



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**EL CAPITAL SOCIAL EN LOS CONJUNTOS HABITACIONALES DE LA CIUDAD
DE MÉXICO. UN ESTUDIO SOBRE LA UNIDAD “EMILIO PORTES GIL”
(1940-2010)**

**TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA:
GABRIELA CARRANZA GUZMÁN**

**TUTOR PRINCIPAL
DR. RAÚL OLMEDO CARRANZA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM**

**MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR
DRA. BERTHA LERNER SIGAL
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM
DR. RICARDO UVALLE BERRONES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM.**

**DR. JOSÉ R. CASTELAZO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM**

**DR. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM.**

CIUDAD DE MÉXICO, 2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. APROXIMACIÓN TEÓRICA DEL CAPITAL SOCIAL.....	10
1.1 Los orígenes de un concepto multidisciplinario	10
1.2 Componentes básicos, tipos de capital social y niveles de articulación	13
1.2.1 Componentes básicos	13
1.2.2 Tipos de capital social	14
1.2.3 Niveles de articulación	16
1.3 Corrientes de pensamiento	18
1.3.1 Teoría de la dependencia y dualismo funcional estadounidense	18
1.3.2 Corriente minimalista, culturalista o comunitaria.....	21
1.3.3 Corriente maximalista, sociologizante o de red social	25
1.3.4 Corriente institucional expresada en los organismos financieros internacionales	27
1.3.5 Corriente sinérgica del capital social	28
1.4 Capital Social como un nuevo paradigma	30
1.4.1 Del capital humano	30
1.4.2 Al capital social	31
1.5 Dimensiones del capital social	32
1.5.1 Capital social y relaciones sociales	34
1.5.2 Capital social, conflicto y armonía	34
1.5.3 Capital social, capacidades y empoderamiento.....	34
1.5.4 Capital social y participación social	34
1.5.5 Capital social, ciudadanía y compromiso cívico.....	35
1.5.6 Capital social, sociedad civil y asociatividad.....	35
1.5.7 Capital social, organización social y organización comunitaria	35
1.5.8 Capital social y redes sociales	35
1.6 Limitaciones analíticas y potencialidades	36
1.7 Aportaciones del Capital Social al desarrollo comunitario	38
1.7.1 Económicas y materiales	38
1.7.2 Sociales y culturales.....	39
1.7.3 Políticas y cívicas.....	40
CAPÍTULO II. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL: DEL GOBIERNO CENTRAL A LA GESTIÓN DEL GOBIERNO PROPIO	42
2.1 Antecedentes de las políticas de vivienda en el Distrito Federal	42

2.1.1 El modelo de desarrollo económico centralizado (1940-1960)	42
2.1.2 El auge de los conjuntos habitacionales de interés social (1960-1976)	45
2.1.3 Las políticas de vivienda en el contexto de crisis económica (1976-1988) ..	49
2.2 La transición: las políticas de vivienda de un gobierno local	52
2.2.1 Marco legislativo y programático del sector habitacional (1979-1988)	52
2.2.2 La influencia de los organismos internacionales en los noventa	56
2.2.3 La creación del ombudsman administrativo: La Procuraduría Social del Distrito Federal	59
2.2.3.1 Contexto para la creación del ombudsman administrativo: La irrupción de nuevas formas de organización social (1989-1997)	59
2.2.3.2 Nuevo mecanismo de intermediación de la demanda ciudadana: La Procuraduría Social del Distrito Federal (1989-1997)	61
2.2.3.3 La Procuraduría Social del Distrito Federal: una década de gobiernos de oposición (1997-2010)	64
2.2.3.4 Hacia una nueva cultura condominal: Programas DESCAs y Ollin Callan ..	66
2.2.3.5 Nuevas formas de arbitraje y conciliación vecinal: Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal	69
2.3 La organización vecinal en el gobierno propio	71
2.3.1 Antecedentes de la organización vecinal institucionalizada: De los Consejos Ciudadanos a los Comités Vecinales	72
2.3.2 El tránsito hacia una cultura de la organización vecinal: Reformas a la Ley de Participación Ciudadana	73
2.3.3 Algunos ejercicios de asignación directa de recursos públicos: el presupuesto participativo	76
CAPÍTULO III. UN ESTUDIO DE CASO: EL CONJUNTO HABITACIONAL “EMILIO PORTES GIL” “PICACHO”	83
3.1 Antecedentes y características del Conjunto Habitacional	83
3.1.1 Un entorno urbano de contrastes	86
3.1.2 Estructura urbana del Conjunto	87
3.1.3 Las áreas comunes, áreas verdes y especies vegetales	88
3.1.4 La administración Pemex (1984-1990)	90
3.2 Implicaciones de la propiedad en condominio	91
3.2.1 Los primeros pasos de la autogestión (1990-2003)	91
3.2.2 La vinculación institucional con la Procuraduría Social del DF	92
3.2.3 Recuperación del control interno: Los Comités de Administración y Vigilancia (2003-2008)	93
3.3. Aspectos Sociodemográficos del conjunto habitacional	96

3.4. La administración de “segunda generación” (2008-2010).....	100
3.4.1 Revisión y reorganización interna (2008-2009)	101
3.4.2 Segundo periodo de administración (2009-2010)	104
3.4.2.1 Creación de los comités vecinales: Cultura cívica, Ecología, Protección Civil, y Seguimiento Jurídico	106
3.4.2.2 Programas sociales del gobierno local	108
3.4.2.3 Programa de transparencia y difusión	109
3.4.2.4 Propuesta para un modelo de desarrollo sostenible condominal.	112
CAPÍTULO IV. DIAGNÓSTICO DE CAPITAL SOCIAL EN EL CONJUNTO HABITACIONAL “EMILIO PORTES GIL”	115
4.1. Método de diagnóstico de redes de capital social: Una adaptación al entorno urbano condominal.....	115
4.1.1 Objetivos	116
4.1.2 Para esta investigación se establecen las siguientes preguntas:	117
4.1.3 Material	117
4.1.4 Características de la muestra	117
4.1.5 Metodología de análisis.....	118
4.2 Identificación de los actores de la comunidad	119
4.3 Construcción de indicadores y resultados de recolección de información	120
4.3.1 Identidad comunitaria	120
4.3.2 Capital Social individual de unión	123
4.3.3 Capital Social individual de puente	124
4.3.4 Capital social individual de escalera.....	126
4.3.5 Capital social grupal de unión	127
4.3.6 Capital social grupal de puente	132
4.3.7 Capital Social grupal de escalera	134
4.4. Análisis de resultados del diagnóstico de capital social.....	136
4.4.1. De la necesidad de identificar las redes vecinales institucionalizadas.	136
4.4.2. Del reconocimiento de la intervención institucional en el capital social comunitario.	137
4.4.3. Contribuir al fortalecimiento del activo social en el conjunto habitacional.	138
CONSIDERACIONES FINALES	140
1. El enfoque del capital social comunitario.....	140
2. De la experiencia obtenida en la administración general de áreas comunes del conjunto habitacional	141

3. Del análisis del diagnóstico de capital social en el nivel micro, intermedio y macro.....	142
3.1. Nivel de análisis Micro Social	142
3.2. Nivel de análisis Social Intermedio	143
3.3. Nivel de análisis Macro Social.....	144
4. El debate en torno a una mayor descentralización y el reconocimiento al poder comunitario	145
5. La reestructuración institucional pendiente: Una Procuraduría Social dotada de mayores atribuciones y recursos para consolidar una cultura condominal en la Ciudad de México	147
a) Recomendaciones para una reforma y adiciones a la Ley de la Procuraduría Social de la Ciudad de México.....	147
b) Recomendaciones para una reforma y adiciones a la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para la Ciudad de México.....	149
c) Recomendaciones para unas adiciones a la Ley de Participación Ciudadana	150
BIBLIOGRAFÍA	151
ANEXO	161
ÍNDICE DE ANEXO, CUADROS, GRÁFICOS E ILUSTRACIÓN.....	169

INTRODUCCIÓN

La centralización ha sido una larga tradición del Estado mexicano en su propósito de consolidarse como fuente principal y decisiva en la vida política y económica del país. Siguiendo un modelo de desarrollo económico con un preponderante intervencionismo como rector y promotor activo de procesos de industrialización principalmente en la Ciudad de México -al asentarse aquí los poderes de la federación-, canalizó diversos recursos propiciando la concentración de la riqueza y la desigualdad en la distribución del ingreso de los centros industriales urbanos respecto a las zonas rurales. Este modelo de desarrollo seguido como factor indispensable para lograr el bienestar social, propició que los beneficios sociales como salud, educación, infraestructura y vivienda se supeditaran a la consolidación de la estructura industrial urbana -en detrimento del sector agropecuario- lo que contribuyó a integrar y acentuar desequilibrios sectoriales y regionales, así como una continua expulsión de la población de las zonas rurales a la Ciudad de México.

La crisis de los ochenta y noventa y la transformación del Estado como consecuencia de la aplicación de las políticas neoliberales impuestas por las agencias financieras internacionales se tradujeron en etapas prolongadas de recesión económica, una caída sostenida de ingresos y el deterioro social que tuvo afectaciones en distintos espacios y sectores sociales. Ante la presión de las organizaciones sociales y la preocupación de organismos regionales por los altos costos sociales, el Estado promovió una nueva estrategia económica “con rostro humano” a principios de los noventa, asociada a un enfoque “facilitador”, que en el caso del sector vivienda se caracterizó por un mayor impulso a la industria de la construcción con el propósito de asegurar su supervivencia y proteger una importante fuente generadora de empleos.

La denominada década perdida suscitó un aumento en la desigualdad y en la pobreza, pero de manera particular profundizó la desigualdad en la cobertura de los beneficios sociales en la Ciudad de México. Una estrategia seguida en los programas de combate a la pobreza urbana fue el otorgamiento de recursos a los habitantes de los espacios colectivizados para que se corresponsabilicen en la mejora y cuidado de sus inmuebles e infraestructura, convirtiéndose en apoyo político del gobierno local.

La creación de la Procuraduría Social del Distrito Federal (Prosoc) como instancia de gobierno encargada de atender las demandas individuales y colectivas de beneficio público y social, surge como resultado de haber colocado en el centro del debate la redefinición de la relación Estado-sociedad civil, de sus ejes analíticos y de sus contenidos socio políticos. Lo que cobró relevancia a partir de

la readecuación del papel del Estado en la sociedad, la transición económica y ante un proceso de creciente organización política de la sociedad civil. Su principal función fue “mejorar la relación entre las instituciones del gobierno que actúan en la ciudad y con los ciudadanos”.

Por lo anteriormente señalado, este trabajo no pretende hacer una revisión exhaustiva de las instituciones de vivienda ni de las políticas de otorgamiento de este beneficio para los distintos sectores de la sociedad, ya que las unidades o conjuntos habitacionales se dirigieron a un sector medio de la población con el poder adquisitivo para sostener los créditos hipotecarios suscritos ante las instituciones de seguridad social y posteriormente bancarias. Tampoco se hace un estudio de los distintos conjuntos habitacionales emblemáticos en el Distrito Federal, ya que se determinó tomar el caso del conjunto habitacional “Emilio Portes Gil” como resultado de la experiencia de participar como Administradora General residente durante el periodo 2008-2010, y ante el interés de aportar de mi experiencia y conocimientos en mejorar las condiciones y el entorno condominal.

Preguntas de investigación

En este contexto se señalan algunas de las preguntas que nos sirvan como hilo conductor para la presente investigación ¿Cuáles son las condiciones y los recursos que comparten los condóminos y que permearon la base para el capital social existente en el conjunto habitacional?, ¿Cuál ha sido el resultado del grado de confianza institucional en el capital social del conjunto habitacional?, ¿Cuál ha sido el resultado de la vinculación de los actores, las organizaciones y agencias públicas y privadas con la acumulación del capital social en el conjunto habitacional?, ¿Cuáles han sido las implicaciones del capital social del conjunto habitacional con los niveles de bienestar y desarrollo comunitario? ¿Cuáles son las limitantes institucionales para el desarrollo del capital social en las unidades habitacionales del Distrito Federal? ¿Cómo ha sido el desarrollo de las políticas públicas de vivienda en el Distrito Federal?

Hipótesis

- a) Las políticas de desarrollo urbano en el Distrito Federal se han ido modificando aceleradamente, constituyendo experiencias innovadoras y herramientas útiles para el establecimiento de políticas públicas donde el involucramiento directo por parte de la ciudadanía hacia las acciones públicas desde una concepción de espacios colectivizados, constituye uno de los caminos virtuosos para el alcance del bienestar en la vivienda colectiva en la Ciudad de México, en este caso las unidades habitacionales. En ese sentido, se hace necesario revertir la inercia centralista a partir de

los debates y demandas pendientes en torno a una descentralización y la fragmentación del poder.

- b) El capital social presenta limitaciones estructurales y situacionales que impiden su generalización y observación, ya que el capital social no se comporta igual en cada estructura social, tomando en cuenta que los tipos de relaciones y los productos observan diferencias históricas y estructurales. Su forma de operar el capital social estará en función de la tradición de los recursos de las redes sociales comunitarias, como las relaciones, la confianza, así como los derechos y obligaciones entre sus miembros. conocimientos en mejorar las condiciones y el entorno condominal

Metodología

Las formas de convivencia en los conjuntos habitacionales de interés social nos obligan a la revisión del tema de la vinculación de las instituciones públicas con estos espacios comunitarios urbanos. El método de investigación que siguió este trabajo fue revisar en el primer capítulo, el estado del arte con la teoría del capital social, como la base para reconocer y entender desde distintos enfoques multidisciplinares el bien o bienes comunes para promover e impulsar la organización en una comunidad. Con distintos matices, los enfoques de capital social han planteado la necesidad de impulsar la organización entre los habitantes y sus familias, a través de la acumulación de voluntad, compañerismo, de relaciones con otros grupos sociales, lo que representa un potencial para mejorar las condiciones de vida en la comunidad.

La teoría de capital social comunitario señala que el conjunto de normas, de redes y de organización vecinal permite reducir los costos de negociaciones que se originan en contextos de incertidumbre entre actores o agentes de la comunidad, desde intercambios simples, hasta proyectos sociales que exigen altos grados de confianza entre los actores. El uso repetido de estos intercambios y las redes de actividad cívica lleva al fortalecimiento del tejido social y a su “densificación”, propiciando una sociedad civil fuerte.

El segundo capítulo considera una breve revisión de las políticas públicas de vivienda en el Distrito Federal (1940-2010), la transición de las políticas de vivienda de un modelo centralista a la construcción de políticas públicas que corresponden a un gobierno propio. De manera particular, se revisa su impacto en la promoción de las unidades o conjuntos habitacionales de interés social para poder determinar sus avances y sus limitantes.

Las políticas de ajuste económico neoliberales seguidas por el Estado en la Ciudad de México promovieron una severa reducción del presupuesto público y en especial de los programas sociales. El desmantelamiento de los instrumentos de fomento económico general y sectorial, impidió que el Estado continuara con la dotación de servicios en los conjuntos habitacionales de interés social, sin que se hubiera fomentado una cultura para el mantenimiento y la convivencia en las mismas, por lo que presentaron un gran deterioro en su infraestructura y se tornaron en grandes espacios difíciles y conflictivos, tomando en cuenta que para 2010, la Prosoc tenía un registro de 7,233 unidades habitacionales en las que vivía aproximadamente 2.5 millones de habitantes de la ciudad de México.

La vinculación de las instituciones públicas con estos espacios comunitarios urbanos, particularmente con la Prosoc ha propiciado diversas reformas para asumir mayores funciones vinculadas a la conciliación y concertación entre los particulares o entre éstos y sus formas de autoadministración en los conjuntos habitacionales del DF. Se implementaron diversas políticas y mecanismos -en forma vertical- para la atención de quejas y solicitudes, acciones relacionadas con la difusión de los derechos ciudadanos, así como la entrega de recursos para el mantenimiento de la infraestructura y la protección de los bienes colectivos de las unidades o condominios, lo que generó limitados procesos internos de organización y participación vecinal.

En el tercer capítulo se hace un breve recuento de los antecedentes del conjunto habitacional, su entorno, estructura urbana, sus características físicas y naturales, así como la transición de una administración interna llevada por una dependencia de gobierno (Pemex), a la administración de los espacios colectivizados y las implicaciones de la propiedad en condominio (Prosoc). De igual forma, se señala la transición a una administración de “segunda generación”, es decir, una administración interna de condóminos desvinculados de Pemex que retoma los compromisos colectivos y se orienta a promover la organización y participación vecinal en la gestión de los recursos públicos -a través del vínculo con las instituciones públicas locales- para impulsar el poder comunal y su desarrollo comunitario sostenible.

En el cuarto y último capítulo se propone un método de diagnóstico del capital social -retomado de la CEPAL- que ha sido adaptado a la realidad del conjunto condominal “Emilio Portes Gil”, y en el que se plantearon tres objetivos: identificar redes vecinales institucionalizadas, el reconocimiento de la intervención institucional en el capital social comunitario, y contribuir al fortalecimiento del activo social en el conjunto habitacional. El diagnóstico del capital social de los actores del conjunto habitacional resulta de suma importancia para abordar el análisis del tejido de las relaciones sociales como un asunto complejo e integral,

donde coexisten diversos grupos sociales en condiciones socioeconómicas diferenciadas, con distintas redes sociales que potencian situaciones de privación u organización de recursos o activos desde su dimensión micro, intermedio y macro social. El diagnóstico del capital social constituye un imperativo para el fortalecimiento de la organización social, así como sus implicaciones respecto a los niveles de bienestar y desarrollo comunitario.

Esta investigación finaliza con una síntesis de los aspectos más relevantes que surgieron en las distintas etapas de la investigación, y con algunas consideraciones finales que incluyen una propuesta de reestructuración de la Procuraduría Social del Distrito Federal para dotarla de mayores recursos y atribuciones, de manera horizontal y ascendente. De igual forma, algunas recomendaciones para una reforma a la Ley de la Procuraduría Social, a la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para la Ciudad de México y a la Ley de Participación Ciudadana, con el propósito de contribuir en la consolidación de la cultura condominal en esta ciudad, considerando un impacto positivo para el 30% de la población de la Ciudad de México que vive en estos espacios colectivizados.

CAPÍTULO I. APROXIMACIÓN TEÓRICA DEL CAPITAL SOCIAL

1.1 Los orígenes de un concepto multidisciplinario

En las últimas décadas surgió una gran diversidad de estudios empíricos en ciencias sociales para el análisis de la teoría del capital social. A los estudios de sociología y posteriormente de ciencia política se agregaron otros enfoques multidisciplinarios, a principios de los noventa, de antropología y economía. Aunque la gama de información ha enriquecido el análisis del tema y ha derivado en la aplicación de recomendaciones de política pública, la multiplicidad de enfoques ha provocado que no existan consensos tanto en su aplicación empírica, como en la interpretación de los resultados.

El concepto de capital social es utilizado por primera vez por Lyda J. Hanifan, (1916) educador comunitario, quien utiliza por primera vez el concepto en su ensayo "The rural school community center", al comparar una comunidad con una organización empresarial. Define al trabajo comunitario como la acumulación de voluntad, compañerismo, simpatía y relaciones sociales en lugar de referirse tan sólo a la acumulación de dinero o de bienes muebles e inmuebles.

Hanifan señala que para un individuo su primer entorno, el familiar, no es suficiente para satisfacer sus necesidades sociales, por lo que es indispensable ampliar sus relaciones con otros grupos sociales integrados por vecinos o compañeros, lo que representa un potencial social para mejorar las condiciones de vida en su comunidad. Al mismo tiempo, la comunidad en su conjunto se beneficia de la cooperación de todos sus integrantes, mientras que cada individuo obtiene ventajas derivadas de la ayuda, solidaridad y el trato con sus vecinos.

