación: LCC JF1355.C344 2022 | DDC 351—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con las normas establecidas por el Comité Editorial de Libros del Instituto.



Esta obra está bajo la licencia CC BY-NC-SA 4.0. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Primera edición: septiembre de 2022

D. R. © 2022, Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México

Coordinación editorial: Virginia Careaga Covarrubias  
Cuidado de la edición: Mauro Chávez Rodríguez  
Diseño de portada y tratamiento de imágenes: Cynthia Trigós Suzán  
Formación de textos: María Antonieta Figueroa Gómez  
Fotografía en portada: Stephane Gagnon

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-607-30-6485-9

# Índice

7 Presentación

11 Introducción

## **AVANCES HACIA LA RUTA DE LA GOBERNANZA**

31 Gobernanza participativa en la seguridad ciudadana en México:  
una aproximación desde las organizaciones de la sociedad civil  
*Lucía Carmina Jasso López*

61 Gobernanza territorial en Ixhuatlán del Café. Una experiencia desde  
Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café, A.C.  
*Rosa María Larroa Torres, Laura Rodas Sánchez  
y Tihui Campos Ortiz*

## **LAS PAUSAS EN EL CAMINO Y LOS RETOS PARA SEGUIR AVANZANDO**

99 Gobernanza territorial en los procesos de patrimonialización  
de bienes alimentarios. La “alegría” de amaranto en la  
Ciudad de México  
*Laura Elena Martínez Salvador, Daniel de Jesús Contreras  
y Maira Itzel Guerrero Jacinto*

# Los derechos humanos de las personas en situación de calle en la Constitución Política de la Ciudad de México ¿Oxímoron jurídico o instrumento de gobernanza moderna?

*Alí Ruiz Coronel  
Gabriel Rojas Arenaza*

## INTRODUCCIÓN

Una persona que se encuentra en situación de calle se ve obligada a llevar a cabo todas sus actividades de supervivencia en el espacio público, porque no tiene una vivienda o no puede vivir en ella (Gobierno de la Ciudad de México, 2020). La falta de garantía del derecho a la vivienda es nombre y metonimia de este fenómeno también conocido como “sinhogarismo” por la traducción directa del término anglosajón *homelessness*. Es, además, un derecho “llave”, que abre o cierra el acceso a otros derechos. Sin embargo, estudios como el Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Poblaciones Callejeras en el Distrito Federal 2012-2013 (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2014), el capítulo “Poblaciones callejeras” del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2016) y el Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018 (Secretaría de Desarrollo Social-Instituto de Asistencia e Integración Social, 2018) han demostrado que la falta de vivienda es sólo “la punta

del iceberg”, ya que bajo el pequeño pico visible del témpano se oculta una montaña de derechos sistemáticamente vulnerados que se entrelazan para producir la expulsión y mantener el arraigo a la calle.

En la Ciudad de México, la vida en situación de calle es simultáneamente resultado y causa de la falta de garantía de los derechos a la salud, la educación, el trabajo y la propiedad personal. Los estudios mencionados evidenciaron que está asociada, además, a la vulneración de los derechos a la integridad, la libertad y la seguridad personales; del derecho a la justicia y las garantías judiciales. Se utiliza como criterio de excepción para anular el acceso de las personas a los derechos particulares, como los derechos de las mujeres, de los niños y las niñas, de las personas con discapacidad y las personas indígenas. Encontraron también que el derecho que las propias personas en situación de calle refieren como el más vulnerado, lo que resulta más perjudicial para ellas, es el derecho a la dignidad de las personas, la no discriminación y la igualdad, porque en su interacción con las personas que no viven en situación de calle predominan las formas lesivas a la dignidad, los tratos crueles, que atentan contra su integridad física y moral, la humillación y el menosprecio.

Entonces, si la situación de calle es resultado de la falta de garantía de los derechos humanos fundamentales y si el cumplimiento de esos derechos extinguiría la situación de calle, hablar de “los derechos humanos de las personas en situación de calle” es un oxímoron, que es una figura lógica de la retórica que consiste en usar dos conceptos de significado opuesto y excluyente en una sola expresión, como en el “sonido del silencio”. El sonido anula el silencio, igual que la garantía de derechos humanos anularía la situación de calle. El origen etimológico de la palabra se encuentra en el griego ὀξύμωρον, *oxymoron*; pero es más transparente en su forma latina, *contradictio in terminis*, es decir, opuesto absurdo, o contradicción (Real Academia Española, 1992: 1496). Y sí, es una contradicción referirse a los derechos humanos de las personas en situación de calle porque sólo pueden estar en esa situación si sus derechos humanos han sido violados. Estos derechos dan título al capítulo segundo de la Constitución Política de la



Ciudad de México, que en el artículo 11 (denominado “Ciudad incluyente”), entrada K, asienta:

1. Esta Constitución protege a las personas que habitan y sobreviven en las calles. Las autoridades adoptarán medidas para garantizar todos sus derechos, impidiéndose acciones de reclusión, desplazamiento forzado, tratamiento de rehabilitación, internamiento en instituciones o cualquier otra, sin su autorización. Se implementarán medidas destinadas a superar su situación de calle.
2. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar la dignidad y el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes en situación de calle, evitándose su participación en actividades que atenten contra su seguridad e integridad (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017: 44).

La contradicción se vuelve casi una ironía cuando se afirma que se “evitará la participación de niños, niñas y adolescentes en situación de calle en actividades que atenten contra su seguridad e integridad”. ¿Qué puede atentar más contra su seguridad e integridad que vivir en la calle? Si los derechos fundamentales de la infancia contenidos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño fueran garantizados, sencillamente no habría niños, niñas ni adolescentes en situación de calle. Incluirlos en el texto constitucional es la aceptación tácita de que sus derechos no han sido ni son garantizados y de que los instrumentos que los enuncian no se cumplen.

Así, el problema que da origen a la presente disertación es inicialmente un problema lógico de *reductio ad absurdum*, en el que los términos que forman una misma estructura sintáctica se contradicen y anulan mutuamente. Pero más allá del formalismo lógico, indagar por qué los derechos de las personas en situación de calle fueron incluidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, a pesar de que la expresión misma es una contradicción, nos acerca a responder a la pregunta: ¿cuál es el estado actual de la gobernanza respecto a las personas en situación de calle en la Ciudad de México y cuál ha

sido su trayectoria? Si bien, en la forma, la entrada K del artículo 11 es un oxímoron jurídico, en la práctica es el instrumento de una gobernanza moderna en gestación. En este capítulo argumentaremos que su objetivo principal no es enunciar los derechos de las personas en situación de calle, sino dotar de fundamento jurídico a la acción y participación política de la sociedad civil que los defiende.

Como es evidente en este libro, existen muchas acepciones de la gobernanza. En este capítulo nos asimos al término “gobernanza moderna”, acuñado por Renate Mayntz:

Gobernanza moderna significa una forma de gobernar diferente en la que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Mayntz, 2001: 1).