En los ochenta los sociólogos James Coleman (1988) y Pierre Bourdieu (1985) retoman el concepto de capital social y lo introducen en el estudio de las Ciencias Sociales como un recurso que, combinado con otros factores, facilitan las redes sociales y la acción colectiva de acuerdo a una base de valores consensados. Mientras que para Coleman el capital social se entiende como el conjunto de recursos estructurales que constituyen un activo de capital para las personas, facilitando la acción social para buscar la maximización de la utilidad colectiva,¹ Bourdieu afirma que el capital social es un factor que complementa a los recursos

1 Coleman, James. "Social Capital in the creation of Human Capital", p. 98. Véase en: <http://courseweb.lis.illinois.edu/~katewill/for-china/readings/coleman%201988%20social%20capital.pdf>

reales y potenciales existentes, y que se integran a la posesión de una red durable de relaciones institucionalizadas, las que se reconocen en el ámbito colectivo.²

Para ambos autores el capital social hace referencia a una cualidad de los grupos sociales, colectividades y comunidades, teniendo en cuenta que el rol de las instituciones sociales en su creación es importante. Por lo que se les reconoce que expresaron por primera vez y en forma detallada y completa, el concepto de capital social, ya que los trabajos previos, si bien aportaron elementos para la construcción del concepto, no lo plantearon en los términos actuales.

Desde la perspectiva de la Ciencia Política, su máximo exponente Robert Putnam (1993) hace énfasis en la confianza social entre los diversos actores, las normas de reciprocidad, las normas de comportamiento cívico y el grado de asociatividad que garantizan una mejor sociedad civil. Putnam realizó en una primera investigación empírica a nivel macro un estudio comparativo del grado de desarrollo y gobernabilidad en las regiones sur y norte de Italia, a partir de la noción de capital social, a la cual entendió como las características que posee una organización social, tales como las redes, las normas y la confianza, que contribuyen a la acción y la cooperación para el beneficio colectivo.³ De las contribuciones más importantes en esta investigación fue la participación ciudadana y su promoción como resultado de las redes sociales existentes vinculadas a la implicación de los ciudadanos en los logros de ciertos objetivos y la eficiencia de la acción concerniente a sus comunidades.

El enfoque antropológico retoma el concepto de capital social a través de sus exponentes Larissa Adler (1978) y Marcel Mauss (1996) quienes lo vinculan a las relaciones de reciprocidad, confianza y solidaridad en trabajos sobre pobreza, educación y cultura. Mauss explica que en todas las relaciones premercantiles establecidas en las comunidades, operaban sistemas de intercambio basados en obsequios como objetos, ayuda o bien otro favor, lo que constituía un principio que regía en las relaciones institucionalizadas formales e informales. En el caso de Adler, el trabajo que desarrolla sobre pobreza marginal introduce los términos de confianza y solidaridad para aludir al funcionamiento de las redes sociales, con lo que se suma al concepto de reciprocidad para posteriormente sentar las bases para un concepto de capital social más acabado.⁴

2 Bourdieu, Pierre. "The Forms of Capital". In: John G. Richardson (Edt.) Handbook of Theory and Research in the Sociology of Education. New York, Geenwald Press. The article appears for the first time in English, translated by Richard Nice. Ver www.socialcapitalgateway.org

3 Putnam, Robert D. *The prosperous community: social capital and public life*. In The American Prospect, number 13. Ver: <http://epn.org/prospect/13/13putn.html>.

4 Mota Díaz, Laura. "El capital social: un paradigma en el actual debate sobre el desarrollo. Tendencias y problemas", Pp 40-41.

John Durston (1999) explicó que la unidad que posee activos de capital social puede referirse tanto al individuo, como al grupo o a la comunidad, y se diferencian en que, mientras en el individuo las relaciones de confianza y reciprocidad derivan en beneficios a través de redes inmediatas que pueden ser entre iguales o con personas de otra posición social, el capital social grupal, alude a diversas redes que se cruzan a partir de la experiencia compartida, la confianza y la reciprocidad frecuentes, siendo redes entre iguales y de lazos fuertes. Respecto al capital social comunitario se refiere a un espacio territorial o funcional, donde la membresía depende de una vecindad estable o de una comunidad definida por un objetivo y acuerdo común, ya sea a partir de experiencias exitosas previas o nuevas, y a pesar de que internamente existan relaciones fuertes o débiles.⁵

La perspectiva económica sobre capital social con Mark Granovetter (1985) como su exponente, señala que los actores económicos llevan a cabo sus actividades con base en relaciones, redes y estructuras sociales, las cuales se convierten en activos que facilitan beneficios monetarios y económicos, tanto a individuos como a grupos. Otro autor economicista es Douglass North (1990) quien menciona de manera implícita, que el capital social se genera en las instituciones de forma abstracta ya que constituyen las normas y valores que son necesarias para generar confianza y reciprocidad dentro de las organizaciones; mientras que las organizaciones son fundamentales en tanto que son manifestaciones concretas donde se reproduce la confianza y reciprocidad.

Es precisamente la ausencia de un acuerdo unánime lo que sigue impulsando el debate y la discusión productiva. La esencia de la teoría del capital social es que las relaciones que se han establecido desde el grupo familiar, de vecinos y de amigos importan en tanto son establecidas por derecho propio o adquirido, y porque influyen en los logros de nuestro desenvolvimiento personal. Por lo general, estas interacciones sociales, en sus diversas manifestaciones, son la primera instancia que nos ayuda a “salir adelante”, es decir, contribuye a establecer vínculos con grupos, clubes, organizaciones, a partir de las características individuales compartidas y en formas que ningún programa social podría generar.

Para efectos de este trabajo de investigación se emplea la noción de capital social tomada de Robert Putnam la cual “se refiere a los rasgos de la organización

5 Raczynski, Dagmar y Serrano Claudia. “Programas de superación de la pobreza y el capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile”, Pp. 102-103.

social, tales como la confianza, las normas y las redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas.”⁶

1.2 Componentes básicos, tipos de capital social y niveles de articulación

1.2.1 Componentes básicos

Los componentes básicos sobre capital social que han establecido Flores y Rello⁷ (2003) presentes en casi todas las definiciones que se analizan, y que han sido una referencia para diferentes autores se sintetizan en tres.

a) Las fuentes y la infraestructura del capital social

No existe un acuerdo sobre los elementos sociales que dan origen y consolidan al capital social y aunque cada autor maneja aspectos específicos, existen algunas coincidencias. Coleman, por ejemplo, definió que las fuentes son los aspectos de la estructura social; Bourdieu determinó que las fuentes e infraestructura son las redes permanentes y la membrecía a un grupo; Putnam en cambio señaló que son los aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza; Michael Woolcock (1998) hace referencia a las normas y las redes; mientras que el Banco Mundial asentó que son las instituciones, las relaciones, las actitudes y los valores.

b) Las acciones individuales y colectivas

En cuanto a las acciones colectivas que esta infraestructura hace posible, Coleman define que facilitan ciertas acciones comunes de los actores dentro de la estructura; Putnam y Woolcock establecieron que permiten la acción colectiva y la cooperación; F. Fukuyama (1995) determinó que refuerzan los grupos sociales; y el Banco Mundial que dichas acciones gobiernan la interacción de personas.

c) Las consecuencias y resultados de las acciones

Las consecuencias y resultados del capital social es que puede derivar en aspectos positivos como lo establece Bourdieu al indicar que los resultados aseguran a sus miembros un conjunto de recursos actuales o potenciales; o lo señalado por Putnam y Woolcock como la posibilidad de obtener un capital social

6 Milán, Rene. “Confianza y participación en México: ¿Dimensiones de la cooperación social y de la valoración del gobierno?”, p. 212.

7 Flores, Margarita y Rello, Fernando. “Capital social: virtudes y limitaciones”. pp. 204-206.

positivo como obtener beneficios, desarrollo, democracia, igualdad social, o derivar en un capital social negativo como la exclusión, explotación o el aumento de la desigualdad. Más allá el Banco Mundial establece que las consecuencias y resultados del capital social son facilitar el desarrollo económico y la democracia.

Los componentes básicos, aunque vinculados entre sí, no deben confundirse con el capital social. Las fuentes y la infraestructura, no son capital social en sí mismos debido a que las normas, redes sociales, cultura e instituciones son componentes que le dan origen. El capital social es la capacidad individual para acceder a dichas fuentes e infraestructura para obtener una ventaja adicional, capacidad que no está presente en los individuos ajenos a éstas.⁸

1.2.2 Tipos de capital social

En cuanto a los tipos de capital social si bien existen diversas consideraciones Jonathan Fox retoma la distinción de capital social que realizan Woolcock y Deepa Narayan (2000) para establecer tres tipos de capital social.⁹

a) En capital social horizontal o de unión (bonding). El capital social local y horizontal constituye el aspecto más importante para la acción colectiva “desde abajo”, estableciendo relaciones entre personas en situaciones similares, como la red familiar, la red de vecinos o la red de amigos cercanos. Son los lazos directos y redes que potencian la formación y la acción de los grupos, aunque de manera restringida porque involucra nexos con pocas personas y, en términos geográficos, tiende a implicar nexos exclusivos con personas que viven cercanamente.

De acuerdo a Putnam este tipo de capital social tiene la tendencia de reforzar la identidad excluyente de un grupo homogéneo, constituyendo una especie de aglutinador sociológico sobre todo en comunidades de escasos recursos, aunque también ofrece cierta reciprocidad y la movilización de la solidaridad.

b) El capital social verticalmente extendido o de puente (bridging). Hace referencia a los vínculos horizontales y verticales que establecen distintas organizaciones de base y por medio de los cuales forman redes y federaciones. Aunque menos intensos los lazos, rebasan los límites de ser puntuales puesto que persisten en el tiempo, como lo son las juntas vecinales, las comunidades de campesinos, o

8 Flores, Margarita y Rello, Fernando. *Capital Social: Virtudes y Limitaciones*. Ponencia presentada en la Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza. CEPAL y Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile, 24-26, Septiembre de 2001. Véase en: <ftp://ftp.cgiar.org/cip/CIP-QUITO/Jorge%20Andrade/Literatura%20SAS-M/capital%20social/Capital%20social%20virtudes%20y%20limitaciones.pdf>

9 Fox, Jonathan. “El capital social: de la teoría a la práctica. El Banco Mundial en el campo mexicano”. Pp. 356-357.

grupos vulnerables, entre otros, lo que permite una capacidad de concertación en común, desempeñando un papel crítico en la generación de poder de negociación con respecto a los demás actores. Este tipo de capital es más susceptible de consolidarse por los nexos que vinculan a personas y grupos similares y los factores propiciatorios en el entorno institucional, aún en distintas ubicaciones geográficas.

Putnam señala al capital social que tiende puentes como el más importante considerando su tendencia a reforzar identidades específicas, excluyentes, que permiten conectar a un grupo homogéneo con elementos exteriores, permitiendo una mayor difusión de la información y generar mayor reciprocidad.¹⁰

c) El capital social intersectorial, de escalera o vinculante (linking). Hace referencia a las coaliciones que establecen los nuevos actores involucrados en el proceso, las cuales atraviesan las fronteras entre sociedades civiles, aparatos de Estado y agencias internacionales. Este tipo de capital social vinculante permite a los miembros beneficiarse de una gama mucho más amplia de recursos disponibles en la comunidad.

Los nexos que crean los vínculos entre estos grupos de distinta identidad y distintos grados de poder sociopolítico, se encuentran en relaciones medianamente consolidadas entre comunidades e instituciones públicas o no gubernamentales externas, facilitando el acceso a esferas políticas, a recursos manejados por dichos organismos externos, o a partir de su apoyo en momentos de crisis o amenaza. La hipótesis que maneja el Banco Mundial para estos dos últimos tipos de capital social es que su creación y consolidación intersectorial es clave para que los actores políticos involucrados promuevan innovaciones institucionales, ya que en la práctica sería difícil promover el capital social donde no existe.

En uno de sus últimos trabajos Putnam hace una clasificación más amplia de los tipos de capital social a los que agrega los conceptos siguientes:¹¹

d) El capital social informal. - Remite a redes grupales con un amplio espectro de la convivencia social que carece de ciertas formalidades: como son reuniones

10 Ramírez Plascencia, Jorge (2005) brinda una explicación más completa al referir que Michael Woolcock (2004) hace una propuesta integral para comprender el funcionamiento del capital social en sus niveles micro y macro sociales, en conexión al tema del desarrollo económico. Considera una subcategoría del capital que tiende puentes y la define como el capital social "enlazante", entendida como las conexiones que se establecen entre agentes desiguales en autoridad o poder y en acceso a recursos. "Dimensiones y características del Capital Social en Guadalajara". p. 62.

11 Putnam, Robert. "El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario", Pp. 17-20.

familiares, juegos deportivos espontáneos, entre otros, pero entre los cuales existe una relación relativamente fuerte, directa, frecuente o intensa.

e) El capital social formal. - Hace referencia a las redes y asociaciones constituidas sobre bases organizativas identificables, poseen estructura, autoridades, reglas de funcionamiento propios, y se ubican dentro de un órgano con personalidad jurídica propia.

f) El capital social tenue. - Comprende contactos ocasionales entre las personas, limitados a cierto propósito y contexto.

g) El capital social denso. - Grados diferenciados de interacción que puede existir entre personas que comparten un mismo espacio social. Existe una mayor densidad de capital social cuando las redes que vinculan a determinado grupo de personas son más estrechas y variadas.

h) El capital social vuelto hacia adentro. - Cuyo propósito es buscar apoyar los intereses particulares de sus agremiados, distinguiéndose como una red egocentrada, esto es, el conjunto de vínculos sociales que un individuo posee, así como su propia y distinta red dentro de un sistema relacional mayor.

i) El capital social vuelto hacia afuera. - El propósito está orientado a promover el interés público o con vínculos existentes con otros actores colectivos, no miembros del grupo e incluso vínculos existentes entre órganos e individuos de la burocracia.

1.2.3 Niveles de articulación

Para comprender la dinámica del capital social a escala individual (micro-social), *grupal (intermedio-social)* y *comunitaria (macro-social)* en lo relativo a su origen, articulación y consecuencias, Bourdieu y Coleman señalan que la formación del capital social y sus consecuencias hay que ubicarlas en los niveles intermedio y macro social, al ser los espacios donde se generan normas, obligaciones y expectativas que los actores usan para alcanzar sus fines. Dichos niveles se hacen visibles en la medida en que los grupos recurren a estrategias de institucionalización para garantizar la concentración y estabilidad de capital social, así como su posterior transformación recíproca en otro tipo de capital, a partir de su posesión y su transformación, lo que genera y refuerza la diferenciación de clases sociales.¹²

12 Ramírez Plascencia, Jorge. Op Cit. Pp. 63-65.

En trabajos posteriores, los autores integran esta preocupación por entender las interrelaciones entre los niveles micro, intermedio y macro sociales en el marco de la promoción del desarrollo, agregando aspectos institucionales, jurídicos y de políticas públicas, y haciendo énfasis en dicha valoración, de la posición central del Estado y del gobierno en los procesos de creación y/o destrucción del capital social. Aunque Putnam confiere mayor importancia a las redes horizontales, creadas de manera libre y voluntaria, no deja de señalar que el Estado y el gobierno como agentes exógenos, pueden incidir de manera errónea o acertada en el capital social, pero considerando que no desempeñan un “rol estructurante”.

Los trabajos realizados bajo los auspicios del Banco Mundial se han orientado a desarrollar enfoques del capital social que trascienden el nivel individual o grupal, e incorporando aspectos de orden institucional. Narayan (1999) propone una herramienta de análisis a partir de los vínculos sociales transversales (capital social de puente) con el funcionamiento del Estado, estableciendo diversos escenarios para identificar comunidades o países. Señala que, en sociedades con un escenario de alta disposición al vínculo transversal, el Estado tiende a complementar los esfuerzos colectivos que conducen a un bienestar social y económico (es el caso de los países escandinavos); en contraposición, los bajos vínculos transversales en correlación con un Estado controlado por grupos de élite, propician situaciones de exclusión con políticas focalizadoras y un ambiente de conflicto latente (el caso de los grupos indígenas en México).

Contrario a un Estado con estrategias complementarias, los siguientes dos escenarios se rigen por una dinámica de sustitución debido a la ineficacia del Estado frente una comunidad con un alto vínculo transversal, lo que propicia una sociedad que se las “arregla para salir” y para obtener satisfactores básicos (salud, vivienda, educación, entre otros), creándose grupos de autoayuda (Kenya, Rusia); o el escenario de Estado disfuncional en el que la sociedad enfrenta situaciones de supervivencia por sus bajos vínculos transversales, propiciando el surgimiento de grupos mafiosos o guerrilleros (Serbia, Colombia).¹³

Woolcock (1998) construye un esquema analítico para examinar las dinámicas sociales que favorecen el desarrollo o que conducen al fracaso en una comunidad. Su propuesta parte de definir, por un lado, la incidencia (vínculos sociales, prácticas culturales y contextos políticos) tanto en la dimensión micro social, relativa a vínculos intracomunitarios, como en la macro social, observada como el conjunto de relaciones entre el estado y la sociedad. En segundo término, al definir autonomía (vínculos que trascienden a una comunidad) que refiere a las redes extracomunitarias a escala micro, mientras que a nivel macro remite a la

13 Ibidem, p. 66-67.

capacidad institucional y la credibilidad, cada uno señalado como “dimensiones del capital social”.¹⁴

En esta propuesta, llama la atención los términos vertidos en torno a los dilemas ascendentes que surgen del nivel micro social (vínculos intracomunitarios), dependiendo del grado de integración o de enlace. Sugiere, por ejemplo, que si existe una baja integración y un bajo enlace, es posible que surja un “individualismo amoral”; de una alta interacción y un bajo enlace, entonces surge un “familismo amoral”; pero si es una baja interacción y un alto enlace, entonces derivaría en una “anomia”. En cambio, una alta interacción relacionada a un alto comportamiento, daría pie a una oportunidad social.

Respecto a las dinámicas de desarrollo de tipo descendente, es decir, las promovidas desde el nivel macro, esto es, el conjunto de relaciones entre el Estado y la sociedad, Woolcock propone los dilemas descendentes de acuerdo a la sinergia¹⁵ y la integridad organizacional. A una baja sinergia y baja integridad organizacional tendería hacia una sociedad anárquica o colapsada; de una alta sinergia en correlación a una baja integridad organizacional auspiciaría una sociedad con niveles significativos de corrupción y prácticas predatorias. No obstante, una baja sinergia en concordancia a una alta integridad organizacional propiciaría un Estado débil, con características de ineficiencia e ineficacia administrativa; en contraposición, sociedades con una alta sinergia y una alta integridad organizacional le correspondería un Estado en desarrollo, que favorece aspectos de cooperación, flexibilidad y rendición de cuentas.¹⁶

1.3 Corrientes de pensamiento

1.3.1 Teoría de la dependencia y dualismo funcional estadounidense

La teoría dominante de la dependencia en América Latina utilizó el concepto de capital social vinculado a la noción de *estrategia de vida*, que proviene de reflexiones acerca de la pobreza, la exclusión, el desarrollo y estrategias de sobrevivencia que se elaboraron a finales de la década de los setenta. Irma Arriagada señala que al igual que la teoría de la dependencia, para algunos

14 *Ibidem* p. 68.

15 Márquez Zárate, Miguel Ángel explica el concepto como el resultado del vínculo productivo entre el Estado y la sociedad civil. El resultado del quántum de ambas partes que rebasa la suma de sus aportes para alcanzar un objetivo superior. Dicho vínculo es un factor fundamental para la aplicación de las políticas públicas orientadas al desarrollo comunitario, sobre la base de organizaciones autónomas y estableciendo una relación horizontal entre éstas y el Estado. “Capital social y desarrollo comunitario. La experiencia mesoamericana. Análisis y perspectivas”, p. 39.

16 *Ibidem* p. 69.

autores que esgrimieron las nociones del dualismo funcional estadounidense (A. De Janvry.; Mercedes González de la Rocha; R. Bromley y C. Gerry), el concepto *estrategia de vida* puso énfasis en las capacidades de los sectores pobres para sobrevivir, subrayando el papel de las redes sociales y de sus estrategias de vida en un contexto político-económico determinado. En este contexto dicho concepto, al igual que otros conceptos de pobreza, hacían referencia únicamente a las carencias y limitaciones de la población de escasos recursos, por lo que la noción de capacidad de la población para la acción (agency), fue restringida.¹⁷

En trabajos posteriores, este mismo concepto traslada su atención a *lo que los pobres poseen y en su capacidad para la acción*, destacando, por una parte, el activo de los pobres, aunque desestimando el peso de la economía política en la estructuración de sus posibilidades de vida, por la otra (R. Chambers y G. Conway, I. Scooners, D. Carney, A. Zoomers,). Con el propósito de igualar ambas perspectivas, algunos autores colocaron tanto los activos de los pobres como las estructuras político-económicas en el mismo nivel de importancia, subrayando la influencia de la crisis económica y la inestabilidad social en las posibilidades de vida de las poblaciones, particularmente en las urbanas (C. Moser). En el área rural, puso énfasis en “la influencia de la economía política en las posibilidades que tienen los campesinos de mantener sus activos y convertirlos en ingresos, poder y calidad de vida”.¹⁸

La interpretación general de *estrategia de vida* que diversos autores dieron a este concepto fue la forma mediante la cual una comunidad satisface ciertos objetivos de vida, ya sea a través del uso, la combinación y la transformación de un conjunto de activos. Entre los objetivos de vida destacan el aumento de ingresos, el incremento de los conocimientos técnicos y/o profesionales, el mejoramiento de la calidad de vida y el empoderamiento (empowerment) sociopolítico. Es decir, los objetivos de vida no se restringieron únicamente al progreso económico, ya que implicaron un mejoramiento en uno o en más de estos objetivos (Raczynski y Serrano, 2003).¹⁹

Los activos de los pobres son los medios que estos tienen para lograr tales objetivos, si se considera que todo tipo de capital como producto de la acción humana requiere de una inversión de tiempo y esfuerzo en actividades. En el ámbito económico, por ejemplo, el capital es un conjunto de activos para construir herramientas o bienes que en el futuro permitirán un mayor nivel de bienestar; en

17 Irma Arriagada. “Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza”, p. 24.

18Ibidem, p. 24.

19 Ibid. p. 24.

lo social es un conjunto de activos intangibles que permiten satisfacer necesidades sociales para incrementar la calidad de vida en una comunidad.

Desde esta perspectiva, entre los tipos de activos que la comunidad posee destacan por su importancia el capital físico (medios de producción), el capital humano (capacidades y empoderamiento), el capital social (reciprocidad y confianza), el capital natural (dotación de recursos naturales), el capital producido o construido por el hombre (infraestructura, bienes de capital, financieros, comerciales, entre otros), y el capital cultural (valores éticos y cívicos). Si bien los activos hacen hincapié en la importancia de acceder a los recursos, también se señalan las formas en que las instituciones y estructuras sociales afectan tanto el acceso a los activos como a las formas en que la gente puede transformar, reproducir y acumular sus recursos. Es por ello, que se hace necesario considerar a la economía política tanto en las estrategias de vida como en la búsqueda del desarrollo social.

El capital físico, al ser una reserva de recursos materiales producto de la acción humana que puede usarse para producir un flujo de ingresos futuros no puede operar sin el capital humano, en la forma de conocimiento y habilidades adquiridas para usar y mantener los bienes físicos con el objetivo de producir nuevos productos y generar ingresos. Así, cualquiera que sea el capital físico y humano del que parten se establece la necesidad de una mayor productividad a través de la actividad organizada de los participantes. Esta necesidad de capital social surge al coincidir en la forma en que dichos participantes coordinarán sus esfuerzos y se comprometan a una secuencia de acciones futuras.

El capital social adquiere una importancia especial en este tema del acceso, ya que, como activo, tiene un valor por sí mismo, debido al sentido de “pertenencia” e “inclusión” que otorga a la persona y al poder que proviene del hecho de estar organizado, conectado o ambos casos, a diferencia del capital físico y el capital humano, que restringen los activos que una persona posee por las características y condiciones propias en un momento determinado. El valor principal del concepto se encuentra en cómo facilita el acceso a otros recursos, y va más allá de la referencia a las relaciones y a las redes sociales.

Como otras formas de capital, el capital social abre algunas posibilidades al mismo tiempo que limita otras y, en este ámbito de la coordinación repetida, los participantes se enfrentan a una amplia diversidad de equilibrios potenciales. “Encontrar el mejor o incluso un buen equilibrio en el conjunto no es un problema trivial... los participantes deben encontrar maneras de crear expectativas y

confianza que se refuercen mutuamente para vencer las tentaciones perversas de corto plazo a las que se enfrentan (Ostrom, 1998).”²⁰

1.3.2 Corriente minimalista, culturalista o comunitaria

La denominada corriente minimalista, culturalista o comunitaria hace referencia al acceso de las personas a conexiones individuales y cuyo concepto de capital social fue entendido como el acceso personal a redes sociales favorables como son las relaciones familiares, académicas, políticas, económicas, religiosas, “y mediante las cuales el individuo maximiza el capital financiero y humano que ya posee”.²¹

En esta línea de pensamiento, Kenneth Newton (1997) considera que el capital social puede ser visto como un fenómeno subjetivo, compuesto de valores y actitudes que influyen en la forma en que las personas se relacionan entre sí. Dichas “actitudes y valores, tales como confianza, normas de reciprocidad, que ayudan a las personas a trascender relaciones conflictivas y competitivas para conformar relaciones de cooperación y ayuda mutua.”²²

Robert Putnam (1995) el máximo exponente de esta corriente, señala que “el capital social se refiere a las características de organización social, tales como la confianza, las normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas” (Putnam, Leonard y Nanetti, 1994).²³ La correspondencia que el autor destaca entre la confianza, las normas y las redes es el requisito para que se genere la cooperación social, debido a la relación directa que existe de la confianza con la reciprocidad, y al vincular las expectativas de una sociedad con la capacidad de decidir.

20 Elinor Ostrom y T. K. Ahn. “Una Perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, p. 171.

21 Como se señaló al principio del capítulo, uno de los primeros estudios del concepto de capital social asociado a la tendencia minimalista es el de Lyda J. Hanifan (1920), quien hace uso de este concepto vinculando las sustancias tangibles (bienes raíces, propiedades personales o dinero en efectivo) con valores colectivos (buena voluntad, compañerismo, empatía y las relaciones sociales entre individuos y familia) para la generación de un potencial social, es decir, no sólo a nivel individual, sino mejorar las condiciones de vida de la comunidad en su conjunto. Otro estudio es el de Burt (1992), cuyo análisis de redes permite que el concepto de capital social se vincule al acceso de los individuos a redes sociales positivas. Desde la perspectiva sociológica, se concibió al capital social como el conjunto de recursos que subyacen en las relaciones de familia, en la organización comunitaria y social útiles para el desarrollo cognitivo o social de una persona, siendo diferente para cada una y que ofrece una ventaja para el desarrollo de su capital humano. Un autor más, Fukuyama (2000) reconoció al concepto como “normas o valores compartidos que promueven la cooperación social”. Elinor Ostrom y T. K. Ahn. Op. Cit. pp. 159-161.

22 Bernardo Kliksberg. “Capital social y cultura. Claves olvidadas”. p. 465.

23 Sara Gordon. “Confianza, reciprocidad y asociatividad: ¿Relación indispensable para el desempeño institucional?”, p. 398.

La importancia de las normas de reciprocidad en el capital social radica en establecer las facilidades para estimular el que los miembros de una sociedad cooperen entre sí para obtener un beneficio mutuo. La riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad, hace referencia al grado de confianza existente entre los actores sociales -actuando como un ahorrador de conflictos potenciales, y en función a las normas de comportamiento cívico practicadas- que recorren desde el cuidado de los espacios públicos hasta el pago de los impuestos contribuyendo al bienestar general, así como los niveles de asociacionismo que indican la capacidad para actuar cooperativamente integrando redes, concentraciones y sinergias de todo tipo.

La forma generalizada de reciprocidad –proceso de acción colectiva que se origina aún con la expectativa de obtener beneficios en un mediano o largo plazos- es esencial en la concepción de capital social que propone Putnam al sostener, bajo determinada expectativa, una relación continua de intercambio con diversos agentes particulares, con frecuencia desconocidos, y promover de esta manera las conductas cívicas. Bajo la premisa de que la confianza es el sustento de las normas de reciprocidad, éstas se correlacionan con una forma similar de confianza, generando ya sea una confianza acotada hacia personas conocidas, como generalizada hacia personas con las cuales no se tienen vínculos.

Como resultado de la asociación entre las normas de reciprocidad generalizada y las redes de intercambio social, ambos componentes definen el carácter cívico de las relaciones y constituyen los elementos esenciales para que el capital social garantice que la cooperación se oriente al bien público. Putnam señala que es en las redes de intercambio donde se establecen los espacios de interacción social, destacando las asociaciones de carácter voluntario ya que propician las condiciones para el desarrollo de la confianza y el reforzamiento de las normas de reciprocidad, facilitan la comunicación entre sus participantes, el flujo de información sobre el comportamiento de los demás, el aprendizaje de actitudes de cooperación, la estimulación del compromiso cívico y la preocupación por los asuntos públicos.

La perspectiva cívica de redes que desarrolla Putnam en su trabajo posterior denominado *Social Capital Community Benchmark Survey*²⁴ se orientó a superar la limitación teórico-metodológica que enfrentó primero en Italia y posteriormente en Estados Unidos al abordar el capital social desde un punto de vista histórico y cívico, por lo que en este último empleó instrumentos de medición expresamente diseñados para valorar y cuantificar el capital social que tiende puentes pero

24 Putnam, Robert. "Compromiso Cívico en América". Escuela John F. Kennedy de la Escuela de Gobierno en la Universidad de Harvard. Seminario denominado El Saguaro. Véase en: www.ksg.harvard.edu/programs/saguaro

medido tanto por el grado de diversidad de las relaciones de amistad como por el grado de participación en asuntos civiles y políticos. Éste de manera particular, al definir el tipo de relaciones y compromisos con otras personas que adquieren mayor pertinencia empírica y que pueden ser catalogados como cívicos o políticos, contribuyó a establecer un parámetro de once dimensiones del capital social.²⁵

En un primer bloque de las dimensiones revisó la confianza social e intergrupala con la que obtuvo niveles de confianza no sólo en redes sociales inmediatas (vecinos, compañeros de trabajo, amistades, empleados) sino en relaciones ampliadas a otros grupos sociales.

En el segundo, examinó la participación que se manifiesta a través de las acciones político-electoral, como lectura de periódicos, interés en asuntos político nacionales, credencial vigente para votar, si ejerció su derecho al voto en la última elección y si conoce a los representantes en los cargos de elección popular; si participó en protestas políticas a través de firmas de solicitud social, en encuentros y reuniones políticas, en manifestaciones, boicots o marchas; si está adherido a algún sindicato u organización de derechos civiles, nacionales o étnicos, o si forma parte de algún grupo político o grupo para impulsar acciones locales con propósitos de reforma; y en asociaciones, y si cuenta con membresía en algún grupo formal.

En el tercero, el liderazgo cívico, el altruismo, el voluntariado o el compromiso basado en la fe, para determinar la participación como representante o miembro de comités ciudadanos o de instituciones religiosas, la asistencia a reuniones de clubes o en reuniones en instituciones u organizaciones públicas o privadas sobre asuntos educativos o de la ciudad en el último año, así como el dinero aportado a causas seculares o religiosas, y el número de veces que ha sido voluntariado a favor de grupos vulnerables.

Finalmente, la diversidad de las relaciones de amistad basada en el registro del número de categorías en las que se tienen amigos personales (empleo, vecinos, grupos étnicos, grupos con tendencias sexuales diversas, entre otros), y el equilibrio del compromiso cívico a través de la comunidad, basado en el resultado de cruzar los diferentes tipos de participación cívica y los indicadores de clase (racial, ingreso y educativa) para valorar la distribución de la participación cívica en la comunidad.

25 Putnam coordinó junto con otros académicos un reporte sobre la aplicación de una nueva encuesta para explorar el capital social en Estados Unidos publicado en el Reporte del Seminario El Saguaro. Véase en: www.bettertogether.org/thereport.htm

Llevando esta acción colectiva de una pequeña a una de mayor escala, es posible que los individuos generen información sobre resultados exitosos gracias a su participación en arreglos organizacionales que se traslapan, generando “mayores oportunidades para probar, modificar y mejorar sus reglas”. Putnam señala que el principio fundamental para la gobernabilidad democrática en un nivel regional para lograr la cooperación entre los agentes sociales y el desempeño institucional se requiere de la implementación de políticas adecuadas que impliquen el diseño de mecanismos justos y accesibles en la resolución de conflictos y de la respuesta en el cumplimiento de las normas.²⁶

“Asimismo, a la vez que estas asociaciones representan un pasado de colaboración, proporcionan un proyecto para la cooperación futura (Knight, 2001)”.²⁷ El factor clave que genera la cooperación voluntaria en los complejos ambientes modernos es la confianza social, y pueden producirla dos fuentes ligadas. La reciprocidad generalizada, que limita eficientemente las conductas oportunistas, y que lleva a un incremento en el nivel de confianza de quienes han vivido una reciprocidad repetida; y las densas redes de intercambio social -que de acuerdo a la teoría de juegos promueve la repetición y la cercanía de las relaciones- que también favorecen el incremento de la confianza, ya que los participantes esperan un renovado encuentro.

Cualquier sociedad, independientemente de su forma de gobierno se caracteriza por contar con una red comunicativa de relaciones interpersonales -formales o informales- ya sea de manera “horizontal”, poniéndose en contacto agentes de un mismo estatus y poder; o a través de redes “verticales”, relacionando agentes asimétricos que establecen vínculos jerárquicos de dependencia. “Con base en esta distinción podemos observar que el capital social tiende a germinar sobre todo en las relaciones de tipo horizontal que se distinguen por contar con un alto grado de reciprocidad entre sus miembros.”²⁸

Las redes de participación ciudadana, como son los casos de asociaciones de vecinos, grupos musicales, cooperativas, clubes deportivos, partidos políticos, son expresiones importantes de capital social, “ya que representan una interacción horizontal intensa”, y cuyos efectos benéficos se manifiestan gracias al “fomento de normas sólidas de reciprocidad”, al “mejoramiento del flujo de información acerca de la confiabilidad de los individuos en intercambios pasados”, así como a la “representación del éxito en la colaboración pasada que funciona como patrón cultural”.²⁹

26 Elinor Ostrom y T. K. Ahn. Op. Cit. p. 165.

27 Sara Gordon. Op. Cit. p. 399.

28 Márquez Zárate, Miguel Ángel. Op. Cit. p. 30.

29 Ibidem p. 167.

1.3.3 Corriente maximalista, sociologizante o de red social

El sociólogo James Coleman, el exponente del estudio de la visión maximalista reincorpora al léxico de las ciencias sociales el término de capital social a finales de los años ochenta. Hace una definición de capital social desde un punto de vista funcional, aludiendo a la capacidad de las personas de trabajar en grupo y expresando que no hace referencia a una entidad individual ni al proceso de producción, sino a una variedad de estructuras cuyas características comunes son estar formadas por una red social, y que aunque permite un número restringido de acciones, mejora la capacidad de los individuos en la resolución de los problemas vinculados a la superación de la pobreza, gobernabilidad y valores éticos.³⁰

Francis Fukuyama desarrolla este concepto en un sentido más amplio al utilizarlo en todas las situaciones de cooperación vecinal para lograr determinados objetivos comunes, partiendo de una base de un conjunto de normas y valores informales compartidos, lo que permitió que el concepto fuera considerado como “un componente fundamental, tanto para el desarrollo económico como para la estabilidad de la democracia liberal.”³¹

Elinor Ostrom reitera que otra implicación de la naturaleza de bien público del capital social es que “la mayoría de las formas de capital social se crean o destruyen como producto secundario de otras actividades” (Coleman, 1990). En su tratamiento de las diversas formas de capital social, incorpora varias de sus formas como son el potencial de información que es inherente a las relaciones sociales; las normas y las sanciones efectivas; las relaciones de autoridad; la organización social apropiable y la organización intencional. La inclusión de esta última pone en tela de juicio la interpretación minimalista del capital social como conexiones personales, y se enfoca hacia un concepto de capital social como una red de factores que multiplican la capacidad del individuo para resolver problemas de acción colectiva.³²

Esta visión expansionista hace énfasis no sólo en el papel del capital social en la resolución de los problemas de acción colectiva, sino también en las implicaciones para las políticas públicas. La tendencia señala que el modelo tradicional de la

30 Coleman es considerado un especialista clave que tiende un puente entre la manera original y estrecha de comprender al capital social y la que trabaja en un sentido más amplio a través de su tratamiento de las diversas formas del capital social denominado “Foundations of Social Theory” (1990). Realiza diversos estudios empíricos que integra en su artículo semanal *Social Capital in the creation of Human Capital* en la que define al capital social por su función, considerándola como un bien público por naturaleza. En sus ejemplos, Coleman muestra que los actores no sólo alcanzan sus metas individuales, sino que logran resolver sus problemas de acción colectiva al utilizar formas de capital social. Elinor Ostrom y T. K. Ahn. *Ibidem* p. 162.

31 Francis Fukuyama. “Capital social y desarrollo: la agenda venidera”, p. 33.

32 Elinor Ostrom y T. K. Ahn. *Ibidem*. p. 163.

acción colectiva presupone la existencia de individuos aislados que buscan naturalmente metas egoístas de corto plazo. Desde esta mirada, los individuos no se involucran en diversos proyectos de los que se generarían beneficios colectivos, tanto en la esfera privada como pública, ya que esperan a que el resto de los participantes realicen las “costosas acciones necesarias” y que resultarán en un beneficio colectivo.

Por los problemas de acción colectiva característicos en todas las sociedades se exige la intervención de autoridades externas para imponer y hacer cumplir reglas estandarizadas, aunque se corre el riesgo de que, al aplicar y homologar las reglas, se paralice el capital social y se dejen de lado las experiencias locales, y peor aún, se destruyan en su conjunto los distintos recursos del capital social.

Otros autores que comparten esta visión ampliaron el concepto haciendo una localización explícita de capital social en el contexto de la acción colectiva y abordando problemas importantes de políticas públicas desde la acción colectiva, lo que ha resultado atractivo tanto para los teóricos como para los generadores de políticas actuales.

Ostrom, Gardner y Walter (1994) explicaron que el capital social se encuentra en normas compartidas y reglas de uso, en el diálogo de saberes y en su utilización como un medio para solucionar problemas de acción colectiva a los que se enfrentan “los propietarios de recursos de un acervo común” desde una perspectiva de localidad reducida. A manera de ejemplo, los poseedores de una granja porcícola, o de producción agrícola, o de una empresa ecoturística se comunican e interactúan unos con otros en una experiencia compartida y físicamente localizada, aprendiendo a confiar entre ellos, midiendo los resultados inmediatos de su participación sobre los demás y sobre sus recursos, así como elegir la organización más adecuada para evitar daños y lograr beneficios.

Las normas que se han establecido y que se comparten, así como los esquemas de colaboración que desarrollaron con el paso del tiempo son formas de capital social, con los cuales se pueden conformar arreglos institucionales para solucionar conflictos relacionados con los recursos de los acervos comunes. Aquí la comunicación y la interacción reiteradas, las expectativas de confianza mutua que surgen a partir del intercambio repetido y la habilidad para crear sus propias reglas, estableciendo los medios de vigilancia y las sanciones respectivas con la transgresión a estas reglas, “constituyen un factor clave que facilita a los individuos resolver sus problemas de acción colectiva.”³³

³³ Ibidem p. 165

Las lecciones que se obtuvieron del estudio de comunidades en pequeña escala no pueden ser replicadas directamente en situaciones más complejas y de acción colectiva en mayor escala. Siempre que los beneficiarios que afrontan este tipo de dificultades “también participen en arreglos organizacionales que se traslapan y ayudan a generar información sobre esfuerzos exitosos para manejar situaciones de recursos de un acervo común, por consiguiente, tendrían mayores oportunidades para probar, modificar y mejorar las reglas”.³⁴

1.3.4 Corriente institucional expresada en los organismos financieros internacionales

La noción de capital social ha cobrado especial relevancia en las discusiones y propuestas acerca del desarrollo y la superación de la pobreza, como resultado de la crisis económica mundial de los años noventa y subsecuentes, generando la persistencia de la pobreza particularmente en América Latina. Es dentro de las políticas de los organismos internacionales, que el capital social se constituye en un paradigma vigente que se hace presente en todos los discursos, planes y programas de desarrollo actuales.