Estos atributos de la gobernanza son particularmente adecuados para abordar el problema que aquí nos ocupa, ya que han sido las organizaciones de la sociedad civil especializadas y las redes que han formado las que han exigido y dirigido a las instituciones gubernamentales en el diseño, la implementación y la evaluación de los programas y las políticas públicas formuladas para atender el fenómeno de la vida en situación de calle en la Ciudad de México. Es necesario decir que esta interacción no ha sido siempre armónica. La vida en la calle medra en los resquicios de las omisiones en las políticas públicas y es el resultado, en buena medida, de la violencia estructural. Hacerlo evidente generalmente provoca confrontación entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales responsables.

A pesar del casi permanente clima de tensión, la colaboración existe y ha dado lugar a políticas públicas y programas de intervención formulados e implementados de manera conjunta entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales. Por esta razón, en este capítulo deseamos destacar que el conflicto tam-

bién es tierra fértil para la gobernanza. Adoptamos la perspectiva de la *sociología del conflicto* y entendemos que un conflicto social es una forma de interacción entre dos o más actores (individuos o grupos) que tienen fines divergentes en una situación que impide que ambos los consigan paralelamente, por lo que para cada uno se vuelve necesario neutralizar, reorientar o impedir las metas perseguidas por el otro actor. El análisis del conflicto requiere la consideración de las condiciones que lo propiciaron, su conformación, su desarrollo, sus procesos de ruptura, sus resultados y sus efectos, a partir de la interacción de los actores relevantes (Cosser, 1956; Freund, 1995).

Debido al grado extremo de exclusión en la que sobreviven, las personas en situación de calle no suelen tener participación política directa. Es por eso que los actores protagonistas en la gestación de la gobernanza moderna con respecto a la vida en situación de calle en la Ciudad de México son las organizaciones de la sociedad civil especializadas y las instituciones gubernamentales responsables. Como dicta la metodología propia de la sociología del conflicto, reconstruiremos la trayectoria identificando las diferentes etapas en el desarrollo del conflicto, primero particularizando en el trayecto de cada uno de los actores y después mostrando su articulación. Abordaremos la trayectoria de la sociedad civil especializada valiéndonos de la estrategia heurística llamada “vivencia”. Esta aproximación remite a la manera en que se viven los conflictos con los reclamos al poder, incluyendo tanto las demandas explícitas como las significaciones y experiencias que les dieron origen (Nielsen, 2004). Nos enfocaremos en la vivencia de Ednica, acrónimo de Educación para el Niño Callejero, una institución de asistencia privada con más de treinta años de experiencia en el tema.

Por otro lado, trazaremos la trayectoria de las instituciones gubernamentales locales responsables de atender a esta población: la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX), el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCDMX), la Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación de la Ciudad de México (Copred), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral

de la Familia (DIF) y el Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias (IAPP). Para esto, identificamos primero el proceso de institucionalización<sup>1</sup> a través de los documentos oficiales dirigidos a atender específicamente a la población en situación de calle. Finalmente, uniremos las dos trayectorias para identificar los momentos de solidaridad y confrontación entre la vivencia de la sociedad civil y la institucionalización gubernamental dentro del proceso de gestación de la gobernanza moderna en la Ciudad de México con respecto al tema de la vida en situación de calle.

### **LA SOCIEDAD CIVIL ESPECIALIZADA**

En los tiempos de la Colonia, albergar y proteger a los “niños desvalidos” fue considerado un acto noble de filantropía, que es el esfuerzo por atacar las desigualdades sociales con la caridad, una de las tres virtudes teologales del cristianismo. Tan temprano como en 1533, el rey de España, por “real cédula”, ordenó que se diera albergue a los hijos de españoles e indias que hubieran sido abandonados, a niños y niñas expósitos, a indigentes, a mujeres sin recursos y convalecientes (Gonzalbo, 1982). Las órdenes religiosas y la sociedad de beneficencia continuaron con la atención a esta población en hospitales, escuelas y casas de caridad. En 1841 surgió la Junta de Caridad, constituida por las familias más notables del país ligadas a la Mitra de México. En 1877 se transformó en la Junta de Beneficencia, que tuvo a su cargo las casas de los niños huérfanos, el hospicio de pobres y el Tucpán de Santiago, que era un sitio para niños “anormales”. El catálogo de anormalidad incorporaba todas las características consideradas deficiencias físicas, mentales y sociales: ceguera, sordera, mudez, zurdera, padecimientos psiquiátricos, indisciplina, transgresión, delincuencia y situación migratoria (Sánchez Calleja, 2018).

<sup>1</sup> Entendemos la “institucionalización” como el proceso por medio del cual los reclamos realizados por los actores se cristalizan en respuestas oficiales (Stammers, 2009).

Después de sus declaraciones de independencia, los países de la región heredaron un amplio número de asociaciones organizadas alrededor de la Iglesia católica. Se consideraba en ese entonces que la Iglesia debía ser la principal reguladora de la asimetría social, promoviendo la compasión y el desapego material en el extremo beneficiado y la aceptación humilde en el extremo opuesto. Desde ese entonces surgió la visión de la atención social como una obligación moral y la filantropía y el voluntariado como metonimia de la caridad cristiana (Cadena-Roa *et al.*, 2015). Simultáneamente, el siglo XIX atestiguó la emergencia de asociaciones de carácter político, científico, artístico y cultural. Se trataba de organizaciones más bien conformadas por las élites que buscaban contribuir a la edificación de los nuevos Estados nacionales, sin preocuparse todavía por la formación de la opinión pública o por la participación de las minorías. Con el paso del tiempo, en estas organizaciones liberales germinó otra percepción de la atención social: no como caridad privada ni mero compromiso moral, sino como obligación del Estado.

Las ideas liberales fueron coartadas por la falta de experiencia administrativa y la inestabilidad política y económica de los gobiernos, por un lado, y por la persistencia de una cultura de intolerancia, privilegios y valores jerárquicos y excluyentes, por el otro. La forma en que se entendía la ciudadanía excluía a la mayor parte de la población y quienes no estaban excluidos sólo en raras ocasiones propusieron iniciativas sociales independientes de la Iglesia católica.

Para el siglo XX, el Estado se había impuesto como el principal actor en los asuntos políticos y la planeación económica. Controlaba la acción pública y validaba los espacios y las arenas de participación cívica; asimismo, legitimaba o sancionaba a las organizaciones. La atención social estaba subordinada a la agenda política y la simpatía o antipatía que las organizaciones causaran al gobierno en turno. La ciudadanía era entonces equiparable a la militancia política oficial. Otros tipos de participación cívica en asuntos públicos no fueron tolerados, sino comprados, cooptados o incluso perseguidos y encarcelados.