Desde la década de los noventa se revisó el problema del desarrollo colocando un especial interés en los aspectos culturales que tienen repercusión en el crecimiento económico y en los modelos de desarrollo que han planteado investigadores, instituciones académicas, pero especialmente, las instituciones financieras internacionales promotoras del desarrollo regional.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por ejemplo, considera varios factores en la conformación del capital social tales como “el clima de confianza social, el grado de asociatividad, la conciencia cívica, los valores éticos y la cultura, entendiéndola como “la manera de vivir juntos”. El capital social es conceptualizado como un bien colectivo cuya acumulación es aprovechada por la colectividad. Es en esta particularidad donde descansa la posibilidad de construir una forma más humana y sostenible de desarrollo.”³⁵

Para el Banco Mundial, el capital social hace referencia “a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad. Numerosos estudios demuestran que la cohesión social es un factor crítico para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible. El capital social no es sólo la suma de las

34 Ibidem p. 165.

35 Ibidem. p. 14

instituciones que configuran una sociedad, sino que es asimismo la materia que las mantiene juntas.”³⁶

Una estrategia de vida, retomando el concepto de acceso e intervención como una forma de propiciar el desarrollo comunitario es intentar directamente el aumento de la cantidad y calidad de los activos sobre los que los sectores de escasos recursos tienen el control. Estas intervenciones pueden trabajar sobre los activos en forma aislada, o buscando sinergias entre los diferentes tipos de activos para después fortalecer aquellos entre los que existe una mayor sinergia. Ello implicaría buscar robustecer y crear tanto capital social como capital financiero de una manera sinérgica (por ejemplo, con la conformación de bancos comunales).

Otra alternativa sugerida por esta institución es trabajar indirectamente en la expansión de las bases de activos cambiando las reglas y las estructuras sociales que limitan tanto el acceso de las personas de escasos recursos a los activos como su capacidad para transformarlos en ingresos, poder o calidad de vida. Al tratar de lograr una manera de influir en el acceso e intervención de los activos que la comunidad posee, una intervención puede tener efectos no previstos en otros elementos de la condición económica imperante, por ejemplo, una intervención puede enfocarse a mejorar el capital producido y el capital humano de una familia, pero puede debilitar el capital social familiar.³⁷

1.3.5 Corriente sinérgica del capital social

Se ha señalado que la política económica por sí misma no es suficiente para asegurar el desarrollo social sostenido y a pesar de que la agenda del desarrollo no puede sustraerse de la política y de las instituciones políticas, se insiste en que los factores culturales como el capital social desempeñan un papel importante.

Algunos organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) retoman el concepto de capital social ante la necesidad de responder a las recurrentes crisis económicas, concepto que ya había sido utilizado pero que fue desestimado durante los periodos de prosperidad de la economía neoclásica y por las teorías economicistas de “elección racional”.³⁸

36 Vera Núñez, Rosalba. “Identidad, capital social y potencial de desarrollo”, p. 13

37 Bebbington, Anthony. “Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza”. En: Irma Arriagada. Op. Cit. p. 26.

³⁸ La teoría de la elección racional o teoría de la acción racional aparece durante la primera mitad del siglo XX en algunas universidades estadounidenses como alternativa al modelo de economía de bienestar que se impulsaba en Europa por académicos de orientación socialdemócrata y socialistas. Kenneth Arrow (Premio Nobel de Economía 1972) es uno de sus exponentes más

Al ser considerado como una parte fundamental del desarrollo humano, el capital social se vio enriquecido con aportaciones de otras disciplinas al agregarse factores como la confianza y normas de reciprocidad, sinergia, redes y formas de participación comunitaria, con el objeto de brindar una mayor protección a la comunidad de escasos recursos y contribuir en el aceleramiento del desarrollo económico y de la gobernabilidad democrática.

El capital social es aquello que influye directamente en la capacidad de los individuos de organizarse para defender sus intereses y sus necesidades colectivas buscando fines económicos, políticos, sociales y culturales; entonces el capital social resulta decisivo para fortalecer y dar estabilidad al desafío del desarrollo. En el informe del año 2000, el PNUD señaló que “un factor decisivo en el desarrollo del capital social es el marco institucional. Éste abarca tanto la regulación de la asociatividad como -y por sobre todo- las políticas públicas”³⁹, ya que considera también las relaciones informales de confianza y cooperación.

El PNUD planteó dentro de su informe sobre Desarrollo Humano 2001, que las transformaciones tecnológicas actuales tienen enormes posibilidades de ayudar a erradicar la pobreza, pero reconoce que para eso es necesario generar capital social e incrementar las capacidades institucionales. Si el desarrollo implica la capacidad para procesar información y conocimiento, y aplicarlos a la mejora de la producción y de la calidad de vida, su producción efectiva exige disponer de la infraestructura de comunicación y del capital humano capaz de utilizarla. Nada de eso es posible sin la construcción del capital social y las capacidades institucionales necesarias al respecto (PNUD, 2001).

Desde el enfoque de la CEPAL, el capital social se entiende como el conjunto de relaciones sociales basadas en la confianza y los comportamientos de cooperación y reciprocidad orientados al desarrollo de la comunidad. Con este propósito, la CEPAL establece distintas formas de capital social, permitiendo que los programas sociales ofrezcan diversas opciones dependiendo de lo que se requiera aumentar y fortalecer. Existen diversos esquemas, pero el que se cita con frecuencia por esta institución es el de Woolcock y Narayan (2000) quienes distinguieron los tres tipos de capital social, es decir, el capital social de unión, de puente y de vínculo.

Los tres tipos de capital social facilitan el acceso a otros activos y la satisfacción de ciertos objetivos de vida, aunque con distintas capacidades y diferentes

destacados quien la desarrolla como la principal corriente teórica en la microeconomía para replantear un problema añejo que supone que el individuo o agente tienden a maximizar su utilidad-beneficio, a reducir los costos y riesgos, y particularmente, contra la idea de la intervención estatal para regular o dirigir la actividad del mercado.

39 Ibidem. Pág. 14

limitaciones. El capital social inmediato, el familiar, por ejemplo, es probablemente el que más sentido de pertenencia ofrece, pero tiene más controles sociales y demandas de reciprocidad. Respecto a los otros dos, son formas de capital social menos seguras, en virtud de la tendencia común a la desarticulación de los movimientos sociales.

No obstante, es a través del capital social establecido en las relaciones ampliadas -como amistades y compañeros de trabajo-, que se puede presionar e intervenir ante el Estado y la sociedad para realizar cambios en las políticas y reglas que determinan la distribución de los activos, influyendo en las instituciones gubernamentales que controlan la oferta de activos. Asimismo, por el vínculo con otras organizaciones se puede lograr no sólo el acceso a recursos públicos externos, nacionales o internacionales, sino a espacios políticos administrativos donde se determina el diseño de las políticas sociales.

1.4 Capital Social como un nuevo paradigma

1.4.1 Del capital humano

Con la denominada década perdida de los años ochenta y posteriores, derivada de la apertura económica promovida por los organismos financieros internacionales, dio inicio al desmantelamiento del Estado de bienestar como promotor del desarrollo orientándose hacia un nuevo modelo social basado en la focalización de necesidades básicas, creando categorías de diferenciación e indicadores para la distribución de los recursos institucionales.

La apuesta del Estado mínimo propició una serie de reformas para regular su participación, derivando en una menor intervención en las necesidades sociales y dejando en “manos del mercado” la planeación, operación y distribución de las políticas sociales. En esta etapa de desarrollo la discusión se centró en cómo convertir el crecimiento económico en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población y se buscó la propuesta de una concepción de desarrollo que atendiera las carencias humanas, pero al mismo tiempo, lograra establecer los mecanismos de fortalecimiento a la planta productiva de los actores del capital, lo que posibilitó una nueva visión del desarrollo centrado en las capacidades humanas. De ahí el surgimiento de un nuevo paradigma: el capital humano.

El interés por el capital humano ante las nuevas coyunturas sociales reagrupa a la política social y al conjunto de los actores involucrados en los distintos niveles de las estructuras sociales, es decir, la lógica de operación de la política social se encuentra influida por una racionalidad política internacional con concepciones

ideológicas y políticas en menoscabo al papel del Estado y de la misma política social, también por las tendencias políticas sobre las decisiones de la economía.

La propuesta incluyó el mejoramiento del perfil de la población en condiciones de pobreza a partir de la atención primaria en salud, alimentación y educación como palancas para alcanzar productividad, progreso tecnológico y competitividad económica. Las propuestas de desarrollo humano impulsaron políticas de inversión en el capital humano dentro del proceso de la privatización de la política social, resultando atractiva la focalización ya que permitiría a los gobiernos locales reducir la pobreza eficazmente a un menor costo.

1.4.2 Al capital social

Como un subproducto el capital humano y el capital social son tipos de capital que representan un recurso y el medio para acceder a otros recursos, por lo que requieren interactuar con otros factores para obtener los resultados esperados. Por consiguiente, se ha planteado que el objetivo final del desarrollo tiene que ver con la ampliación de oportunidades reales de las personas para desenvolver sus potencialidades, considerando indispensable crear ambos tipos de capital.

Francis Fukuyama (2003) señala que vinculando los dos tipos de capital social -el social y el humano- además de la confianza se puede generar participación al relacionar ambos capitales con base en la educación, como una externalidad positiva, ya que el capital humano sólo se ocupa de la transmisión de ciertas aptitudes y conocimientos específicos a través de los programas de inversión para la capacitación y la infraestructura institucional, mientras que el capital social requerirá de la enseñanza de normas y valores compartidos en las actividades cotidianas y en la transmisión de experiencias.

Una externalidad negativa, sería la una forma del capital social en su conjunto como expresión de un grupo tradicional de un país en desarrollo que encarne un sistema de jerarquía y discriminación social que impida la distribución equitativa de los beneficios colectivos, cuya externalidad “suele aplastar la utilidad del capital social subyacente en ellas.”⁴⁰

No obstante que la vinculación entre capital humano y capital social ha sido empleada en trabajos de investigación sobre el desarrollo y el combate a la pobreza para América Latina a través de los programas de focalización, éstos se restringieron a proyectos locales con objetivos a corto plazo, sin considerar estrategias para una continua interacción entre ambos términos.

40 Francis Fukuyama. “Capital social y desarrollo: la agenda venidera”. Op. Cit. pp. 40-41.

La discusión que se plantea a finales de los noventa y principios del presente siglo, en su relación con el desarrollo se centra en los aspectos que tienen que ver con los recursos humanos y con los procesos políticos y sociales que se construyen alrededor de éstos, a partir del postulado de que los seres humanos no son sólo un medio del desarrollo sino su fin último. Junto al crecimiento económico se ha planteado la necesidad de lograr el desarrollo social y la equidad, consolidar la democracia y preservar los equilibrios medioambientales, a través del fortalecimiento de las capacidades humanas.

Se ha señalado que el capital social expresa la riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad que tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local, a partir de la participación de otros actores; la asignación de recursos públicos y de proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo con su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales.

En el debate sobre la utilización del concepto como un paradigma, Harriss (2002) interpreta el concepto como un instrumento hacia la despolitización del desarrollo –a veces utilizado directamente para este propósito-, que conduzca a formas de análisis e intervención que subestimen la importancia de la política en el desarrollo. Sugiere que el concepto se ha empleado para la consecución de los programas neoliberales, si se considera que no enfatiza la política y las relaciones de poder, fundamentándose exclusivamente en las capacidades de la comunidad local. Aún más allá, Fine (2001) señala que el concepto podría jugar un papel fundamental en la consolidación de un “consenso post Washington”, otorgando un mayor peso al Estado, pero “sin cuestionar las reglas del juego prevalecientes y reafirmando el predominio del mercado como rector de la sociedad.”⁴¹

A. Bebbington señala que, para autores como Wall, Ferrari y Schryer la teoría del capital social “necesita de mayores refinamientos antes de ser considerada una generalización mensurable.” Serageldin destaca que, “mientras existe consenso en cuanto a que el capital social es relevante para el desarrollo, no habrá acuerdo entre los investigadores y administradores acerca de las formas particulares en que aporta a éste, en cómo puede ser generado y utilizado, y cómo puede ser instrumentado y estudiado empíricamente.”⁴²

1.5 Dimensiones del capital social

41 Bebbington, Anthony. Op. cit. p. 22.

42 Ibidem p. 165.

Las dimensiones del capital social que Bernardo Kliksberg (2004) señala en su texto denominado “Más ética, más desarrollo” son el resultado del análisis de las condiciones de pobreza y desigualdad en los países en desarrollo. Hace énfasis en la cada vez más elevada percepción de la ciudadanía en la realidad, presionando por modelos de democracia más activos y por un Estado al servicio de los problemas de la población, en forma eficiente, participativa, transparente, que rinda cuentas y que fortalezca el desarrollo regional y municipal.⁴³ Con base en lo anterior Kliksberg establece las siguientes dimensiones.

a) Valores éticos dominantes en una sociedad en contraposición a las visiones tradicionales que tienden a desvincular ética y economía. Las políticas económicas deberán ser consistentes con los valores éticos, las que deberán ser ubicadas al servicio de los más vulnerables, y cuyas asignaciones de recursos presupuestarios deberán ser presididas por valores éticos, asumiendo cada uno de los actores clave de la economía sus responsabilidades éticas.

Amartya Sen, el premio Nobel de Economía subraya que “Los valores éticos de los empresarios y los profesionales de un país (y otros actores sociales clave) son parte de sus recursos productivos” Si son a favor de la inversión, la honestidad, el progreso tecnológico, la inclusión social, serán verdaderos activos; si, en cambio, predominan la ganancia rápida y fácil, la corrupción, la falta de escrúpulos, bloquearán el avance. La idea ha sido acogida hoy por los principales organismos internacionales. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y las Naciones Unidas, entre otros, han creado áreas dedicadas a impulsar el capital social.⁴⁴

b) Capacidad de asociatividad que con el capital social contribuye a expresarse en formas concretas desempeñando un papel muy importante. Aprender a reconocer las organizaciones, explorarlas, valorarlas y potenciar su aporte puede contribuir a mejorar la calidad de vida de amplios sectores desfavorecidos, que, aunque en forma limitada hacen las veces de laboratorio de formas sociales avanzadas.

c) Grado de confianza entre sus miembros generado por una combinación de políticas públicas transparentes, libres de corrupción, con un gobierno que garantice a toda la población sus derechos a la alimentación, la salud, la educación y el trabajo, y un capital social movilizado a plenitud que las complementa, puede desencadenar círculos virtuosos en el país y en la región.

d) Conciencia cívica. Su materialización se percibe en las estructuras sociales horizontales, las asociaciones culturales, los índices de participación ciudadana y

43 Kliksberg, Bernardo. “Más Ética, Más Desarrollo”, p. 18.

44 Ibidem. p. 18

de lectura de diarios, las iniciativas de voluntariado la responsabilidad social empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones de los pobres a través de la creación de oportunidades productivas y de capacitación.

1.6 Similitudes y diferencias con otros conceptos

A fin de evitar confusión en el manejo del concepto de capital social con otros conceptos, con los que es frecuente su relación, se ha considerado importante explicar y delimitar la forma de vinculación con éstos, los autores Dagmar Raczynski y Claudia Serrano establecen las siguientes precisiones.⁴⁵

1.5.1 Capital social y relaciones sociales

De las relaciones sociales que se establecen sólo algunas son capital social. Éstas suponen relaciones sociales formales o informales que se caracterizan por su permanencia y regularidad, basándose en lazos de confianza y el fomento a la cooperación y la solución conjunta de problemas.

1.5.2 Capital social, conflicto y armonía

El capital social conlleva negociación y conflicto como elementos que, siendo controlados adecuadamente, contribuyen a su renovación y reproducción.

1.5.3 Capital social, capacidades y empoderamiento

Las capacidades y el empoderamiento individual, como la autoestima, las habilidades sociales, el manejo de información, la seguridad en sí mismo y otros, son parte del capital humano y no son capital social. Pueden y en muchas ocasiones así ocurre, ser un insumo dentro de un proceso de empoderamiento compartido.

1.5.4 Capital social y participación social

La participación social siendo un fin de la política social y al mismo tiempo, un medio que contribuye a ampliar dicha ciudadanía y mejorar la sintonía entre la política pública y las necesidades y prioridades de los habitantes, se refiere al involucramiento directo y activo de los ciudadanos en iniciativas o proyectos de bien común, realizándose principalmente en el ámbito comunitario y expresa una motivación socioterritorial porque incide en la vida del lugar. Aunque el capital social se ha ligado a la participación social, no es en sí misma, constitutiva de capital social y puede darse el caso de acciones de interés estrictamente

45 Raczynski, Dagmar y Serrano Claudia. Op, Cit. Pp. 103-105.

individual, de trayectorias de carácter político o de espacios de liderazgo alejados de los ámbitos de la confianza y la reciprocidad.

1.5.5 Capital social, ciudadanía y compromiso cívico

El concepto de ciudadanía se vincula a derechos sociales y deberes cívicos de las personas, si bien se relacionan, son distintos ambos conceptos. Su relación con el capital social es a partir de los aspectos fundamentales de dignidad y calidad de vida, aunque ciudadanía se refiere a los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos y usuarios de las políticas públicas, así como a su participación y control de la acción del Estado. Al estar vinculado el capital social a la capacidad cooperativa de las personas, se establecen las condiciones para la expansión de la ciudadanía, el interés y el compromiso por los asuntos de bien público.

1.5.6 Capital social, sociedad civil y asociatividad

Hasta aquí se ha vinculado el concepto de capital social al de organizaciones y asociaciones del área privada o no gubernamental movilizadas con motivos de interés público. No obstante, aunque son eficientes colaboradoras de las redes ciudadanas no son en sí mismas portadoras de capital social, por lo que su número, no resulta un indicador de capital social. Dicho capital supone organizaciones que operan sobre la base de la cooperación, equidad en la repartición de beneficios adquiridos y con base en reglamentos y compromisos internos.

1.5.7 Capital social, organización social y organización comunitaria

La existencia de organizaciones sociales, funcionales y territoriales, constituyen una señal de presencia de capital social, si se asume que en la interacción que las sustenta existen bases de confianza y reciprocidad, y que su lógica principal es la cooperación. No obstante, estas organizaciones no constituyen necesariamente un depósito de capital social, ya que pueden surgir a partir de demandas del Estado, teniendo un carácter instrumental y operar sobre bases de control más que de cooperación. El número y tipo de estas organizaciones no constituyen un indicador de capital social, ya que requiere de un análisis más profundo para evaluar las bases de reciprocidad y confianza que sustentan a estas asociaciones, así como su capacidad de movilizar activos para sus participantes.

1.5.8 Capital social y redes sociales

El término de red social empleado en el ámbito de la política social que se restringe al conjunto de beneficios contenidos en los programas sociales no representa capital social, al igual cuando se habla de un conjunto de instituciones

u organizaciones que se proponen trabajar coordinadamente. Una red social es capital social cuando la aportación de distintos tipos de recursos que se disponen en la red, la realizan los actores involucrados en la relación de intercambio para que otros tengan acceso a ellos. Estos recursos pueden ser parte del capital que posee o adquiere cada uno de los actores (capital humano) o el capital integrado en las redes de otros actores con que se interactúa, ya sea de manera directa o indirecta. Las redes, concluyen Raczynski y Serrano (2005), tienen la capacidad de incrementar la oferta de recursos de que dispone cada uno de los actores que la constituyen y el capital humano es puesto a disposición de otros para el logro de objetivos y metas comunes.

1.6 Limitaciones analíticas y potencialidades

En la última década, el volumen de las investigaciones sobre el capital social se ha incrementado enormemente, estableciendo diversos significados y usos sin que existan parámetros estandarizados para su incorporación en los modelos de desarrollo, por lo que el concepto se vuelve objeto de crítica por las instituciones y por los intereses sociopolíticos con que se ha identificado.

El concepto ha sido objeto de críticas profundas y severas. Harriss (2002) hace el señalamiento de que el capital social es el nuevo instrumento para despolitizar el desarrollo, usado conscientemente con ese fin o con otros, para conducir a formas de intervención que subestiman la importancia de la política en el desarrollo. El analista enfatiza que el concepto se utiliza para dar continuidad a las experiencias locales neoliberales considerando que no destaca la política y las relaciones de poder, y se basa en la celebración de las capacidades de la comunidad local y sobre un lenguaje económico. Más allá, Fine (2001) considera que el concepto juega un papel importante en la consolidación del “Consenso post Washington”, otorgando un mayor peso al Estado en la rectificación de asimetrías de información, y en el predominio del mercado como rector de la sociedad.

Sara Gordon (2005) llama la atención en el hecho de que la dinámica de reforzamiento mutuo de los tres componentes de Putnam -la confianza, las normas y las redes-, no se da en forma automática, y en contraposición hace referencia al trabajo empírico y teórico de Albert Hall (2002) donde es analizado el capital social durante cuatro décadas, mostrando cómo a pesar de que la confianza de los ciudadanos en el gobierno londinense se redujo durante este periodo, la participación en asociaciones voluntarias –ya fueran formales o informales- se mantuvo constante. “Esto significa que la relación entre confianza y

asociatividad postulada por Putnam no tiene un carácter universal y que otras variables han influido en el fomento de la participación en asociaciones.”⁴⁶

Aunque de manera excepcional logran incrementar la confianza, la evidencia ha mostrado que no todas las organizaciones tienen la misma capacidad para fomentar conductas, actitudes y valores de civilidad orientados a favorecer la confianza en las instituciones y estimular el compromiso cívico (Levi, 1996; Stolle, 2001).⁴⁷

De igual forma que el compromiso cívico de los ciudadanos, llama la atención en el tema de la estructura institucional, señalando que las instituciones cumplen una función primordial ya que una vez que han establecido algunos mecanismos de participación, estimulan el cumplimiento de las normas sociales y favorecen la cooperación de los individuos. Es bajo estas condiciones que la confianza se genera en virtud de que determinadas normas sociales prevalecen y son acatadas en una comunidad, permitiendo que surja la confianza generalizada y que permanezca en la sociedad. “Asimismo, se ha hecho hincapié en que la confianza se crea desde arriba, de ahí que las instituciones políticas que son percibidas como justas y razonablemente eficientes, incrementan la probabilidad de que los ciudadanos cooperen.”⁴⁸

Levi destaca la importancia de los hallazgos de Putnam, pero señala en que es necesario poner más atención en las vías por las que el Estado puede favorecer la creación de capital social. Considera que la subvaloración de cuestiones de economía política y la afinidad con las asociaciones civiles, lejos del Estado, responde a una perspectiva romántica de la comunidad y del capital social, que no sólo restringe la identificación de mecanismos alternativos para la creación y el uso de capital social, sino que también restringe las conceptualizaciones teóricas.”⁴⁹

La dinámica de la vida pública ha sido un factor decisivo en las transformaciones del Estado. Es un espacio en el que se demanda acciones eficaces y necesarias al Estado, el cumplimiento moral e institucional de las responsabilidades a cargo de las administraciones públicas. El nuevo perfil del Estado implica recuperar su papel catalizador, es decir, “convocar los esfuerzos privados y sociales a concurrir en la atención y solución de los problemas públicos... Su compromiso primordial es desestatizar la sociedad e institucionalizar los procesos de ciudadanía.”

46 Sara Gordon. Op. Cit. p. 399.

47 Sara Gordon, Op. Cit. p. 400.

48 Sara Gordon. Ibid. p. 400.

49 Anthony Bebbington. Op. cit. p. 22.

Estos se caracterizan porque a los ciudadanos le son devueltos los derechos políticos y públicos que les fueron expropiados con el auge de las políticas estatistas.”⁵⁰

“La fortaleza de la vida pública es pieza vital para que el gobierno de los ciudadanos sea entendido como el derecho que los mismos ciudadanos tienen a participar, decidir, definir y evaluar de acuerdo con la acción colectiva, lo que se realiza en nombre del interés público. El gobierno de los ciudadanos responde a la democracia representativa y participativa, y en las condiciones actuales de la sociedad contemporánea, se ha convertido en demanda mundial. Los retos de la gestión pública se enlazan con el destino de los países, con la seguridad del Estado y con el desarrollo de la sociedad. Su responsabilidad es política, económica, social y cultural.”⁵¹

1.7 Aportaciones del Capital Social al desarrollo comunitario

1.7.1 Económicas y materiales

Con base en la premisa de Putnam, Kliksberg ha sido enfático en vincular el concepto de capital social con el desarrollo en el sentido que cuanto más capital social, más crecimiento económico a largo plazo, menor criminalidad, más salud pública y más gobernabilidad democrática. Con base en los resultados de las mediciones econométricas realizadas en distintas experiencias locales, se ha demostrado que el capital social no sólo favorece el crecimiento económico a largo plazo, sino la mejora de las condiciones sociales, a partir de lo que denominó “crecimiento compartido”. En términos económicos, Kliksberg señala que las comunidades vibrantes y las políticas públicas eficaces deberían ser complementos esenciales, cada uno trabajando para sostener al otro.

De acuerdo a las estadísticas mundiales, se ha registrado un incremento de la inseguridad en los países en desarrollo que los gobiernos por sí solos no han logrado controlar, ya que han sido desbordados por la delincuencia. La inseguridad no sólo representa un factor de desintegración de la comunidad, sino una mayor designación del gasto presupuestario para atenderla, por lo que se establece como condición que el gobierno y la sociedad participen de manera conjunta para producir seguridad pública, considerada ésta como un bien público.

⁵⁰ Uvalle B., Ricardo. “Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea”, p. 140.

⁵¹ Uvalle B., Ricardo. Op. Cit., pp. 136-139.

Es a partir de la organización comunitaria que se garantizará la seguridad pública en el marco de una cultura de la legalidad, es decir, una cultura de la “comunidad segura”, al igual que un Estado de Derecho.

Narayan y Pritchett realizaron estudios sobre el grado de asociatividad y rendimiento económico en hogares rurales de alta pobreza en África, detectando que las familias con mayores ingresos –medidos por los gastos- eran las que tenían el más alto grado de participación en las organizaciones colectivas. “El capital social que acumulaban a través de esta participación les favorecía individualmente y creaba beneficios colectivos por diversas vías.”⁵² Por ejemplo, una mayor y mejor producción, una mayor información de mercado, un sentimiento de protección dentro de una red social, influencia y cooperación en el mejoramiento de los servicios públicos.

1.7.2 Sociales y culturales

La “conciencia de la territorialidad” que van adquiriendo los vecinos al compartir un espacio común es un elemento esencial para edificar una cultura vecinal. De acuerdo a los estudios elaborados por el Dr. Raúl Olmedo, la suma de dichos espacios de convivencia vecinal, constituye potencialmente una propiedad colectiva que se traduce en un “patrimonio colectivo”, como pueden tener su expresión, en el medio urbano, las vecindades o las unidades condominales, y en el rural, la propiedad ejidal y comunal.

Si la conciencia de la territorialidad común es elevada se sentarán las bases para desarrollar un proceso de apropiación colectiva de este espacio común. La cultura comunitaria, basada en un proceso de organización vecinal que integra la “coordinación”, la “supraordinación” y la “subordinación” a órganos internos y externos de control preexistentes en dicha organización, permitirá que los grupos colectivos generen un poder vecinal que contribuye a tomar decisiones sobre su territorio y sus infraestructuras, con beneficios directos para cada uno de los patrimonios individuales, pero sobre todo, para el patrimonio colectivo.

En la cultura colectiva existen “factores positivos” y “factores negativos” que logran obtener una hegemonía ideológica y cultural dentro de un territorio específico. La hegemonía de los “factores negativos” promueve una participación que va aumentando en grados de complejidad, adquiriendo elementos no sólo para la toma de decisiones, sino para la organización de acciones. Las experiencias exitosas que registra la memoria colectiva son factores que han logrado fortalecer el capital social de los vecinos, particularmente cuando no sólo se vinculan a sentimientos de solidaridad y simpatía sino a una amplia diversidad de beneficios

52 Bernardo Kliksberg. *Ibidem*. p. 466.

que se derivan de la confianza, la reciprocidad, la información y la cooperación asociada a las redes sociales.⁵³

Desde un amplio abanico de perspectivas ya expresadas, Kliksberg señala que se pueden presentar significativos puntos de coincidencia para el capital social desde el punto de vista del desarrollo comunitario.

Un primer punto de concordancia es que el capital social si bien favorece la acción colectiva en este caso, no todo lo que se denomina “acción colectiva” es manifestación de capital social; el segundo, es que el uso reiterado de capital social no contribuye a reducirlo como sería el caso de capital humano, sino a acrecentarlo; el tercero, es que el capital social contiene recursos o factores que permiten ampliar las oportunidades de las personas; el cuarto, es que los beneficios que pueden recibir los vecinos son indistintamente del ámbito económico, material o sociopolítico; en el quinto, el capital social se considera como un bien público, si se toma en cuenta que no es propiedad particular y que no puede ser manipulado a voluntad; el sexto, considera al capital social como un recurso que integra aspectos subjetivos, valóricos y culturales, tales como las expectativas, creencias y valores con respecto al otro y a la posibilidad de actuar en común, vinculado a conceptos de confianza, reciprocidad y cooperación; finalmente, el capital social se ubica dentro de un marco constituido por reglas formales e informales, que al ser internalizadas y repetidas se institucionalizan.

1.7.3 Políticas y cívicas

La mayoría de los conocimientos de la experiencia personal señalan que es “en y a través de las actividades de la acción colectiva” como las comunidades se construyen y sostienen, las “identidades se nutren” y se afirma el sentido de la participación en “algo más grande que nosotros mismos, como la vida cívica, nacional y religiosa”.

No obstante que la política social ha sido visualizada como un “costo forzoso” en los gobiernos neoliberales de los últimos lustros, al distraer recursos del “único camino real” que sería el crecimiento económico. Esto se reafirma continuamente ya que en los resultados de la medición de la pobreza se hace evidente su uso limitado en su contención y/o reducción, confirmando su ilegitimidad. No obstante, la realidad de algunas comunidades emergentes ha ido en otra dirección. En algunas experiencias locales de América Latina el “crecimiento compartido” tiene como eje una política social que potencia a la población y aumenta sus

53 Olmedo, Raúl. Participación ciudadana y organización vecinal. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Proyecto PAPIME EN302803. 1ª edición 2007.

posibilidades de integración al modelo de crecimiento. La política social se convierte así en una base estratégica para obtener la calidad de crecimiento deseable. En este sentido, es que Kliksberg ha señalado que las políticas públicas eficaces pueden apoyar o socavar la vida comunitaria.

La necesidad de “un modelo de desarrollo integral, productivo y equitativo, orientado por los valores éticos básicos resulta impostergable”, así como movilizar como uno de sus ejes “una política social vigorosa que puede exhibir junto a su carácter clave para un desarrollo sostenible, una legitimidad ética fundante basada en alianzas entre políticas públicas, sociedad civil y organizaciones de la población en situación de pobreza”. Dicho modelo “deberá ser instrumentado de modo descentralizado, transparente y con una adecuada gestión pública, para plantear la superación de la pobreza y la inequidad como prioridades fundamentales, como el gran desafío de una nación”.⁵⁴

La ética debe ser entendida como proceso y como “realización de la vida buena”. La vida buena se vislumbra siempre que la globalización promueva una sociedad realmente humana. Para que esto se haga realidad, Kliksberg rescata tres cualidades éticas indispensables que se deben practicar: la “vulnerabilidad”, la “dignidad” y la “justicia”. Por “vulnerabilidad” se entiende fragilidad, considerada como una característica humana indeleble y constituyente, ya que, sin vulnerabilidad humana, no hay ser humano. Este presupuesto antropológico tiene consecuencias éticas, al considerar que es el fundamento de la apertura hacia el otro, de la compasión y de la comunidad. Sin este reconocimiento, no existen condiciones para reconocer la vulnerabilidad del otro y la demanda ética que presenta. La “dignidad” es “la fuerza que surge de la vulnerabilidad”, y que desafía a cualquier sistema político, económico y social que no respete, proteja y promueva la persona humana tal como es. La “justicia” expresa la necesidad de respetar los contratos y las leyes, pero también de promover la inclusión social.⁵⁵

⁵⁴ Kliksberg, Bernardo (comp.), *Hacia una nueva visión de la política en América Latina Desmontando mitos* [en línea]. Biblioteca virtual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), véase en: www.iadb.org/etica.

⁵⁵ Kliksberg, Bernardo (comp.), *La agenda ética pendiente de América Latina* [en línea]. 2005. Biblioteca virtual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), disponible en: www.iadb.org/pub.

CAPÍTULO II. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL: DEL GOBIERNO CENTRAL A LA GESTIÓN DEL GOBIERNO PROPIO

2.1 Antecedentes de las políticas de vivienda en el Distrito Federal

2.1.1 El modelo de desarrollo económico centralizado (1940-1960)

La centralización tiene una larga tradición conformada por el Estado mexicano en la búsqueda de su consolidación como fuente principal y decisiva en la vida política y económica del país. A partir de los años cuarenta y hasta los ochenta se caracterizó por un centralismo que no sufrió modificaciones sustantivas, se fue adecuando hasta llegar a sus últimas consecuencias como resultado de un destacado intervencionismo del Estado como rector y promotor activo del desarrollo económico como condición necesaria para lograr el bienestar social.

Durante el periodo 1940-1960 el Estado siguió un modelo denominado de “desarrollo estabilizador” dirigido a los grandes centros industriales urbanos, en especial a la Ciudad de México, lugar donde se asentaron los poderes de la Federación y a la que se protegió canalizando recursos fiscales, presupuestales, financieros y la formación de capital humano, lo que contribuyó a integrar y acentuar desequilibrios sectoriales y regionales.⁵⁶

Para lograr este modelo económico se impulsó una nueva industria mediante una política de “sustitución de importaciones” que se orientaría, en una primera etapa, al desarrollo de un mercado interno y en una segunda, a una base productiva exportadora. Con este primer propósito se estableció un conjunto de políticas, instrumentos y acciones que en términos generales se vincularon para acotar la importación de bienes de consumo que desplazarían del mercado interno a los productos nacionales.

El resultado fue un excesivo proteccionismo gubernamental a esta política de “sustitución de importaciones”, la cual se quedó en la primera etapa, respondiendo a la demanda de consumo de un sector privilegiado. Conforme este sector requirió de bienes de capital en cantidad y complejidad, y se demandaron más insumos industriales no producidos en el país, se atendió este déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el cual fue cubierto con crédito externo.

⁵⁶ En los estudios urbanos es común referirse a la Ciudad de México como área urbana de la Ciudad de México (AUCM), por lo que se emplean como sinónimos. Se integra del tejido urbano relativamente continuo que parte de la Plaza de la Constitución hacia las delegaciones del Distrito Federal y municipios del Estado de México, aunque su extensión no coincide con los límites políticos-administrativos. Damián, Araceli y Garza, Gustavo. “Ciudad de México. Etapas de crecimiento, infraestructura y equipamiento”, p. 22.

Otras limitaciones en la estrategia de sustitución de importaciones que se señalan fue la ineficiencia de un sector industrial circunstancial y frágil, el freno a la expansión del mercado interno y la creación de un sector productor de bienes de capital. Su marcado sesgo antiexportador, al promover aranceles que implicaron un desincentivo a la exportación, provocó que los productores ubicados en regiones con un adecuado rendimiento y prosperidad no pudieran aprovechar las coyunturas de los mercados internacionales.

Ante la falta de competencia interna y externa, las empresas ubicadas en sectores oligopólicos favorecieron la disminución de la calidad de los bienes y servicios producidos internamente y el crecimiento de precios injustificados en una proporción mayor al incremento de sus costos, con lo que la inflación tendió a incrementarse más que proporcionalmente al aumento de la demanda de estos bienes y servicios.

A diferencia de los países desarrollados que habían impulsado una industrialización un siglo atrás, el Estado favoreció una industrialización tardía y el suministro de los servicios urbanos vinculados a las necesidades inmediatas de un proceso de urbanización en crecimiento, respondiendo a las necesidades relativas a la salud, educación, infraestructura y vivienda. Las primeras acciones del gobierno para atender esta última demanda se dirigieron a los sectores populares que proporcionaron la mano de obra barata para el desarrollo del mercado interno de estos bienes y servicios básicos. Ocuparon vivienda en renta, de igual forma que ocurrió en la mayoría de los países desarrollados en años anteriores. Entre 1942 y 1948 se decretó el control de alquileres considerados de bajo costo, medida que con el fuerte crecimiento urbano experimentado en los siguientes decenios se volvió totalmente insuficiente y constituyó un obstáculo para las nuevas inversiones en vivienda para arrendamiento.⁵⁷

Durante los cincuenta, la intervención del Estado se diversificó para atender la demanda de vivienda que presentaron los grupos de inmigrantes en la Ciudad de México. Por una parte, incorporó políticamente a los obreros y campesinos en las grandes centrales obrera y popular del partido oficial, como parte de una estrategia cuyo apoyo político fue compensado con la entrega limitada de vivienda a través del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A. que empezó sus actividades en materia de vivienda mediante una oficina que manejó el Fondo de Casas Baratas en 1947, y cuyos beneficiarios fueron trabajadores organizados en sindicatos, funcionarios públicos y maestros.⁵⁸

⁵⁷ Claudia, Puebla. "Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. México. El Colegio de México. Centro de Estudios Demográficos. 2002. p. 37.

⁵⁸ El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas dispuso a través de su ley orgánica, (Art. 46) de un fondo "el cual sería destinado principalmente a proyectar y realizar casas baratas y

Para los sectores medios y trabajadores del estado obtuvieron a cambio de lealtad, disciplina y votos, otros beneficios sociales como la seguridad social. En 1956 se creó una oficina para la vivienda dentro del IMSS y la Dirección de Pensiones Civiles (antecedente del ISSSTE), adscritas al sector seguridad social, con una población derechohabiente acotada. Su incursión en el campo habitacional consistió en la construcción de grandes bloques de vivienda bajo el modelo de financiamiento de participación inmobiliaria -en una primera fase en el centro de la capital- asignadas bajo el régimen de arrendamiento y que contemplaba el pago de módicas rentas por parte de los inquilinos.

Para la población urbana de escasos recursos el apoyo político y su participación en campañas políticas se intercambiaron por la entrega de derechos legales a terrenos y servicios en la periferia de la ciudad, a través del Instituto Nacional del Vivienda (INV) (1954), más simbólica que real, ya que se alternó con la política de demolición de las viviendas precarias como una forma de intervenir y controlar los asentamientos irregulares derivados de la migración masiva a la ciudad.

Como resultado de la estrategia de sustitución de importaciones que siguió el gobierno federal para promover el conjunto de obras de infraestructura y servicios indispensables para consolidar la estructura industrial urbana de la ciudad derivó en dos fenómenos adversos. Por una parte, “lejos de responder a una finalidad social obedecía a las demandas de consumo de un sector privilegiado”. Asimismo, ante esta demanda limitada, “el sistema industrial que se conformó en México a partir de los años cuarenta fue un sistema incapaz de responder a...la necesidad de emplear a la mano de obra desalojada del campo”.⁵⁹ Lo que siguió fue un patrón de desconcentración industrial del centro de la Ciudad de México hacia la periferia, propiciando que se rebasaran los límites del Distrito Federal por el norte y se extendiera hacia los municipios del Estado de México.⁶⁰

precio medio, fraccionar y urbanizar terrenos para el servicio de habitaciones populares, demoler y substituir tugurios y condicionar habitaciones defectuosas y otorgar préstamos inmobiliarios”. En 1949 este fondo cambiaría de nombre -aunque con las mismas funciones- a Fondo de Habitaciones Populares (Fonhapo). *Cfr.* Diario Oficial de la Federación (en línea) 02 de abril de 1981, (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4636417&fecha=02/04/1981).