Como en el caso anterior, esta tendencia tuvo una contraparte. La divulgación de las propuestas educativas de Paulo Freire, la influencia de la teología de la liberación y la implementación efectiva de mecanismos de desarrollo autónomos y alternativos sustentaron y fortificaron la acción de las organizaciones de la sociedad civil. Estos factores contribuyeron a la emergencia de organizaciones civiles bien informadas y altamente politizadas, muchas de las cuales estaban conformadas por la clase media y trabajadora, que conocía la brutalidad de las dictaduras militares que dominaron la región latinoamericana, y se había vuelto defensora acérrima de los derechos humanos. En las décadas siguientes, el esfuerzo por consolidar la democracia fue una de las tareas prioritarias de muchas organizaciones civiles. En su hacer, propiciaron la emergencia de un “régimen de participación abierta” (Cadena-Roa *et al.*, 2015), caracterizado por la diversificación de la acción colectiva, con el fin de atenuar la polarización social a través de patrones de organización versátiles e innovadores parcialmente independientes del Estado. Desde la acción concreta, influyen en las políticas que afectan a los distintos sectores de la población. No buscan desplazar al gobierno de sus responsabilidades, sino crear dinámicas de colaboración y mutua responsabilidad. Así, su operación estimula la emergencia de una gobernanza moderna.

Ambas tradiciones coexisten. Hoy en día, las personas en situación de calle pueden encontrar iglesias de diferentes religiones en las que se les permite pasar la noche, sanatorios en las parroquias donde se les brinda atención médica de primer nivel, así como comedores y orfanatos, como dicta la tradición filantrópica más antigua. O pueden asociarse a alguna de las organizaciones que aquí llamaremos *profesionales*. Estas últimas han abrevado en el discurso de los derechos humanos y han sistematizado modelos de intervención que buscan la autonomía de las personas. Han expandido también sus opciones de financiamiento, incorporando a la iniciativa privada; su personal se compone principalmente de profesionistas laicos que diseñan sus intervenciones con el conocimiento científico de su disciplina. Algunas, incluso, transitaron de un modelo a otro, como en el caso de

Ednica (institución de asistencia privada), que se originó en una organización de carácter religioso: Hogares Providencia (institución de asistencia privada).

### *Educación para el niño callejero*

Los fundadores de Ednica eran parte de Hogares Providencia, institución fundada por el presbítero Alejandro García Durán de Lara, conocido como *Chinchachoma*. El padre Durán, por su formación, su vocación sacerdotal y su personalidad, tenía un método de intervención *sui generi* en el que se mezclaba lo religioso con lo pedagógico y lo psicológico (García Durán, 1979, 1993). Sostenía que la atención debía ser incondicionalmente amorosa, personal y de absoluto respeto: “Mi propuesta alternativa para atender a los niños de la calle es que el niño sepa que yo lo amo”.<sup>2</sup> El “método” del padre *Chinchachoma* fue muy exitoso y consiguió que cientos de niños abandonaran la calle. Algunos de ellos, ahora adultos, han formado sus propias organizaciones para atender a las nuevas generaciones bajo el mismo precepto. Sin restar mérito y tomando en todo lo que vale la admirable labor del padre *Chinchachoma*, es justo señalar que era un tipo de intervención moral que tenía como eje principal una personalidad carismática.

Así como sus resultados fueron elogiados, su método fue exhaustivamente cuestionado, incluso por quienes formaban parte de Hogares Providencia. En 1990, algunos de sus colaboradores decidieron independizarse y formar una nueva organización en la que además de amor se proporcionara a los niños el principal instrumento liberador: la educación (Inostroza y Ruiz, 2013). La influencia de la teoría del pedagogo y educador brasileño Paulo Reglus Neves Freire y su *Pedagogía del oprimido* (1972) es evidente. Los fundadores de Ednica se suscribieron a este pensamiento y sostuvieron que la educación de las

<sup>2</sup> Entrevista: “Las razones del amor y de los héroes”. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=pmfSPYrP758>> (consulta: 15 de mayo de 2020).

clases oprimidas consistía en dotar al aprendiz de los soportes para la reivindicación política. Ednica es el acrónimo de Educación para el Niño Callejero, una institución de asistencia privada que atiende a niños, niñas y adolescentes en situación de calle. El nombre es también una anacronía que delata su edad. Nació en 1990, antes del lenguaje de género y cuando los niños que viven en situación de calle eran llamados “callejeros”. En ese año, México ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y algunas organizaciones de la sociedad civil abandonaron el enfoque filantrópico y se reestructuraron, adoptando una perspectiva profesional con enfoque de derechos. Ednica es un ejemplo de esto.

La educación de calle se caracteriza por un enfoque de respeto y tolerancia (Ruiz y Espinosa, 2018). La intervención radica en un acompañamiento que fomenta la autoestima positiva y ayuda a desarrollar las capacidades personales. Se lleva a cabo por medio de tres acciones. La primera es el acompañamiento individual, que consiste en convivir con la persona en situación de calle en su propia realidad, de manera puntual y duradera, para crear vínculos de confianza, respeto y aprendizaje mutuo. La segunda es la acción colectiva, que radica en promover actividades de tipo recreativo, intelectual, artístico o deportivo con fines socioeducativos en grupos de individuos que compartan la situación de calle, con la finalidad de promover la enseñanza entre pares. La tercera son las acciones comunitarias, que consisten en intervenciones dirigidas al entorno social de la persona: su familia, su grupo de calle, su red de apoyo, los vecinos. Estas acciones se proponen restaurar el tejido social y atenuar el sufrimiento social de la persona.

Una vez andando este camino, se vuelve imperioso ir más allá de las acciones inmediatas y llegar a las políticas públicas, como sucedió a Ednica. Las acciones comunitarias resaltan los patrones y las tendencias sistémicas de exclusión que impiden a las personas dejar la calle: la criminalización de su modo de vida (Ruiz, 2017a), la violencia estructural, su invisibilización (Ruiz, 2017b). Entonces, las organizaciones se ven obligadas a ampliar su rango de acción y buscan



modificar estas tendencias desde la escala en la que surgen, que es la escala macrosocial, feudo de lo jurídico y lo político. Así comienzan a constituirse en actores políticos de la gobernanza, que germina en la certeza de que en una sociedad todos y todas somos corresponsables de participar en la solución de los problemas sociales.

La participación es una característica tan intrínseca de la gobernanza que a veces se considera un pleonasma adjetivarla como *participativa*. Sin embargo, en su capítulo de este mismo libro, Carmina Jasso explica que con esto se busca enfatizar ciertos aspectos. Por ejemplo, señala, cuando Rubén Martínez (2014) se refiere a gobernanza participativa lo hace para enfatizar las interacciones dadas exclusivamente entre el gobierno y la sociedad civil. Esta distinción es importante porque la participación de la sociedad civil es más constante y comprometida (y nosotros diríamos que también es más especializada), ya que busca incidir en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas, así como en la relación entre el Estado y la sociedad.