⁵⁹ Olmedo, Raúl. “Iniciación a la Economía de México. Descentralización, principios teóricos y ejemplos históricos”, p. 53.

⁶⁰ De acuerdo a estudios urbanos, durante estos años inicia una tercera etapa denominada “dinámica metropolitana” (1950-1980) en la que la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) rebasó los límites del Distrito Federal por las delegaciones ubicadas en la zona norte Miguel Hidalgo, Azcapotzalco y Gustavo A. Madero, y extendiéndose hacia los municipios de Tlalnepantla (1950), Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec (1960) del Estado de México. Estos últimos aumentaron su población en 10.3% anual en contraste con la zona centro de la ciudad cuyo crecimiento fue del 2.4%. Para el mismo periodo las zonas sur, sureste y suroeste registraron un crecimiento similar debido a las barreras naturales que constituyeron áreas de mitigación y de conservación ecológica. Damián, Araceli y Garza, Gustavo. *Ibidem.* p. 26.

Por otra parte, este proceso de industrialización desalentó la producción del sector primario, particularmente del sector agropecuario, lo que le impidió proveerse de las divisas requeridas para adquirir los insumos y bienes de capital necesarios para su crecimiento, generando una segunda expulsión, la de las zonas rurales a la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Si bien se ha hablado del “milagro mexicano” en la etapa de “sustitución de importaciones”, basado en el crecimiento del país a tasas aceleradas, los resultados del desarrollo se distribuyeron en forma inequitativa. Esta situación propició la concentración de la riqueza y la desigualdad en la distribución del ingreso de los centros industriales urbanos respecto a las zonas rurales, así como la desarticulación de mercados internos tradicionales o incipientes que abandonaron la iniciativa y el crecimiento local.

2.1.2 El auge de los conjuntos habitacionales de interés social (1960-1976)

De acuerdo con datos censales, a partir del proceso de industrialización posterior a 1930 se observa una transformación en la distribución urbana-rural de la población durante el periodo 1930 a 1970. Mientras que en 1930 se observaba un predominio de lo rural sobre lo urbano al registrar el 33% de la población habitaba en localidades mayores a 2,500 habitantes, el resto vivía en numerosas localidades en el ámbito rural.

Durante esta primera etapa la producción de vivienda de los programas públicos se encuentra directamente relacionada con una economía en el país que experimentó un cierto crecimiento hasta la crisis de 1977. La tasa de crecimiento anual del PIB del país fue de 7.9%, la del salario mínimo de 23.18% y la de los precios al consumidor de 21.7%, lo que propició el surgimiento y desarrollo de grandes programas habitacionales.⁶¹

Otra institución promotora de la vivienda fue el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (posteriormente Banobras) que adjudicó su producción bajo el régimen de propiedad y la dirigió a la población de ingresos medios. A diferencia de lo sucedido en los países europeos y en Estados Unidos, la producción de vivienda cada vez fue insuficiente para atender la demanda creciente de la población y de los servicios urbanos.

Este crecimiento se dio en un segundo periodo de expansión territorial en la Ciudad de México, y se dirigió a las delegaciones periféricas de la zona norte, generando la ampliación de esta zona conurbada. Así, mientras el centro de la ciudad registró un crecimiento entre 1930-1950 de 3.4% anual, seis delegaciones

⁶¹ Claudia, Puebla. *Ibidem.* p. 40.

del Distrito Federal y un municipio del Estado de México –que conformaron un primer anillo de unidades administrativas- lo hicieron al 5.4% anual. A partir de 1940 la expansión industrial exigió más tierra para uso industrial, comercial y habitacional, valiéndose el Estado de figuras como la expropiación y la permuta de tierras ejidales baratas para cambiar la tenencia y uso de suelo, aunque un reducido porcentaje se empleó para la vivienda.⁶²

Siguiendo el modelo de financiamiento habitacional de países desarrollados y de América Latina, y respondiendo a la demanda organizada de los trabajadores que presionaba por el cumplimiento de la ley, la concepción política del Estado como impulsor de políticas sociales en una de las acciones de gran relevancia e impacto urbano fue la creación del Programa Financiero de Vivienda (PFV) en 1963. Su objetivo fundamental fue impulsar los programas de vivienda de los trabajadores del Estado a través de un fondo tripartito. En este fondo se estableció la obligación a la banca privada de destinar el 30% de los recursos pasivos de ahorro a la producción de viviendas de “interés social”, a los que se sumaron los préstamos obtenidos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), así como recursos propios del Estado. Sin embargo, dadas sus características crediticias, los beneficiarios fueron principalmente los sectores de ingresos medios.⁶³

El Banco de México fue el encargado del financiamiento del PFV y para ello se crearon dos instituciones el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga). El programa financió la construcción de edificios multifamiliares cuyo propósito fue reemplazar a las vecindades insalubres, inseguras y con un hacinamiento de 500 habitantes por hectárea de un solo nivel y reemplazarlos por conjuntos urbanos de alta densidad, que albergarían 1,000 habitantes por hectárea, con 75% de zona verde y todos los servicios integrados en los edificios, invirtiendo la proporción de llenos y vacíos, bajo un nuevo concepto de vivienda que garantizaría la entrada a la ciudad a una nueva era de “modernidad”.⁶⁴

⁶² En esta segunda etapa de “expansión periférica” se generó un importante proceso de urbanización como resultado del periodo denominado de “sustitución de importaciones”, que desplazó el comercio y los servicios fuera del centro de la ciudad, propició que la ciudad perdiera importancia respecto del AUCM, del 98% en 1930 al 78.3% en 1950. Las delegaciones y el municipio que la integraron son: Miguel Hidalgo, Gustavo A. Madero, Coyoacán, Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Venustiano Carranza y Tlalnepantla. Damián, Araceli y Gustavo Garza. *Ibidem*. p. 25.

⁶³ Claudia, Puebla. *Ibidem*. Pp. 38-39.

⁶⁴ Representaron un modelo utópico al producir un nuevo orden socio-espacial, construyendo una ciudad “dentro de la ciudad” en las que se integrarían locales comerciales, guarderías, escuelas, dispensarios médicos, esparcimiento, áreas deportivas y jardines. Emilio Duhau. “Las Reglas del Desorden: Habitar la metrópoli”, p. 307.

Las viviendas se integraron en macro-conjuntos habitacionales que fueron asignadas en propiedad. De entre éstos destacan los multifamiliares Miguel Alemán (1948), Benito Juárez (1950-1952) y Nonoalco-Tlatelolco (1960) ubicados en las principales avenidas que comunicaban a amplias franjas de población media-baja de la zona centro de la ciudad, en las delegaciones Cuauhtémoc y Benito Juárez. Otros ejemplos emblemáticos construidos por las propias instituciones públicas para sus trabajadores se ubicaron principalmente en las zonas periféricas de la ciudad, sobresaliendo el Conjunto Habitacional Independencia del IMSS (1959, Magdalena Contreras), el conjunto habitacional Villa Olímpica de la Secretaría de Obras Públicas y Banobras (1967, Tlalpan), que se utilizó en principio para albergar a los atletas participantes en los Juegos Olímpicos de 1968, la Unidad Habitacional Villa Panamericana construida por el Infonavit (1972, Coyoacán), que sirvió para alojar a los atletas de los Juegos Panamericanos de 1975; y en las zonas norte y norponiente sedes de la expansión industrial y donde se aprovechó la disponibilidad de suelo de menor costo, el conjunto habitacional El Rosario de Infonavit- Azcapotzalco (1970) y dos complejos habitacionales de Pemex, una en Azcapotzalco, para los trabajadores de la refinería 18 de marzo, y otra en Tlalpan, para los trabajadores del Hospital Regional Sur—motivo de esta investigación—, que comenzó su construcción en 1973.

EL PFV estipuló que los créditos se otorgarían hasta por el 80% del precio de las viviendas (el destinatario tenía que cubrir un anticipo del 20%), con una tasa de interés de 8 o 9%. Los subsidios otorgados consistieron en la inclusión de tasas de interés menores que las comerciales, manifestando variantes según se tratara de créditos a promotores, a organismos gubernamentales, a sindicatos o a particulares. Los créditos acordados a través de esta modalidad fueron numerosos, lo que significó que la cantidad de viviendas producidas con la intervención el sector público en la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) pasara de 4,200 unidades anuales en el periodo anterior a 1963 a 8,340 en el resto de la década de los años sesenta, y que se estimulara al mismo tiempo, la producción promocional a través del crédito a los promotores.⁶⁵

⁶⁵ La ZMCM se ha caracterizado por un desfase entre las políticas de desarrollo urbano y las políticas de expansión industrial lo que derivó en un crecimiento desmedido e irregular de la mancha urbana. A ello se suma las necesidades de vivienda de los sectores de más bajos ingresos, que ha consistido en su mayoría en el acceso de suelo a través de los procesos de urbanización irregular y de autoproducción de la vivienda para conformar las colonias populares. Ante la fuerte restricción para la conformación de estas colonias en el periodo 1953-1966 del gobierno federal, la tendencia de crecimiento que siguen estos predios irregulares se traslada a las zonas del vaso del ex lago de Texcoco y al municipio de Netzahualcóyotl. En este periodo, la promoción privada no era aún prevaleciente, debido a los recursos financieros asignados a los organismos de vivienda y a que las empresas constructoras no fueron incorporadas a la producción. Esta coincidencia se daría en la década de los ochenta, en una época de expansión favorable del mercado, cuando el Estado apoyó a promotores privados a través del crédito y la

Entre 1963 y 1970 predominó en un alto porcentaje de recursos de la banca privada; seguido del financiamiento de la vivienda con apoyo del Estado en un 15% aproximadamente de los recursos presupuestales; y en menor medida los empréstitos extranjeros a través del PFV, al principio en el caso del Fovi y posteriormente Banobras. Con la aparición de los fondos, se modificó de manera sustancial la composición del origen de los recursos y la participación de la banca privada bajó considerablemente su peso en la inversión.

El sistema del Fondo Nacional de la Vivienda, creado en 1972 abre una segunda etapa en la producción de vivienda para los trabajadores del Estado que había sido atendida de manera limitada en años anteriores. Se basó en la captación de recursos de los trabajadores sobre el 5% de su salario y a través del financiamiento y la canalización de crédito a tres sectores de trabajadores: el Infonavit, para los trabajadores provenientes de las empresas privadas; el Fovissste, para los trabajadores al servicio del Estado; y el Fovimi (Isssfam) para las fuerzas armadas. Los créditos para estas viviendas fueron más favorables que la de los sistemas anteriores.

Los organismos de vivienda presentaron programas de financiamiento de vivienda nueva terminada, los cuales absorbieron el 70 y el 90% de los recursos de cada institución. Aunque en algunos casos bajaron dichos porcentajes como en el caso de Banobras. Estos programas contemplaron diferentes modalidades de participación de los organismos públicos y de relación con las empresas privadas para la promoción y construcción de viviendas, además de créditos a promotores, a usuarios directos, o a sindicatos, con lo que apoyaron tanto la producción por encargo como la producción promocional. El PFV, el Infonavit y el Fovissste integraron programas de créditos individuales para la producción de vivienda por encargo, adquirirla de terceros o para reducir pasivos, pero a tales créditos se dedicaron porcentajes menores al 10% de los recursos disponibles.

Mientras que el PFV, que había sido dominante hasta 1970, perdió importancia al representar el 15.5% del total, hasta 1976 el Infonavit y el Fovissste absorbieron el 80% del total invertido a través de los mismos, en concordancia con el crecimiento poblacional de la ZMCM. De 1960 a 1970 se habían agregado a la zona metropolitana de la ciudad de México otros siete municipios, experimentando un crecimiento anual del 14.3%, con lo que se consolidó el proceso metropolitano junto al Estado de México, el cual representó el 21.0% de la población total del área urbana de la ciudad de México en 1970. En este periodo se registraron los

oferta de terrenos, atrayendo también capitales de los sectores industrial y financiero. Schteingart, Marta. "Producción Habitacional en la zona metropolitana de la Ciudad de México (1960-1987)", Pp. 227-228.

mayores volúmenes de migración hacia la Ciudad de México y proliferaron los fraccionamientos ilegales en la periferia.⁶⁶

La concentración del producto industrial en la ZMCM llegó a un valor máximo en 1975 y de ahí en adelante las ventajas ofrecidas a la industria comenzaron a reducirse en relación con otras ciudades, si bien sus índices de eficiencia seguían por encima de los correspondientes a otras regiones. Aunque no se canceló el proteccionismo industrial durante este periodo se sentaron algunas bases para un proceso de desconcentración, un proceso que aunque fue limitándose registraron tendencias encontradas al realizarse grandes inversiones en el Distrito Federal que contrastaron con el proceso de desconcentración de las actividades económicas derivado del cambio en el modelo económico.⁶⁷

Esta concentración del producto industrial respondió a una lógica y a un proyecto político diseñado y puesto en práctica por el Estado que trajo como consecuencia distorsiones e ineficiencias que resultaron evidentes a finales de los setenta e inicios de los ochenta. “El resultado fue la estructura industrial que conocemos: si bien con altos niveles de rentabilidad, también con muy elevados costos, insuficiente empleo, necesitada en grado sumo de nuevas importaciones e incapaz de responder fiscalmente a un estado que lo apoya ampliamente”. De igual forma, se situó “al margen de la necesidad de producir bienes de consumo primordiales para los sectores más pobres de la sociedad”, lo que tuvo un fuerte impacto social en el país, y en mayor medida, en los estados en los que se registra una mayor pobreza.⁶⁸

2.1.3 Las políticas de vivienda en el contexto de crisis económica (1976-1988)

Ante el fracaso del modelo de desarrollo estabilizador y en medio de una crisis de legitimidad debido a la represión estudiantil que exigía una mayor participación y libertades democráticas, así como la crisis económica de finales de los setenta generó un descontento social particularmente del sector de los trabajadores y de algunos sectores de las capas medias, cuyo poder adquisitivo se había reducido y encontraron pocas perspectivas de empleo y bienestar. Frente a este panorama, el gobierno federal aplicó un cambio en la estrategia de intervención económica y en el rubro de bienestar social.

⁶⁶ Damián, Araceli y Gustavo Garza. *Ibídem.* p. 26.

⁶⁷ El crecimiento metropolitano en el Estado de México continuó al agregarse en 1980 seis municipios de esa entidad a la zona metropolitana. Para este mismo año, el **AUCM** quedó constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 17 municipios conurbados del Estado de México. Damián, Araceli y Garza, Gustavo. *Ibídem.* p. 26.

⁶⁸ Olmedo, Raúl. *Ibídem.* p. 53.

El descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros favoreció una política social denominada “populista” que comenzó una carrera para atender las necesidades esenciales insatisfechas de la mayoría en el Distrito Federal a través de subsidios generalizados, por lo que el gobierno de la ciudad se concibió como un instrumento de utilidad para dirigir un gasto creciente. De 1980 hasta finales de 1981 se registraron modificaciones en el papel del sector público en la economía, debido al fuerte incremento en la producción -de inversión directa y la venta de petróleo-, el cual fue financiado con endeudamiento externo.⁶⁹

A finales de los setenta la inflación comenzó a hacer sentir sus efectos en todos los programas de vivienda que se implementaron en el Distrito Federal, pero sobre todo con el PFV. A pesar de los montos de precios diferenciados, y que para dos tipos distintos de vivienda permanecieron sin alteración sus precios de 1963 a 1973, éstos sufrieron variaciones anuales que llegaron en 1980 a variaciones trimestrales coincidentes con el aumento en los costos de construcción, propiciando que la vivienda de interés social del Fovi -correspondiente a un 7.2% de la población- fuera otorgada a la población de ingresos mayores.

La promoción de la vivienda por parte del Estado cambió radicalmente a partir de 1976, ya que si bien durante el periodo 1973-1976 financió el 59.7% de las viviendas a través del PFV, en 1979, al igual que en el periodo de 1977-1988 sólo financió el 7%. De manera similar, en el Infonavit, por ejemplo, las viviendas financiadas a través de las llamadas promociones directas que constituían el 88% del total en 1974-1975, bajaron al 3.15% en 1979, para desaparecer totalmente a partir de 1980. Del total de viviendas producidas con intervención oficial en la primera parte de la década, cerca del 80% fue realizado a través de promociones públicas, mientras que, en los últimos años de la misma, más del 85% de las unidades financiadas se incluyó en las promociones privadas, lo que se relaciona con el gran desarrollo que tuvieron las empresas promotoras privadas a partir del nuevo siglo.⁷⁰

Derivada de la drástica caída en los precios del petróleo, la crisis económica de 1982 se prolongó durante más de una década, con sus profundos efectos recesivos. Durante este periodo se presentaron los primeros síntomas de las reformas de política económica orientadas hacia el exterior, con una apertura comercial acelerada, liberalización de la inversión extranjera, la privatización de las empresas públicas, la desregulación de las actividades económicas, aunado al

⁶⁹ Cambiaron las orientaciones y alcances de la política gubernamental bajo un nuevo esquema, el gobierno federal emprendió ambiciosos proyectos de inversión que por primera vez, descentralizaron la infraestructura, principalmente para la modernización de la industria petrolera, sus derivados y para el aumento de la capacidad de generación de electricidad. Claudia, Puebla. *Ibidem.* p. 41.

⁷⁰ Schteingart, Marta. *Ibidem.* p. 56.

severo dismantelamiento de los instrumentos de fomento económico general y sectorial. Desde 1983, los años ochenta fueron etiquetados como “la década perdida” para el desarrollo económico. A pesar de este sombrío pronóstico, los tecnócratas neoliberales de México compartían –junto con el consenso de Washington- razones para esperar que la década de 1990 pudiera ser diferente.⁷¹

En este periodo, la producción de vivienda de los organismos públicos se vio afectada por las distintas políticas de ajuste y austeridad aplicados a los programas sociales. Los indicadores económicos mostraron condiciones desfavorables. El PIB nacional registró una tasa de crecimiento negativo de -0.10% anual que llegó a -4.2% en 1982, el ritmo anual promedio de la inflación fue de 113.5%, y en 1989 de 159.2%.

Haciendo un comparativo con los años anteriores, de 1974 a 1981 los índices de salarios y de precios al consumidor tuvieron los mismos incrementos, en un promedio anual de 35.6%, lapso en el que los índices del costo de la vivienda de interés social y de los materiales de construcción presentaron aumentos promedio anuales de 45.4% y 47%, respectivamente. Sin embargo, entre 1981 y 1987 el índice general de precios subió más rápidamente, superior al 65% respecto al de los salarios mínimos. Los materiales tuvieron los mayores incrementos, considerando el promedio anual de 103% superior al de los salarios, cuando en años anteriores había sido sólo el 32% más alto.⁷²

Para enfrentar la crisis económica, el gobierno nacionalizó la banca privada a finales de 1982, como una forma de frenar la salida de capitales, lo que derivó en el malestar del sector empresarial. Los sectores salud y educación se vieron afectados en forma considerable, no así la política de vivienda que sufrió un cambio de estrategia. Los organismos habitacionales dieron un fuerte impulso a la política de vivienda en esta segunda etapa que se caracterizó por una mayor participación del sector privado con el propósito de asegurar su supervivencia y de proteger una importante fuente generadora de empleos.

De 1925 a 1960 se realizaron menos acciones, construcción de viviendas y créditos (aproximadamente 500 mil), que de 1970 a 1980 (más de 700 mil). En este último decenio los empresarios de la construcción canalizaron más del 90% de los recursos destinados para la construcción de vivienda, que lejos de atender a grupos sociales de menores ingresos, benefició a una población de mayores

⁷¹ Calva, José Luis. p. 103.