Siguiendo este planteamiento, podríamos afirmar que Ednica funge como actor de gobernanza cuando organiza eventos comunitarios en las colonias donde se ubican sus tres centros; cuando fomenta relaciones positivas entre las personas en situación de calle y los vecinos y comerciantes; cuando dicta cursos de sensibilización sobre el tema de la calle a médicos, policías y funcionarios públicos; cuando establece vínculos con las escuelas, de manera que los niños y las niñas que sufren violencia doméstica sean identificados y atendidos oportunamente. Más aún, desde hace años, entre sus acciones está la incidencia en las políticas públicas y las leyes que afectan a su población objetivo. Para conseguirlo ha sido convocante y protagonista en diversas redes de organizaciones especializadas.

En 1997 se alió con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), El Caracol, Fundación Casa Alianza, Pro Niños de la Calle y Programa Niños de la Calle para conformar la Comisión de Niños de la Calle y denunciar las inconsistencias del Fideicomiso para la Atención de los Niños de la Calle y Adicciones (Finca),

creado por el gobierno del Distrito Federal. Esta comisión produjo dos documentos que con el tiempo se volvieron referentes imprescindibles para la intervención con la infancia en situación de calle: “Análisis de la propuesta del Finca para la atención a niños callejeros de la Ciudad de México” y “Propuesta para la construcción de un plan de la Ciudad de México a favor de los niños callejeros” (Comisión de Niños de la Calle, 1990).

Desde su fundación, en 2001, forma parte de la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim), que es una coalición de 73 organizaciones de la sociedad civil mexicana que desarrollan programas a favor de niños y niñas en situaciones de vulnerabilidad en quince estados de la República Mexicana. La participación en este espacio dio lugar al proyecto Matlapa (lugar de redes), en el cual ocho organizaciones especializadas en la atención a la niñez en situación de calle se propusieron —como su nombre lo indica— actuar como una red. Cada una mantuvo su modelo particular, pero abandonaron en común la aproximación asistencial sin perspectiva de continuidad, los modelos cerrados que pugnaban por el aislamiento de los menores y las formas excesivamente normativas que responsabilizaban a los menores de su situación. También se propusieron actuar de manera más colaborativa con las instituciones gubernamentales encargadas de atender a esta población (Espinosa, 2009, y Echeverría, 2007), otra premisa central de la gobernanza moderna.

A lo largo de los años, y en alianza con diferentes organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales, Ednica ha formado parte de las comisiones que han elaborado el informe especial Situación de los Derechos Humanos de las Poblaciones Callejeras en el Distrito Federal 2012-2013 (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2014), el capítulo “Poblaciones callejeras” del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2016), 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 (Gobierno de la Ciudad de México, 2016), el Diagnóstico Si-

tuacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018 (Instituto de Asistencia e Integración Social, 2018) y la propia entrada K del artículo 11 de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México. Es decir, ha formado parte activa de las redes que propician la aún inmadura gobernanza moderna con respecto a la vida en situación de calle en la Ciudad de México.

### **LAS INSTITUCIONES DEL GOBIERNO LOCAL**

Las calles de la Ciudad de México eran todavía las calles de la Nueva España y ya había personas que las habitaban. Su situación se consideraba el resultado de vicios y flaquezas personales. Al asumirse que se trataba de un problema moral, su solución se delegaba a las personas caritativas, ocupadas de los menesterosos, o a la policía, ocupada de corregir a los delincuentes. Valga mencionar que hasta el 2012 el Código Penal Federal perseguía el “delito de vagancia y malvivencia” (Cámara de Diputados, 2012). La respuesta individualizante y criminalizante no sólo sigue vigente, sino que también es global, como denunció el comisionado especial de la Organización de Naciones Unidas: “El fracaso de los sistemas jurídicos para proteger a las personas en situación de calle en todo el mundo se combina con una tendencia a criminalizarlas y ésta forma parte de una tendencia más amplia de aumento de la violencia contra ellos y ellas” (Kothari, 2005: 2, la traducción es propia). Por esto, sus dos principales recomendaciones a los gobiernos fueron:

- i) La violencia patrocinada por el Estado y la brutalidad policial contra las personas en situación de calle deben ser controladas urgentemente y los responsables de los delitos deben comparecer ante la justicia;
- ii) Las leyes que criminalizan a las personas en situación de calle deben ser derogadas y reemplazadas por leyes y políticas que reconozcan el derecho a una vivienda adecuada para las personas sin hogar (Kothari, 2005: 9, la traducción es propia).

El experto sostiene que las respuestas gubernamentales individualizantes y criminalizantes se respaldan en la negación de la dimensión social del fenómeno por dos razones fundamentales. Primera, porque en algunos casos los gobiernos y sus funcionarios son directa o indirectamente los responsables de la falta de acceso a la vivienda, como sucede con los procesos de gentrificación o desplazamiento forzado de sectores poblacionales específicos. Segunda, porque el fenómeno es un indicador global de la falta de eficacia gubernamental para garantizar múltiples derechos que se entrelazan y que agudizan la exclusión: la falta de vivienda contribuye a agravar un ciclo de privación e inseguridad y actúa como un impedimento para el crecimiento y el desarrollo de las personas y las comunidades en todo el mundo; por esto, es causa y efecto de problemas sociales y económicos complejos (Kothari, 2005: 4 y 8, la traducción es propia).

Debido a que son múltiples los derechos no garantizados que provocan la expulsión y el arraigo a la vida en la calle, la exigencia a los gobiernos de encarar el problema se encuentra contenida en varios documentos internacionales ratificados por el gobierno mexicano. Además, hay programas que abordan especialmente el tema de la vida en situación de calle, como el Programa Hábitat:

El Programa de Hábitat, adoptado en la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) en 1996, reafirma claramente el compromiso del Estado y del gobierno con la realización plena y progresiva del derecho a una vivienda adecuada. Aborda directamente la situación de las personas en situación de calle en el párrafo 11, destacando las amenazas que representa para la salud, la seguridad e incluso la vida misma (Kothari, 2001: 8).

La noción de que el fenómeno de la vida en la calle es un problema social, no individual, y, por lo tanto, materia de política pública, llegó al gobierno mexicano no por el desarrollo autónomo de su política social, sino como una imposición externa a través de los organismos internacionales defensores de los derechos humanos. México es uno

de los 51 miembros fundadores de la Organización de las Naciones Unidas y firmante de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por lo que está comprometido a que esta perspectiva rija todas las actividades del Estado y todos los ámbitos en los que tenga injerencia. En el ámbito local, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX) es el organismo público encargado de su observación.

*El impulso a los derechos humanos: CDHCDMX, PDHCDMX y Copred*

La Comisión de Derechos Humanos del entonces Distrito Federal se fundó el 30 de septiembre de 1993, con la intención de dar forma a la institución del *defensor del pueblo*. Esta figura es la de un mediador entre el gobierno y los gobernados que busca resolver las discrepancias mediante fórmulas conciliatorias que resulten aceptables, en la medida de lo posible, para ambas partes. Uno de los requisitos indispensables para llevar a cabo su función es que cuente con prestigio y calidad moral reconocidos por los dos sectores, pero que no pertenezca estrictamente a ninguno de los dos. Así, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México es un organismo autónomo con respecto a las autoridades gubernamentales, los partidos políticos, las empresas, los grupos de presión y las asociaciones religiosas. Está encargada de recibir e investigar las quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por cualquier autoridad o persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública de la Ciudad de México o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que tengan jurisdicción en esta ciudad.

El papel que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México tiene con respecto al cumplimiento de los derechos de las poblaciones en situación de calle es muy relevante. Ha establecido un vínculo cercano y permanente con las organizaciones de la sociedad civil, fructífero para ambas. De la mano con El Caracol; Amistad, Desarrollo y Cooperación (Adeco); Commenta, Diálogo de Saberes;

Comunidad de Sant'Egidio; Programa Niños de la Calle; Yolia, Niñas de la Calle; Centro de Investigación para el Desarrollo Sustentable (Cides), y Ednica, la Comisión llevó a cabo el Informe Especial de la Situación de los Derechos Humanos de las Poblaciones Callejeras 2012-2013 (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2014).

El informe es el resultado de una investigación sobre la problemática de las poblaciones en situación de calle en su dimensión social, antropológica y de derechos. Se le da seguimiento con la evaluación del cumplimiento de las obligaciones del gobierno local, la Asamblea Legislativa y los órganos autónomos en materia de legislación e idoneidad de las políticas públicas dirigidas a implementar el ejercicio de su derecho a la vivienda, el trabajo, la salud; a vivir sin violencia, a la integridad, libertad y seguridad personal y el acceso a la justicia. La investigación evidencia que la situación de calle obstaculiza el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas. Además, la representación social de esta población constituye un conjunto de falsas creencias y estereotipos que sustentan la discriminación y la violencia que padecen, incluso ejercida por los cuerpos policiales.

Años más tarde, en 2011, el Congreso de la Unión modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar los derechos humanos al artículo primero, que quedó enunciado como "De los derechos humanos y sus garantías". Tras la modificación, las autoridades del país están obligadas a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En el ámbito local, ese mismo año se aprobó la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal), cuya práctica obliga a todos los entes y agentes públicos a respetar, proteger, garantizar y promover los derechos de las personas que habiten o transiten por el Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal es responsable de publicar el Diagnóstico de los Derechos Humanos en la Ciudad de México, que incluye un programa de acción al cual debe dar seguimiento. Todo esto se lleva a cabo por cada grupo de población. El capítulo 29 está dirigido a las “Poblaciones callejeras” (2016). La realización del Diagnóstico se basó en una investigación amplia que incluyó tres audiencias con personas en situación de calle, en las que expresaron directamente sus preocupaciones y problemáticas, y varias mesas de trabajo que conjuntaron a instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil especializadas y académicos interesados en el tema. El resultado de este trabajo arduo, intenso y colaborativo es un documento que integra el conocimiento experto de muchos años con el análisis actual del fenómeno y con propuestas de acción concretas en las que se les atribuye responsabilidades puntuales a las instituciones convocadas. En el programa de acción se estipula la necesidad de crear un protocolo de atención interinstitucional para esta población, lo que se llevaría a cabo posteriormente por una red integrada por los mismos actores, entre los cuales, una vez más, estuvo Ednica.

El 24 de febrero de ese mismo año se promulgó la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2011) y se conformó el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal (Copred). Los seis apartados del artículo 30 de esta ley consisten en disposiciones explícitas sobre las poblaciones en situación de calle que son obligatorias para todos los entes del gobierno local en su conjunto.

*El turbulento camino del asistencialismo gubernamental:*

**DIF, IASIS, IAPP**

México suscribió la Convención de los Derechos de la Infancia en 1989 y en 1990 el Senado de la República la ratificó. En enero de 1994, cumpliendo con la obligación adquirida, el Estado mexicano envió su primer informe y recibió las observaciones del Comité de Derechos del

Niño. Entre éstas, había una específica sobre los entonces llamados *niños de la calle*: “Manifestamos nuestra preocupación por el aumento de niños que viven en las calles, por la falta de investigaciones comparativas, y de medidas para prevenir el fenómeno y proteger a los niños. Lamentamos la violencia de que son objeto estos niños a manos de la policía y de otras personas” (CRC/C/15/ADD.13, 7 de febrero de 1994). El Comité recomendó al Estado mexicano adoptar medidas para prevenir la violencia contra los “niños de la calle”, cooperar y coordinar esfuerzos con la sociedad civil y realizar periódicamente estudios comparativos sobre el carácter y la magnitud del problema.

Paradójicamente, al año siguiente, el jefe del Departamento del Distrito Federal declaró públicamente la supresión de la atención gubernamental a la población en situación de calle y su delegación a las organizaciones de la sociedad civil financiadas con fondos privados. Dos años más tarde, en 1997, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano fue electo jefe de Gobierno del Distrito Federal. Antes de ese año, este cargo era asignado por el presidente de la República. En este ambiente de renovación y democracia, el ingeniero Cárdenas creó un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, que a su vez contenía subcomisiones agrupadas en torno a un tema específico. El tema de los “niños de la calle” volvió a la agenda pública. Este Consejo estuvo integrado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ednica, El Caracol, Fundación Casa Alianza, Pro Niños de la Calle y Programa Niños de la Calle. Como resultado de este trabajo colaborativo, el 15 de abril de 1998 se fundó el Fideicomiso para la Atención a los Niños de la Calle y las Adicciones (Finca).

El Finca se formó por medio de un contrato de fideicomiso con Nacional Financiera, en su carácter de institución fiduciaria del fideicomiso público denominado Fondo de Desarrollo Económico del Distrito Federal (Fondec). Tenía tres objetivos generales: crear el Instituto de Desarrollo y Capacitación para Niños de la Calle, fundar el Centro Toxicológico para Personas con Padecimientos Adictivos y proporcionar atención integral (habitación, atención médica, rehabilitación psicológica, psiquiátrica y social) a la población en situación de calle.



Aunque inicialmente el clima fue de cooperación, pronto eclosionó el conflicto entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales: “El Finca es un órgano desconcentrado que presenta una propuesta de trabajo muy alejada de la realidad en las calles repitiendo el típico error de los programas oficiales, es decir, ignorar las experiencias existentes, duplicar esfuerzos y pensar más en la imagen pública que en el impacto” (Comisión de Niños de la Calle, 1999: 1). De cualquier manera, el Finca no tuvo larga vida. En 1999, el nuevo jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, instruyó a la Secretaría de Desarrollo Social a extinguir el fideicomiso, lo que se llevó a cabo el 30 de enero de 2001.

Un año antes, en el 2000, la Cámara de Diputados aprobó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. La promulgación de esta nueva ley implicó el tránsito de un sistema tutelar a un sistema de derechos. El primero era particularmente desventajoso para quienes estaban en situación de calle, porque dictaba la reclusión de los “niños que infringen leyes penales” y de los “niños que se encuentran en situación irregular” porque no pueden ser mantenidos por sus padres. Ambas se cumplían en su caso, por lo que fueron los destinatarios directos de las leyes tutelares y los sujetos de aprehensión, judicialización e institucionalización forzada. La intervención sustentada en ese sistema estuvo enfocada a privarlos de su libertad, no a modificar su situación. En cambio, la nueva ley dispuso que el internamiento sólo se utilizaría como medida extrema, por el tiempo más breve procedente, y sólo sería aplicable a adolescentes mayores de 14 años de edad por conductas calificadas como graves.