⁷² Este acelerado proceso inflacionario afectó fuertemente los costos de los materiales de construcción y de suelo, estableciéndose para éstos una tasa de inflación por arriba del promedio general. Claudia, Puebla. *Ibidem*. Pág. 41.

ingresos relativos y de tipo medio. Menos del 10% del total de acciones se destinó a vivienda de no asalariados, sobre todo, a la población rural.⁷³

Como resultado de esta oferta reducida de vivienda para la mayoría de la población, surgió una creciente demanda articulada a través de un movimiento popular que se llamó Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup) en 1981, en la que exigieron formas promocionales alternativas para la vivienda popular, situación que se incrementó después de los sismos de 1985. “En estas condiciones, la política de vivienda permitió al Estado un espacio de negociación y una fuente de legitimidad ante el sindicalismo oficial y los grupos populares.”⁷⁴

Los sismos de 1985 además de exhibir graves consecuencias sociales y económicas marcaron un cambio en la forma de pensar, reglamentar y construir los diseños habitacionales en México. El derrumbe de varios edificios que ejemplificaban un moderno funcionalismo en tanto grandes espacios urbanizados regidos por su independencia y autogestión, como el Multifamiliar Juárez, con una población de 3 mil habitantes, o el de Nonoalco-Tlatelolco, con una capacidad para albergar a una población de 70 mil habitantes, hicieron que la mayoría de la población abandonara estas propuestas, dejando atrás la construcción de los conjuntos habitacionales con estas características y dimensiones.

2.2 La transición: las políticas de vivienda de un gobierno local

2.2.1 Marco legislativo y programático del sector habitacional (1979-1988)

El Programa Nacional de Vivienda (PNV) creado en 1979 es el primer programa del gobierno federal para la Ciudad de México en el que se establece un marco general en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, así como con los sectores social y privado. Las dependencias y entidades de la administración pública federal cuyo ámbito de competencia se vinculó a los servicios de vivienda se sujetaron a lo dispuesto en dicho programa para establecer y emprender las acciones y proyectos de inversión en esta materia.

El PNV señaló que en el periodo 1978-1981 se requería que el Estado realizara un total de 729 mil acciones. A finales de 1981 ya se habían realizado 559 mil acciones, que representaron el 77% de las metas previstas. La mayor parte de éstas correspondieron a vivienda progresiva, es decir, lotes con servicios que se

⁷³ Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. (Coplamar). Presidencia de la República. México. 1982. p. 77.

⁷⁴ Claudia Puebla, *Ibíd.* p. 42.

ubicaron en las colonias populares, así como de mejoramiento de vivienda. El Plan Global de Desarrollo (PGD) coincidente con las metas establecidas por el PNV para el periodo 1978-1982 señaló el compromiso de realizar 2.8 millones de acciones de vivienda, de las cuales 1.1 millones correspondió a vivienda progresiva, 658 mil a vivienda terminada y 964 mil a mejoramiento de la vivienda. La meta total consideraba la participación del sector privado con 545 mil acciones, el sector público con 994 mil y el sector social con 1.2 millones.

Durante el periodo 1978-1981 la inversión realizada fue 36% mayor (145 mil millones de pesos) a la considerada en el PNV (106 mil millones de pesos) mientras que el número de acciones fue menor al previsto. Esto se debió fundamentalmente a la distribución y monto de los créditos como a factores externos como la elevada inflación, la especulación con la tierra, las restricciones en la industria de la construcción y el aumento en las tasas de interés.

Entre los programas habitacionales que se establecieron destacan el Programa SAHOP-Coplamar para el mejoramiento de vivienda rural, la reestructuración del Fondo de las Habitaciones Populares (FONHAPO), un organismo financiero para programas habitacionales del sector público, que se avocó a financiar los programas de vivienda para los estratos socioeconómicos más bajos, a través del impulso al programa de vivienda progresiva, lotes con servicios y pies de casa, el establecimiento de parques de materiales de construcción, el desarrollo de tecnologías para la autoconstrucción y el diseño de un sistema de financiamiento para dotar de vivienda a los sectores de bajos ingresos, lo que implicó un desembolso gradual del ingreso familiar.⁷⁵

En el contexto de crisis económica el PGD sostuvo “que la solución del problema habitacional no puede concebirse como un servicio público a cargo del Estado. A éste sólo le corresponde apoyar la construcción de viviendas con medidas financieras administrativas y técnicas para que la población mayoritaria se asegure la creación de un patrimonio propio.” Señala que la magnitud de los rezagos en vivienda y los altos costos que supone subsanarlos determina un enfoque de aproximación por etapas, por lo que se orientó a brindar seguridad en la tenencia, gestionar servicios básicos y otorgar el espacio adecuado para permitir desarrollar las actividades fundamentales de las familias.⁷⁶

⁷⁵ El Fondo de Habitaciones Populares es un organismo que sustituye las actividades que desarrollaba el Indeco hasta 1981, como parte de la política de descentralización de las actividades de vivienda para la población de bajos recursos realizada por el gobierno federal hacia los estados y municipios mediante los institutos estatales de vivienda creados por iniciativa del Indeco y los que se fortalecieron mediante apoyos federales. Coplamar. *Ibidem.* p. 79.

⁷⁶ Coplamar *Ibidem.* p. 79.

La reforma al artículo 4º Constitucional en 1983 eleva a este rango el derecho que todos los mexicanos tienen a una vivienda digna. A finales de ese mismo año se elaboró la Ley Federal de Vivienda y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (Pronaduvi) 1984-1988. Estas acciones respondieron a la recomendación de la Comisión de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), cuyas estrategias “facilitadoras” propiciaron la conformación de una institución coordinadora del sector habitacional, bajo la premisa de promover el derecho a la vivienda como uno más de los derechos humanos.⁷⁷

Con este propósito se creó la Subsecretaría de Vivienda, dependiente de la recién creada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) en 1983, con el propósito de coordinar a nivel federal, las actividades de los organismos de vivienda. Para hacer realidad los principios señalados en la recién creada Ley Federal de Vivienda se creó un Sistema Nacional de Vivienda cuyo objetivo fundamental fue ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda atendiendo de forma prioritaria a los sectores de menores recursos de las áreas urbana y rural. A la Sedue se le asignan las atribuciones de coordinar, evaluar y conducir las políticas habitacionales, sin embargo, frente a la amplia autonomía de los organismos, la entidad coordinadora quedó limitada para ejercer un mando directo sobre los programas y los recursos financieros de los organismos de vivienda.

En cuanto a los fondos de vivienda para los trabajadores asalariados que habían producido principalmente vivienda terminada en conjuntos habitacionales, así como créditos individuales para mejoramiento, adquisición o construcción de vivienda, aunque en menor medida, propició un importante crecimiento al ramo habitacional al contratar empresas privadas para la realización de sus programas habitacionales, con la garantía de una tasa de ganancia atractiva y en cuyo diseño se consideró la inclusión de subsidios.⁷⁸

⁷⁷ En el contexto de la celebración del “Año Internacional de los Sin Techo” la CNUAH formuló la “Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000”, que en diciembre de 1988 fue adoptada como resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas. En ésta se propuso a los gobiernos nacionales “cambios fundamentales en los enfoques existentes”, respecto a la formulación y aplicación de las políticas de vivienda. El cambio fundamental consistió en que los gobiernos dejaran de impulsar directamente proyectos de vivienda y adoptaran un “enfoque facilitador a través del cual el potencial y los recursos de todos los actores involucrados en la producción de vivienda y en los procesos de mejoramiento sean movilizados”. Lo anterior, en un contexto en que la América Latina estaba sumida en una crisis económica que llevó a la CEPAL a denominar a los años ochenta como “la década perdida”. Comisión de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. 1988. Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000. Nueva York, ONU, Asamblea General, Suplemento No. 8, junio. p. 56.

⁷⁸ A inicios de la década de los ochenta el crecimiento de urbano de la Ciudad de México adquiere el carácter de una “magalópolis emergente” al consolidarse las articulaciones regionales con cuatro metropolitanas integrada por: las 16 delegaciones del DF, 26 municipios del Estado de México, zona metropolitana de Toluca (5 municipios), zona metropolitana de Puebla que se extiende hasta Tlaxcala (8 municipios), y finalmente Cuernavaca-Cuatla conforman una pequeña zona

La crisis económica de 1982 afectó de manera particular a estos fondos para la vivienda ya que la inflación llegó a sobrepasar el 100% anual, provocando su descapitalización. De este modo los subsidios que representaban un porcentaje importante se hicieron aún mayores. Para poder sostener su ritmo de producción durante los años ochenta, los fondos tuvieron que reducir la superficie construida de las viviendas y la calidad de los materiales empleados, haciendo cambios importantes en sus políticas de recuperación financiera y en las medidas de superficie en sus prototipos.⁷⁹

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (Pronaduvi) 1984-1988 se presentó como “el programa habitacional más ambicioso en la historia del país.” A pesar de la crisis se señaló un aumento en la producción y en el volumen de las inversiones. Esta inversión en el sector fue vista como una estrategia para la reactivación económica, así como un impulso a la industria de la construcción. Los propósitos de este programa fueron “la reorientación del sistema de financiamiento para la vivienda de interés social; el aumento presupuestal del sector, dar prioridad a los grupos sociales organizados; la constitución de reservas territoriales mediante la oferta de tierra pública para fraccionamientos populares; fomento a la autogestión a través de la producción y distribución de materiales de construcción para la población de menores ingresos; y la descentralización de las acciones de vivienda de los organismos”.⁸⁰

La forma como se financió la política habitacional fue el aumento del encaje legal a la banca de 3 a 5% hasta llegar al 6%, se incrementó la provisión de recursos fiscales a los organismos y la donación de tierra federal a los estados y municipios para el desarrollo de fraccionamientos populares. Aunque la meta del Pronaduvi fue dedicar el 2% del PIB al sector, se logró superar el 1% del PIB durante su vigencia. De igual forma, la oferta pública de suelo fue escasa y en cuanto a la reserva territorial se quedó el Programa por debajo del compromiso establecido.

Aun cuando en el Pronaduvi se estableció el compromiso por la autogestión, en los hechos se dio un fuerte impulso a la construcción de vivienda terminada considerando en promedio el 66% de la producción total contra el 4.8% de los recursos totales que recibieron los organismos de los programas de autoconstrucción entre 1983 y 1988.

metropolitana con Temixco y Jiutepec, la primera y con Yautepec la segunda. Damián, Araceli y Gustavo Garza. *Ibidem*. p. 27.

⁷⁹ La recuperación financiera de los organismos de vivienda se basó en proporciones del salario mínimo, y en cuanto a la reducción de la superficie máxima construida de las viviendas fue ajustada a 55 m². Claudia, Puebla. *Ibidem*. p. 49.

⁸⁰ Claudia, Puebla. *Ibidem*. p. 45.

El Pronaduvi y la Ley Federal de Vivienda constituyen un antecedente de las políticas de vivienda en México en los años noventa, considerando la visión globalizada del sector habitacional. La simplificación administrativa, la oferta de tierra pública para los programas habitacionales populares se relacionaron con las propuestas del Banco Mundial en la siguiente década.

2.2.2 La influencia de los organismos internacionales en los noventa

Los cambios en la estrategia económica que el gobierno federal presentó hacia mediados y finales de los ochenta para afrontar la crisis económica de 1982 obedecieron a las políticas neoliberales establecidas por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), como condición para que México pudiera reestructurar su deuda, obtener nuevos créditos y recuperar su desarrollo. Entre las políticas económicas implementadas destacan el control de la tasa de inflación principalmente con la regulación del crecimiento de los salarios, la reducción del gasto público, la desaparición de los subsidios generalizados, la desincorporación y privatización de las empresas públicas y paraestatales; así como la abrupta apertura comercial.

Ante la presión de intelectuales de la región y organismos regionales por los costos sociales derivados de la aplicación del ajuste económico impuesto, el BM y el FMI promovieron una nueva estrategia económica “con rostro humano”. A principios de los noventa los organismos internacionales empiezan a mostrar un interés creciente por las cuestiones de política social, la desigualdad y la pobreza, por lo que presionaron al gobierno federal para realizar transformaciones fundamentales asociadas a un enfoque “facilitador”.

Como resultado de un nuevo marco de reestructuración nacional y global en la economía mundial, estos organismos internacionales intervinieron en el rubro social reduciendo la participación del Estado en los programas sociales para dar paso a los siguientes objetivos: “consolidar el control, peso e influencia de las fuerzas privadas en lo social, evitar que estallen conflictos políticos como efecto de la desigualdad y pobreza, garantizar la exportación de productos básicos...hacia Estados Unidos y propiciar que productores pobres...se vinculen a las corporaciones e intereses transnacionales en condiciones desventajosas”.⁸¹

Respecto a las transformaciones en los programas habitacionales y las instituciones de vivienda, éstas se redefinieron en cuanto a la promoción y financiamiento habitacional estimulando con esto la participación privada y social en el financiamiento para la construcción de viviendas, se orientaron a lograr una

⁸¹ Lerner, Bertha. “América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza”, p. 18.

mayor recuperación crediticia y a frenar el proceso de descapitalización que experimentaron estos organismos.

Se llevaron a cabo importantes modificaciones en materia de vivienda y desarrollo urbano que tuvieron grandes implicaciones. Se reformó la normatividad relacionada con el suelo, lo que permitió que los ejidatarios y comuneros negociaran sus terrenos en forma privada con agentes privados y públicos. Esto propició, en un primer momento, la incorporación de este tipo de suelo al desarrollo urbano. No obstante, estas modificaciones permitieron que grandes extensiones de tierra fueran adquiridas a muy bajo precio por grandes agentes, que las transformaron en desarrollos habitacionales unifamiliares de carácter social, con nula normativa urbana, que a los pocos años se deterioraron, sin infraestructura ni servicios y alejados de los centros urbanos.⁸²

El Programa Nacional de Vivienda (PND) 1990-1994 señala que la competencia del problema de la vivienda corresponde a todos los agentes, por lo que la solución la derivó en la concurrencia de los sectores público, privado y social. El propósito del PND fue la consolidación del Sistema Nacional de Vivienda (SNV) cuyo objetivo central fue fortalecer los mecanismos de coordinación para promover la desregulación del sector habitacional, a través de la modernización de los instrumentos de financiamiento de los organismos de vivienda, del reconocimiento de la función social de la tierra para el desarrollo habitacional, y de la modernización del aparato productivo y distributivo de los insumos para la vivienda.

Respecto al Programa Financiero de Vivienda también sufrió cambios importantes en esta década. A partir de 1989 que se inició la reestructuración de la banca, se liberaron las tasas de interés para lograr una mayor competitividad entre las sociedades nacionales de crédito y se suprimió el encaje legal del gobierno hacia los bancos para financiar programas de vivienda. El Fovi perdió una fuente importante de sus recursos quedando sólo con los recursos de origen fiscal transferidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México (representando el 0.8% de su inversión total), el crédito externo y los

⁸² La reforma al artículo 27 Constitucional aunque no se refirió directamente a la vivienda, sí tiene implicaciones en el impacto del sector habitacional de la zona metropolitana de la Ciudad de México, ya que bajo este nuevo marco jurídico se formula la Ley General de Asentamientos Humanos en 1993, factor decisivo en la elaboración de las nuevas políticas habitacionales en municipios al dotarlos de “las atribuciones de elaborar, aprobar y administrar planes y programas de desarrollo urbano y vivienda; expedir licencias y permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, condominios y relotificación, regularizar la tenencia de la tierra; y adquirir y administrar las reservas territoriales”. Esta implicación abarcaría también a la región centro del país, ya que contribuyó al desarrollo de las zonas metropolitanas de Toluca, Cuernavaca y Puebla. Claudia Puebla, *Ibidem*. p. 70.

recursos propios provenientes de la recuperación de los créditos y de las tasas de interés ofrecidas por los promotores en las subastas.

El Fovi adoptó un nuevo mecanismo de mercado para la asignación de financiamientos a mediados de 1989. Un sistema de subastas de derechos sobre créditos puente para promotores y constructores de conjuntos habitacionales para los sectores medios de la población, que requirieron de ofrecer créditos de largo plazo a los futuros adquirientes de las viviendas.

Antes de estos cambios, en el sistema Fovi existían tres tipos de subsidios. Los cruzados provenientes de los ahorradores privados y se dirigían a los adquirientes de las viviendas; el subsidio directo, asignado mediante reducciones en la tasa de interés; y otro indirecto, derivado de la cobertura al riesgo implícito en los créditos. Con las reformas prevalecieron los dos últimos, el generado por la diferencia entre el valor real de los fondos prestados menos el valor de la recuperación, el cual fue absorbido por el organismo con recursos fiscales, constituyendo un beneficio directo a los acreditados; y el segundo, de carácter indirecto por el servicio de garantías que presta el Fovi, mismo que genera una reducción en la tasa de interés requerida por la banca.⁸³

Este cambio en el esquema de trabajo del Fovi se relacionó con los lineamientos del Banco Mundial, que buscaron generar mayor eficiencia en la industria de la construcción a través de la competencia entre los promotores y constructores privados, aunque el mayor beneficiario de este programa fue la banca reprivatizada ya que se establecieron mecanismos para hacer atractiva su participación. En primer término, recibieron una comisión del Fovi equivalente a 5% sobre el pago mensual del acreditado (por la administración de los créditos individuales); en segundo, un diferencial de cinco puntos porcentuales en el caso de créditos puente financiados con estos recursos; tercero, un apoyo de garantía

⁸³ El problema de vivienda en zonas marginadas urbanas y rurales fue atendido por los Institutos Estatales de Vivienda, Fonhapo y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) respectivamente. Dieron continuidad a la tendencia de priorizar los programas de menor costo (lotes con servicios y mejoramiento), cuyas acciones se incrementaron de manera importante entre 1989 y 1991 -como resultado de créditos otorgados por el Banco Mundial-, aunque después sufrió una drástica caída hasta su cancelación en 1994. En la ciudad de México se orientó a la instalación de parques de materiales, regeneración urbana y lotes con servicios, lo que requirió del fraccionamiento de terrenos y la regularización de la tenencia de la tierra. Pronasol no tuvo una intervención importante ya que las acciones en esta materia sólo abarcaron el 2.45% del gasto total en el periodo 1989-1994. La mayor parte de la inversión se hizo en dotación de infraestructura y en el mejoramiento de condiciones físicas de los asentamientos irregulares y en zonas de reserva ecológicas invadidas, lo que representó el 29% del gasto total realizado en el mismo periodo. La participación de una multiplicidad de grupos sociales en los programas de vivienda constituyó un elemento central ya que se cumplieron dos propósitos: evitar el descontento social y político con la implementación de programas públicos clientelares, y seguir con la estrategia de realizar acciones de menor costo y disminución de subsidios, impuesta desde los organismos financieros internacionales. Claudia Puebla. *Ibidem*. p. 75.

para la recuperación de los créditos; cuarto y último, una garantía de pago por incumplimiento del deudor.

2.2.3 La creación del ombudsman administrativo: La Procuraduría Social del Distrito Federal

2.2.3.1 Contexto para la creación del ombudsman administrativo: La irrupción de nuevas formas de organización social (1989-1997)

La prolongada crisis de los ochenta y noventa y el desmantelamiento del Estado como consecuencia de la aplicación de las políticas neoliberales impuestas por las agencias financieras internacionales se tradujeron en etapas prolongadas de recesión económica, una caída sostenida de ingresos y el deterioro social que tuvo afectaciones en distintos espacios y sectores sociales.

La búsqueda de una inserción agresiva en la economía internacional como condición para el desarrollo económico provocó el despido masivo de obreros ante el cierre de empresas medianas y pequeñas que no lograron competir con las empresas transnacionales. El abandono al campo y los bajos precios de las importaciones agrícolas, ocasionó el empobrecimiento de los campesinos y su marcha continua a la ciudad de México. El desmantelamiento del Estado afectó a un alto porcentaje de los sectores burocráticos, lo que sumado a la reducción del poder adquisitivo de los salarios (16.3%) y al incremento en las tasas de desempleo (75%), y particularmente del subempleo (36.1%), provocaron un aumento en la pobreza del 69.8% en 1994 al 75.8% en 1995.⁸⁴

A pesar de que el Distrito Federal se vio beneficiado durante la década de los ochenta al recibir aproximadamente el 20% del total de participaciones a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, debido a que en la ciudad se asentaba la mayor actividad económica del país y que concentró más de una cuarta parte del PIB nacional por las actividades industriales (manufactura y construcción), comerciales, de transporte y por un marcado incremento de los servicios financieros, esta situación cambió notablemente para los primeros años de la década de los noventa.