En sintonía con esto, en 2002 se aprobó el plan de acción nacional denominado Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia, que incluyó entre sus categorías la de “niños en situación de calle”. Para atenderlos, el plan nacional tomó en la Ciudad de México la forma del programa De la Calle a la Vida, implementado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Su objetivo general era impulsar el enlace y la coordinación de esfuerzos entre los sectores público, privado y social, para contribuir a dar solución

y atención integral, a mediano y largo plazos, a dicha problemática. En 2007, este programa se convirtió en otro, llamado Hijas e Hijos de la Ciudad, también implementado por el DIF, que consiste en dar albergue permanente a niños, niñas y mujeres embarazadas en las instalaciones del Hogar Ciudad de México. Este programa sigue vigente y es evaluado positivamente por auditores y usuarios.<sup>3</sup>

La población no infantil es ayudada por el Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias, antes Instituto de Asistencia e Integración Social (Iasis). El decreto de creación del Iasis apareció en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de enero de 2001. El objetivo explícito de su creación era “promover, coordinar, supervisar y evaluar la asistencia social en el Distrito Federal, definir y establecer la política en materia de asistencia social, y ser la instancia normativa de los programas de asistencia social que realice la Administración Pública del Distrito Federal” (Gobierno del Distrito Federal, 2001: 4). El documento no abunda en cuáles serían esos programas, tal vez por eso cambiaron constantemente en cuanto a número, nombre y metodología de la intervención, siempre como objeto de las preferencias y voluntades políticas, no con base en su eficiencia o impacto.

Con la misma candidez con que se modifican los programas se cambian los protocolos e incluso las instituciones. En 2019, ahora portando la banda presidencial, Andrés Manuel López Obrador continuó con la alquimia institucional que iniciara en 2000 como jefe de Gobierno: convirtió la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (Sibiso); al Instituto de Asistencia e Integración Social (Iasis) en el Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias (IAPP) y al 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 el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de

<sup>3</sup> Disponible en <[https://www.dif.cdmx.gob.mx/storage/app/media/6.%20ficha-sintetica-de-informacion-de-los-programas-sociales-final\\_2019\\_HIJAS%20E%20HIJOS%20DE%20LA%20CIUDAD.pdf](https://www.dif.cdmx.gob.mx/storage/app/media/6.%20ficha-sintetica-de-informacion-de-los-programas-sociales-final_2019_HIJAS%20E%20HIJOS%20DE%20LA%20CIUDAD.pdf)>.

Calle en la Ciudad de México. Igual de cambiante ha sido la relación con la sociedad civil y por eso el camino hacia la gobernanza moderna ha tenido cumbres y abismos.

### **CUMBRES Y ABISMOS DE UNA GOBERNANZA MODERNA EN CIERNES**

La gobernanza moderna se refiere a un modo de gobernar en el cual “los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas” (Mayntz, 2005: 83) para la formulación, desarrollo e implementación de políticas públicas. Así, la gobernanza moderna, por definición, tiene que ver con la solución colectiva de problemas sociales. Renate Mayntz (2001) advierte que hay dos requisitos para su emergencia: 1. La presencia de actores tanto públicos como privados con un cierto poder para solucionar problemas, y 2. La existencia de un problema que ni los actores públicos ni los actores privados puedan resolver por sí solos. Así, la gobernanza moderna emerge donde la cooperación es necesaria para alcanzar la eficacia, exactamente como sucede con el problema de la vida en la calle, como han demostrado estudios previos sobre este tema (Becker y Arroyo, 2009).

Esto se debe a que la historia de cada persona que llega a vivir en la calle es única. Su proyecto de vida y las potencialidades para concretarlo también son individuales. La aproximación empática, personal, necesaria para acompañar este proceso individual, sólo puede conseguirla la sociedad civil, porque requiere del desempeño profesional de personas apasionadas por el tema, capaces de establecer una relación con las personas en situación de calle basada en el cultivo paciente de la confianza y el respeto mutuo. Por otro lado, todas estas historias tienen patrones comunes, porque son expresiones individuales de un fenómeno común de exclusión social. La sociedad civil no puede modificar estas tendencias que anidan en los niveles meso y macrosociales; esta posibilidad corresponde a las instituciones gubernamentales. Es por esto que la acción complementaria entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil es un requisito irrenunciable. En la práctica, sin embargo, esta relación ha tenido altas y

bajas, cumbres y abismos. Relacionando la trayectoria de la sociedad civil —expuesta a través de la vivencia de Ednica— con la trayectoria gubernamental descrita por medio de la institucionalización, hemos encontrado cuatro etapas en este proceso.

### *La armonía moral*

Durante la época de la Colonia y en los primeros años del México independiente, la sociedad civil y el gobierno compartían una misma interpretación de la vida en la calle. Según esta visión, los mendigos, indigentes, huérfanos, expósitos y menesterosos estaban en esta situación por razones personales y morales; por lo tanto, se consideraba que su atención también estaba restringida al ámbito moral y se brindaba por personas de buena fe vinculadas a la Iglesia católica. Sólo cuando su comportamiento era transgresor o delictivo se invocaba la presencia del Estado para recluirllos en manicomios o prisiones. En este periodo, la relación entre la sociedad civil y el gobierno fue armónica, porque se asumía que la responsabilidad de su condición era exclusivamente de las personas que la padecían y que si la sociedad y el gobierno hacían algo para mejorarla era por un acto de caridad o de autoprotección.

Esta etapa es anterior a la gobernanza, porque el problema no se considera social y, por lo tanto, ni el Estado asume la responsabilidad de resolverlo ni la sociedad le atribuye responsabilidad alguna. Con base en los planteamientos de Renate Mayntz, esta etapa podría considerarse de “autorregulación social”. Independientemente de ser concebido como un problema personal y no social, el fenómeno de la vida en la calle existía y la sociedad lo resolvió con una respuesta filantrópica, creando la estructura de lo que en el futuro serían las organizaciones de la sociedad civil. Según Mayntz, “los actores que participan en una red disfrutan de un estatus muy especial y privilegiado, puesto que controlan instrumentos y recursos de intervención cruciales” (Mayntz, 2005: 94). En este periodo, la sociedad civil comenzó a generar lo que en el futuro sería su principal recurso en la

lucha por la gobernanza: la legitimidad, basada en el conocimiento experto del fenómeno y en la relación cercana y personal con quienes padecen la situación de calle.

### *El cisma de la conciencia social*

El contacto cotidiano con las personas en situación de calle y el conocimiento directo de las problemáticas que afrontan, así como la influencia de la teología de la liberación, la pedagogía del oprimido, la escuela sociológica de Chicago y, en general, de unas ciencias sociales que desnaturalizaron las relaciones de dominación, provocaron un cisma en la sociedad civil. Además de las organizaciones de tradición filantrópica, aparecieron las organizaciones que en este documento hemos llamado “profesionales”, conformadas por profesionistas jóvenes y laicos que diseñaron e implementaron modelos de intervención con sustento científico, quienes destacaron los orígenes sistémicos del problema, denunciaron la corresponsabilidad del Estado y demandaron la inclusión del tema en la agenda pública para diseñar políticas públicas que afronten el aspecto social y no sólo personal del problema. Muchas organizaciones asumieron como deber ético la denuncia y la llevaron como una crítica sin tregua a todas las acciones gubernamentales. Esta actitud eternamente suspicaz ante el Estado se convirtió paulatinamente en el *ethos* gremial. En contraparte, las instituciones gubernamentales reaccionaron defensivamente, reforzando la estructura jerárquica de gobierno. Sin embargo, la rivalidad y la incapacidad en la colaboración también tuvieron frutos positivos.

La invitación del gobierno capitalino a participar en el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil fue aprovechada por las organizaciones para integrar la Comisión de Niños de la Calle, que al separarse del gobierno y oponerse al Fideicomiso para la Atención a los Niños de la Calle tuvo que sistematizar su contrapropuesta conjunta en el documento titulado “Propuesta para la construcción de un plan de la Ciudad de México a favor de los niños callejeros”. Igualmente, la crítica al programa De la Calle a la Vida, creado por el gobierno del Distrito

Federal, propició la conformación de la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim) y su gestación dentro el programa Matlapa, implementado por organizaciones especializadas en el tema de la calle. La confrontación con las instituciones gubernamentales obligó a las organizaciones a unirse y actuar de manera conjunta. Así, el conflicto las llevó a la madurez y propició la emergencia de redes de organizaciones con interés, conocimiento y capacidad para participar en el diseño y la implementación de políticas públicas dirigidas a la población que conocen mejor que nadie.

Esto corrobora las aseveraciones de Renate Mayntz, quien afirma que “el control jerárquico y la autorregulación de la sociedad no son mutuamente excluyentes. Son diferentes principios ordenadores que están con frecuencia combinados y su combinación puede ser más efectiva que cualquiera de las formas puras de gobernanza” (Mayntz, 2005: 89). Si bien inicialmente la actuación de la sociedad civil tuvo lugar “en un cuadro institucional abierto por el Estado y reconocido por él” (Mayntz, 2005: 89), pronto se distanció y gestionó su actuación autónoma en el rol de oponente. En esta etapa, la relación entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil fue de confrontación abierta y explícita. El escrutinio mutuo las obligó a estudiar críticamente el fenómeno, a plantear y evaluar cuidadosamente sus discursos, instrumentos, agendas y políticas. Paradójicamente, al oponerse, y desacreditarse mutuamente, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales se validaron como actores de la red e iniciaron el proceso de gobernanza moderna, lo que implica entre otras cosas “la búsqueda de equilibrio entre poder público y sociedad civil” (Mayntz, 2005: 95).

### *Los derechos humanos y la incubación de la gobernanza moderna*

El hecho de que México fuera uno de los 51 miembros fundadores de la Organización de las Naciones Unidas y firmara la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue sumamente benéfico para las personas en situación de calle, porque al menos oficialmente fueron

consideradas como sujetos de derecho, independientemente de sus circunstancias. La firma de diversos convenios en los que son mencionadas de manera específica abrió la puerta al escrutinio de las organizaciones internacionales que presionaron, por un lado, al gobierno local para cumplir con sus responsabilidades y respaldaron, por el otro, el conocimiento experto de la sociedad civil. La existencia de instituciones gubernamentales que fungen como interlocutoras entre las organizaciones internacionales de derechos humanos, el gobierno de la Ciudad de México y las organizaciones de la sociedad civil es otro de los resultados positivos.

El informe especial de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el diagnóstico y programa de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación, del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación de la Ciudad de México, fueron una incubadora de la gobernanza moderna porque demostraron que la colaboración entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil es posible, necesaria y fructífera. Y sobre todo porque colocaron el tema en la agenda política del gobierno local. Las “poblaciones callejeras” fueron incluidas dentro de los diez grupos prioritarios del Programa General de Desarrollo 2013-2018 del Gobierno de la Ciudad de México (2016: 13). Asumiendo este compromiso, en julio de 2014 el jefe de Gobierno conformó un grupo de planeación interinstitucional para diseñar el plan estratégico por medio del cual el Gobierno de la Ciudad de México atendería las problemáticas de las personas en situación de calle. Los integrantes del grupo fueron prácticamente las mismas instituciones, organizaciones y personas convocadas por el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal para la elaboración del diagnóstico y del programa de acción, y Ednica estuvo entre ellas. El resultado fue 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 (Gobierno de la Ciudad de México, 2016).

Se trata de un documento encomiable, fruto de dos años de trabajo arduo y colaborativo entre diversas instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y especialistas de la academia. El proceso por el que se llevó a cabo incluyó el análisis de diversos modelos de intervención realizados por organizaciones nacionales e internacionales, recuperando las experiencias favorables y el diseño de estrategias particulares tomando como base las circunstancias locales. Renate Mayntz aborda la relación positiva entre la emergencia y el funcionamiento de las estructuras regulatorias transnacionales y la gobernanza moderna: “Las organizaciones, los regímenes y las organizaciones transnacionales juntos, con sus límites a menudo variables y ámbitos transversales, sus dependencias mutuas y unilaterales, forman una estructura de gran complejidad que lleva a la noción de gobernanza como red para describir una gran variedad de fenómenos y procesos” (Mayntz, 2005: 94).

Bajo la inercia optimista de los resultados obtenidos en el Protocolo y en la comodidad del clima favorable de colaboración, complementariedad y respeto mutuo, la misma red de actores fue convocada para fungir como comité asesor en la redacción de la entrada K del artículo 11, “Ciudad incluyente”, de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México, dirigido a garantizar los derechos humanos de las poblaciones callejeras. ¿Cómo explicar que un comité tan experto propusiera una contradicción lógica como enunciado constitucional? Nuestra respuesta es que este oxímoron fue el arca construida en tiempos de calma para sobrevivir a futuras tempestades.

### *Después de la calma, la tormenta actual*

La *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del 5 de marzo de 2020 contiene la derogación 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 y también su versión “actualizada”: el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de Calle en la Ciudad de México (Gobierno de



la Ciudad de México, 2020). Los autores de este capítulo estuvimos entre quienes recibieron la versión preliminar del documento, junto con la solicitud de emitir una opinión. Externamos que la denominada actualización consistía, más bien, en una amputación. Las 53 páginas del primer documento se redujeron a 27 en el segundo y con esto también se mermó la profundidad de los planteamientos, el número de entidades responsables y el de acciones estratégicas. La pérdida más lamentable fue la eliminación de la prevención como parte de la intervención y, como resultado, la exclusión de la población en riesgo de calle. Este cambio de perspectiva es un retorno al modelo reactivo, que actúa una vez que el daño está hecho. Las cuatro fases de la intervención descritas en el documento: acercamiento, atención, activación y acompañamiento, son versiones reducidas de las acciones contenidas en el protocolo anterior y contienen cambios cosméticos.

Como reconoce Renate Mayntz, aun en la presencia de la gobernanza “el Estado mantiene el derecho a la ratificación legal, a imponer decisiones autoritarias, a intervenir a través de un acto legislativo o ejecutivo” (Mayntz, 2005: 89). La gobernanza también puede recular. En sintonía con el clima de suspicacia, desacreditación y distanciamiento que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha generado respecto a las organizaciones de la sociedad civil,<sup>4</sup> en el nuevo protocolo éstas ocupan un lugar marginal: “(...) podrán participar la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX), las organizaciones de la sociedad civil (OSC), actores comunitarios, e instituciones académicas sin fines de lucro que deseen colaborar en el trabajo de intervención” (Gobierno de la Ciudad de México, 2020: 11). Esto también se cuestionó en los comentarios emitidos sobre el documento preliminar, sin que hubiera respuesta. Sin embargo, la justificación gubernamental a los cambios se encuentra en la primera página del protocolo, en la que los cortes y cambios de nombre

<sup>4</sup> Disponible en <<https://politica.expansion.mx/sociedad/2019/02/19/activistas-responden-a-amlo-la-sociedad-civil-que-ahora-desconoce-lo-ha-apoyado>>.

son referidos como una “reingeniería sustantiva y orgánica de la administración pública de la Ciudad de México” (Gobierno de la Ciudad de México, 2020: 4).

### **CONCLUSIÓN. UN OXÍMORON JURÍDICO QUE ES UN INSTRUMENTO DE GOBERNANZA MODERNA**

Si bien, en lo formal, emitir normas sobre los derechos humanos de las personas en situación de calle es un oxímoron jurídico, en el contexto de la Ciudad de México es un instrumento que favorece el desarrollo de una gobernanza moderna aún en ciernes cuya trayectoria se ha caracterizado por una marcada discontinuidad entre las administraciones. Es la impronta de las organizaciones de la sociedad civil en la ley que se consiguió en un momento propicio de cooperación armónica, anticipando estados futuros de confrontación, como el actual. Su objetivo es asegurar su participación en la formulación e implementación de políticas públicas relativas a esta población, independientemente de las preferencias del gobierno en turno, con base en el lenguaje de derechos. Debido a que aun en la gobernanza moderna “el Estado conserva el derecho de ratificación legal, así como el derecho de intervención mediante acciones legislativas” (Mayntz, 2001: 5), el objetivo de la sociedad civil al lograr incluir los derechos de las personas en situación de calle en la Constitución Política de la Ciudad de México —más que garantizar los derechos de las personas en situación de calle— fue garantizar el derecho de las organizaciones a la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos de las personas en situación de calle. Así, la entrada K del artículo 11 es, sí, un oxímoron jurídico y el instrumento de una gobernanza moderna en ciernes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (2017). Constitución Política de la Ciudad de México. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 5 de febrero.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) (2011). Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 24 de febrero.
- Cadena Roa, Jorge (coord.) (2015). *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Cámara de Diputados (2000). Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. México: Cámara de Diputados.
- Cámara de Diputados (2012). "Reforma al artículo 118 del Código Penal Federal, a cargo del diputado Carlos Octavio Castellanos Mijares, del grupo parlamentario del PVEM". México: Cámara de Diputados.
- Chávez, Carlos, y Víctor Arroyo (2009). "La alianza para erradicar la indigencia en Ottawa. Un estudio de caso". Ponencia presentada en el IX Congreso Anual de Investigación sobre Tercer Sector en México y VII Conferencia Regional ISTR América Latina y El Caribe. Ciudad de México, julio de 2009.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2014). Informe Especial. Situación de los Derechos Humanos de las Poblaciones Callejeras en el Distrito Federal 2012-2013. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y El Caracol (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". México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Comisión de Niños de la Calle (CNC) (1999). *La ciudad, sus niños y la calle*. México: Instituto para el Desarrollo Social.
- Coser, Lewis Alfred (1956). *Las funciones del conflicto social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Echeverría, Carmen (2007). "La experiencia Matlapa: su conformación, sus reglas, sus objetivos, el proceso y su teoría". En *Matlapa. Redes de atención para la infancia en situación de calle*, en Carmen Echeverría y Simón Tavera. México: Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Espinosa Spinola, María (2009). "El Proyecto Matlapa (Lugar de Redes) como modelo de atención a la niñez en situación de calle en la Ciudad de México". En *El trabajo social ante los desafíos de un mundo en cambio*, editado por Yolanda de la Fuente Robles y Octavio Vázquez Aguado, 919-941. Granada: Universidad de Granada.

- Freire, Paulo (1972). *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Tierra Nueva/Siglo XXI Editores.
- Freund, Julien (1995). *La sociología del conflicto*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- García Durán, Alejandro (1979). *La porción olvidada de la niñez mexicana. Los 400 hijos del padrecito Chinchachoma*. México: Diana.
- García Durán, Alejandro (1993). *La epopeya del yo. De la marginación a la persona*. México: Trillas.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF) (2001). “Decreto por el que se crea el Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal”. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 18 de enero de 2001.
- Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) (2016). Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 16 de junio.
- Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) (2020). Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de Calle. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 5 de marzo de 2020.
- Gonzalbo Aizpuru, Pilar (1982). “La casa de los niños expósitos de la Ciudad de México. Una fundación del siglo XVIII”. *Historia Mexicana* 31 (3): 409-430.
- Inostroza Inostroza, Ana María, y María Ruiz de Chávez Medina (2013). *Vivir en otra piel. Trabajo con niños callejeros en el hogar Don Bosco*. México: Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia.
- Instituto de Asistencia e Integración Social (Iasis) (2009, 2010, 2011, 2012). Censo de Personas en Situación de Calle. “Tú también cuentas”. México: Instituto de Asistencia e Integración Social.
- Instituto de Asistencia e Integración Social (Iasis) (2018). Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018. México: Instituto de Asistencia e Integración Social.
- Kothari, Miloon (2005). Special Rapporteur on Adequate Housing Component of the Right to an Adequate Standard of Living. Nueva York: United Nations. Commission of Human Rights (E/CN.4/2005/48 March).
- Martínez Hernández, Gabriel Alejandro (2014). “Gobernanza participativa y reforma del Estado”. En *Estudios sobre Estado de derecho, democracia y gobernanza global*, coordinado por Alfonso Myers Gallardo, Gabriel Alejandro Martínez Hernández y Diego Armando Carvajal Briñez. Salamanca, España: Ratio Legis.
- Mayntz, Renate (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* (21).
- Mayntz, Renate (2005). “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí i Cerrillo Martínez, 83-98. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.