De recibir el DF en 1989 el 22.5% del total de los recursos del fondo federal, pasó en 1991 al 17.4% y al 13.1% en 1995. Las finanzas públicas de la ciudad sufrieron un grave deterioro, pero “con la absorción de la deuda por el gobierno federal en 1989 y con las reformas impulsadas a partir de 1988, para 1990 se había logrado en sólo dos años casi duplicar los ingresos propios respecto a 1988. En términos reales los impuestos crecieron 85%, los derechos 80%, los productos 74%, las

⁸⁴ Calva, José Luis. *Ibidem*, p. 108.

contribuciones de mejoras se multiplicaron por 12 y los aprovechamientos por 5, lo que en conjunto redundó en un crecimiento de ingresos propios en términos reales entre 1988 y 1990 de casi 90%.”⁸⁵

Esta caída de las participaciones federales y de las transferencias obligó a que el gobierno del Distrito Federal realizara una reforma fiscal con la finalidad de incrementar los ingresos propios, los cuales crecieron un 36.9% entre 1990 y 1994, pasando a representar del 48.5% en 1990 al 57.2% en 1994, como resultado de la ampliación y regularización del padrón de usuarios, el aumento en el impuesto predial, impuesto a nóminas, el cobro de derechos por el suministro de agua. En contrapartida, mientras que el DF aportó más del 40% de la recaudación federal participable, recibió en 1996 alrededor del 13%.

A finales de la década de los ochenta surge un nuevo protagonista que cuestiona la política social, la desigualdad y la pobreza en la Ciudad de México. Las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) participan en el combate a la pobreza al organizarse para construir vivienda, para crear microempresas, construir caminos, drenajes, suministrar agua y realizar diversas gestiones de índole social. De acuerdo a las nuevas estrategias facilitadoras implementadas por el Estado, las ONG realizan funciones que el gobierno otorgaba como impulso al desarrollo social. “Las ONG cuestionan, con su presencia, la intervención de los agentes públicos y privados... pero contribuyen a que la controversia social se amplíe y a que nuevos dilemas se planteen”.⁸⁶

Como respuesta a la presión de intelectuales, organismos regionales, organizaciones sociales y ONG's frente al deterioro social, el gobierno del Distrito Federal implementó programas de combate contra la pobreza urbana que buscaron remediar algunos de los costos sociales de los ajustes. Con recursos limitados, estos programas se dirigieron a grupos vulnerables ubicados en la periferia, quienes se transformaron a su vez, en apoyo político de la estrategia neoliberal. La concertación constituyó una forma de relación que privó con las organizaciones ciudadanas en un contexto de creciente politización y de expansión de la oposición política.

En cuanto a la parte política, este periodo se caracterizó por un proceso gradual y progresivo de construcción del gobierno propio y representativo de la ciudad de México. Durante la década de los noventa, se sucedieron diversas reformas políticas “en las que se sentaron las bases jurídico-políticas para el gobierno representativo de la ciudad y de sus delegaciones, sino también al proceso de construcción del andamiaje normativo que requirió la formación de nuevas

⁸⁵ Marván Laborde, Ignacio. *Ibidem*. p. 528.

⁸⁶ Lerner, Bertha. *Ibidem*. Pp. 20-21.

instituciones, así como la definición de las reglas y las políticas propias de la ciudad que han venido generando las actuales relaciones políticas en la ciudad”, con los alcances, limitaciones y contradicciones que aún prevalecen.⁸⁷

La primera reforma al gobierno de la Ciudad de México en 1993, sienta las bases para introducir mejores y más eficaces mecanismos para institucionalizar la participación ciudadana a través de un limitado avance con la propuesta de elección del Jefe de gobierno de una ciudad que aún continuaba gobernándose con un presupuesto fuertemente concentrado en el nivel federal.

Como resultado de esta primera reforma se incluyeron modificaciones en los artículos respectivos de la Constitución para transformar la forma de gobierno. Se aprobó el Estatuto de Gobierno del DF (1994) en la que se contemplaría la elección indirecta del titular del DF (1997), la elección directa de consejeros ciudadanos delegacionales, mayores atribuciones a la Asamblea de Representantes del DF, y la creación de un Consejo Metropolitano para atender cuestiones relativas al suministro de servicios de escala metropolitana, en materia de agua, transporte y medio ambiente, entre otros.

2.2.3.2 Nuevo mecanismo de intermediación de la demanda ciudadana: La Procuraduría Social del Distrito Federal (1989-1997)

En 1989 se dio a conocer la creación de la Procuraduría Social del Distrito Federal (Prosoc), instancia de gobierno encargada de atender las demandas individuales y colectivas de beneficio público y social. En el acuerdo de creación se establece que es una institución que se inserta dentro del poder ejecutivo, sin facultades ejecutivas y de decisión y formando parte de la administración pública centralizada del Departamento del Distrito Federal, cuya principal función es “mejorar la relación entre las instituciones del gobierno que actúan en la ciudad y con los ciudadanos”.⁸⁸

Si bien hasta antes de su creación existían diversas oficinas en las que podían apelar los ciudadanos inconformes, entre las que se ubican la Asamblea de Representantes del DF -actual Asamblea Legislativa del DF-, o los mismos órganos de colaboración vecinal y ciudadana, la Contraloría General del Departamento del DF, las Delegaciones Políticas, y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Prosoc en tanto organismo de vinculación con los ciudadanos se concibió como una instancia que promovería que los funcionarios públicos actuaran con apego a sus responsabilidades en actos de autoridad o en la

⁸⁷ Marván Laborde, Ignacio. p. 528.

⁸⁸ Acuerdo por el que se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (en línea). Diario Oficial de la Federación, 25 de enero de 1989. Véase en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4804096&fecha=25/01/1989

prestación de servicios públicos, teniendo como referencia las funciones de ombudsman administrativos y sociales en México y otros países.⁸⁹

La Ley de la Procuraduría Social para el Distrito Federal señala que es un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios (Art. 2º). Al igual que otros altos funcionarios del gobierno del Distrito Federal, el Procurador Social es nombrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Art. 10). Se señaló como objetivo ser una instancia accesible a los particulares, para la defensa de los derechos relacionados con las funciones públicas y prestación de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal, para que los actos de las autoridades y la prestación de los servicios se realicen con estricto apego a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y servicio oportuno (Art. 3º).⁹⁰

La Procuraduría se integró por un Consejo de Gobierno, órgano rector cuya integración plural y multidisciplinaria le permitirían realizar funciones de revisión y aprobación normativa y presupuestal (Art. 17); un Comité de Control y Evaluación, al que le asignaron las funciones de evaluar, supervisar y verificar la calidad del trabajo realizado por la institución; así como de dos Subprocuradurías -de Concertación Social y de Quejas y Recomendaciones, cuyos titulares son nombrados y removidos por el Consejo-, áreas sustantivas encargadas de atender las quejas e inconformidades que presentan los ciudadanos por actos u omisiones de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal o en lo relativo al cumplimiento de la Ley condominal (Art. 21).⁹¹

Durante los cinco primeros años de funcionamiento (1989-1994), a la Prosoc le fueron asignados 14 programas entre los cuales destacan las quejas individuales, las colectivas, de apoyo al conductor, las derivadas de la atención en juzgados calificadores, apoyo al indígena, de participación ciudadana, de servicio social y uno más que fue adquiriendo cada vez mayor relevancia, la atención a quejas en viviendas en condominio.

⁸⁹ Una referencia internacional del ombudsman administrativo es la sueca de 1809, el cual surge “con la noble misión de proteger los derechos generales e individuales del pueblo, vigilando la actuación de jueces, autoridades y funcionarios que incumplan las leyes o las apliquen mal, causando con ello un daño a los particulares”. En México los antecedentes del ombudsman administrativo y social que destacan por su vigencia son: la Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero (1978), la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985), la Procuraduría para la Defensa del Indígena de Oaxaca (1986), la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, la Procuraduría de Colonias Populares del Estado de Sinaloa (1993), la Coordinación de Gestión Social de Michoacán, la Procuraduría del Ciudadano del Estado de Puebla (1997). González I., Juan de Dios. “La Procuraduría Social del Distrito Federal (El ombudsman administrativo) 1989-1992”, Pp. 54,73 y 89.

⁹⁰ Decreto de creación (en línea) publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 13 de febrero de 2011. Véase en: <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r203102.pdf>

⁹¹ González I. Juan de Dios. *Ibidem*. p. 103.

En 1996 se realizaron 10 sondeos de opinión y como resultado de esta información la Prosoc emitió recomendaciones a las diferentes instancias de gobierno del DF involucradas. Por la incidencia de las quejas, éstas generaron recomendaciones para el Sistema de Transporte Colectivo Metro (respecto a la venta de abonos); a la Secretaría de Desarrollo Urbano (sobre la concesión de parquímetros), y a la Procuraduría General de Justicia del DF (en relación al trato y procedimientos que se siguen al ingresar a los Ministerios Públicos), entre otras con menor incidencia en materia de contaminación, marchas y plantones, y un nuevo transporte público.

Debido al incremento de los conflictos en las viviendas bajo el régimen de propiedad en condominio, por el abandono institucional, la Prosoc fue asumiendo mayores funciones relacionadas con asesorar, orientar e informar a los poseedores o adquirentes de este tipo de viviendas, condicionando la asesoría subsecuente al registro de administradores de los conjuntos condominales, así como conciliar controversias de carácter condominal.⁹²

Se elaboró un Programa de Desconcentración de los Servicios de la Procuraduría Social para incluir regiones adicionales a las cuatro oficinas desconcentradas en el territorio del DF en función de la densidad demográfica, la actividad económica, el nivel socioeconómico, las realidades y la frecuencia de las quejas. Las solicitudes de atención y acciones más frecuentes se vincularon a la conciliación y concertación entre los particulares o entre éstos y sus formas de autoadministración en los conjuntos habitacionales del DF para contribuir a recuperar las formas de convivencia familiar y comunitaria que son imprescindibles como expresión máxima de la cultura urbana.⁹³

En 1996 se creó el Programa “El condominio es todo” para promover una versión diferente de los conjuntos habitacionales. Aunque de manera limitada, se promovió el que los residentes adquirieran una perspectiva integral de sus espacios, de tal manera que no fueran concebidos sólo como “espacios habitacionales” sino también espacios de fomento a la cultura, convivencia social, recreación y protección civil. Se concibió también un Programa “de Cuantificación de Unidades Habitacionales” ya que el gobierno de la ciudad tenía un registro de

⁹² Acuerdo en el que el Jefe del DDF delega a la Procuraduría Social las facultades contenidas en los artículos 30 y 41 de la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio, relativas al reconocimiento de distintos tipos de asambleas sujetas a las asambleas generales conforme lo establecido en la Ley condominal y reglamentación vigente; así como la designación del primer administrador en caso de una construcción nueva bajo el Régimen de Propiedad en Condominio. Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1993.

⁹³ Las nuevas oficinas desconcentradas se ubicaron en Álvaro Obregón, Benito Juárez, Gustavo A Madero e Iztapalapa por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1996. Alicia Ziccardi. “Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital”. p. 92.

condominios, pero no un inventario preciso de las viviendas construidas por el sector público.

No obstante, las atribuciones otorgadas a la Procuraduría Social en la resolución de conflictos derivados de la convivencia familiar y comunitaria, en los hechos recibió un presupuesto limitado que derivó en la escasa difusión de su existencia, de sus servicios entre la población y la consecuente subutilización de la interlocución entre autoridades y la ciudadanía; una limitada cobertura territorial debido a las pocas oficinas regionales que atendieron la creciente demanda de quejas y denuncias; así como limitados recursos presupuestales, humanos y materiales para hacer el seguimiento de las quejas, denuncias y recomendaciones, atribuido a que la mayoría del personal adscrito se integró de mandos medios y superiores en contraste con una la reducida integración del personal operativo.

De acuerdo al Programa Operativo Anual (POA) 1996 se registró un superávit en el número de quejas, mientras que con las orientaciones se establecieron cifras inferiores a las programadas. Para este mismo año, se otorgó un presupuesto de alrededor de 18 millones y una ampliación de 5 millones para el segundo semestre. De estos recursos el 75.5% correspondió a servicios personales, el 11.1% a inversión, el 10.5% a servicios, el 1.9% a otros gastos, y el 1.1% a difusión. Entre 1989 y 1993 la Procuraduría sufrió un incremento del 89% en la atención de casos, siendo el programa de convivencia vecinal el que concentró los mayores esfuerzos institucionales, de alrededor del 50%.⁹⁴

2.2.3.3 La Procuraduría Social del Distrito Federal: una década de gobiernos de oposición (1997-2010)

Como resultado del primer gobierno de oposición electo en la capital del país en 1997 se realizó un diagnóstico de la Procuraduría Social en el que se concluyó “que es una institución relajada en las principales áreas que la integran, con una estructura jurídica obsoleta sustentada únicamente por un acuerdo del Jefe del DDF”, con una asignación presupuestal limitada y sin personal suficiente para atender y dar seguimiento a las quejas de la población, “sin controles efectivos de medición de la atención y eficacia de los programas institucionales”, y “sin facultades precisas para actuar en defensa de las demandas administrativas de los habitantes de la ciudad”.⁹⁵

Frente a este diagnóstico y la necesidad de gobernar a contracorriente ante el peso del poder federal, las acciones que se tomaron siguieron la premisa de

⁹⁴ Alicia Ziccardi *Ibíd.* p. 93.

⁹⁵ Procuraduría Social del DF. “Informe de Actividades”. Pp. 11-12.

“poner la casa en orden”, por lo que implicaron acciones modestas para subsanar las deficiencias registradas. Las acciones fueron restringidas ante la imposibilidad de realizar grandes cambios en menos de tres años de gestión y ante el escrutinio constante desde el primer día de gobierno federal. Dio inicio a la reorganización de la política social en el Distrito Federal en lo relativo al ámbito social y en la cultura ciudadana, haciendo énfasis en la reivindicación de los derechos humanos y sociales, con marcada atención a los grupos vulnerables.⁹⁶

Las primeras acciones fueron la publicación de la Ley de la Procuraduría Social y la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, ampliando sus funciones institucionales al incorporar la atención a la ciudadanía en materia de arrendamiento y cultura condominal; se instalaron el Consejo de Gobierno y su Comité de Control y Evaluación; se solicitó la ampliación del techo financiero y se estableció el patrimonio de la Prosoc; se fortaleció el funcionamiento de las oficinas delegacionales a través de convenios de colaboración con distintas dependencias de la administración pública del Distrito Federal y se desarrollaron diversos cursos de capacitación, talleres, y un Diplomado en materia condominal en coordinación con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

“Entre diciembre de 1997 y agosto de 2000 se recibieron 46,435 quejas ciudadanas, de las cuales un 71.5% fueron con respuesta satisfactoria de la ciudadanía. En este mismo periodo, la Procuraduría Social realizó 29 conciliaciones y 346 concertaciones institucionales”.⁹⁷

Teniendo como referencia la derrota electoral del partido hegemónico nacional en el año 2000 y una votación mayoritaria por la continuidad en el gobierno de la capital del país, se impulsaron programas dirigidos a atender las necesidades de los grupos sociales más vulnerables, desde la perspectiva del ejercicio de los derechos ciudadanos. Debido al crecimiento desordenado de los conjuntos habitacionales y al envejecimiento de gran parte de su infraestructura y edificios, la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles del Distrito Federal proporcionó el fundamento jurídico para los programas tendientes a revertir este deterioro y el apoyo en la recuperación de sus patrimonios con base en la reconstrucción del tejido social.

En 2001 la Prosoc dio inicio al Programa de Rescate a las Unidades Habitacionales (PRUH) de interés social, frente el paulatino deterioro físico de los inmuebles y del equipamiento urbano y como un instrumento de política pública para mejorar la calidad de vida de los habitantes de estos espacios colectivizados.

⁹⁶ Marván Laborde, Ignacio. *Ibíd.* p. 552.

⁹⁷ Procuraduría Social del DF. *Ibíd.* p. 13.

El PRUH formó parte del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, que promovió la entrega directa de recursos públicos a los habitantes de 1,326 conjuntos habitacionales a través de los comités de administración y supervisión internos, los cuales fueron responsables de canalizar 4,266 apoyos en acciones de conservación y mejoramiento de un millón 679 mil viviendas, sin que se tuviera evidencia del impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes durante sus seis años de vigencia.

2.2.3.4 Hacia una nueva cultura condominal: Programas DESCAs y Ollin Callan.

Un nuevo periodo de gobierno permitió recuperar el reto de reposicionar a la Prosoc como defensora de los derechos sociales de la ciudadanía habitante del Distrito Federal. Cuatro de los siete ejes fundamentales del Programa General de Desarrollo del DF 2007-2012 fueron el marco de las acciones sustantivas de la Procuraduría Social. La reforma política para garantizar derechos plenos a la ciudad y sus habitantes, le permitió a la Prosoc contar con una plataforma sólida para la promoción y defensa de estos derechos.

Para lograr lo anterior, se llevó a cabo un proceso de reestructuración institucional en 2007 para llevarse a cabo diversos cambios. Se publicó el nuevo Reglamento de la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal a través del cual se reestructuraron las funciones de las diferentes áreas de la institución, particularmente de las dos subprocuradurías existentes. La Subprocuraduría de Promoción de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), que reorientó el trabajo en materia de cultura condominal al vincularla con la educación en convivencia comunitaria y resolución pacífica de conflictos; la Subprocuraduría de Defensa y Exigibilidad de los Derechos Ciudadanos, en la que se establece una nueva lógica para la atención a las quejas ciudadanas de carácter administrativo, simplificándose los procedimientos para su análisis y seguimiento; así como la creación de la nueva Subprocuraduría de Derechos y Obligaciones de Propiedad en Condominio (2011), para la atención a las crecientes quejas ciudadanas de carácter condominal.⁹⁸

La Procuraduría Social impulsó un gran programa de educación popular para promover entre la ciudadanía procesos de concientización de sus derechos sociales e impulsar procesos organizativos para su exigibilidad. Se realizaron miles de talleres, jornadas y ferias condominales en los que de manera participativa se construyeron espacios de reflexión y análisis del ejercicio cotidiano de los DESCAs y acciones para su exigibilidad. De igual forma, se establecieron mecanismos más eficientes y cercanos a la comunidad para presentar, canalizar y

⁹⁸ Decreto publicado (en línea). Gaceta Oficial del Distrito Federal del 17 de agosto de 2011. Véase en: <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/4555.pdf>

atender las quejas ciudadanas como la implementación de la línea “Una llamada. Una solución” -hoy defensatel-, que dio inicio en diciembre de 2007. “En 2008, la línea proporcionó 8,961 orientaciones y captó 2,956 quejas”. Para ese mismo año, la red institucional integró a 180 enlaces de 42 dependencias, órganos y unidades administrativas.⁹⁹

En cuanto a la promoción de la cultura condominal se ofrecieron talleres para ampliar la propuesta educativa de las personas que participan en los comités de administración y comités de vigilancia de los conjuntos habitacionales. Se dio continuidad a los cursos de capacitación de conocimientos básicos a los miembros de los comités de reciente creación, a fin de cumplir con los requisitos de registro y validación de los mismos ante la Prosoc. Se desarrollaron talleres especializados, a petición de parte, para intervenir sobre convivencia solidaria y resolución pacífica de conflictos, y se organizó un primer diplomado para Administradores Sociales en coordinación con la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, el cual interrumpió su continuidad ante el largo conflicto universitario.

Se llevó a cabo un nuevo modelo de atención a la ciudadanía en las nuevas oficinas delegacionales, a las que se le otorgaron mayores atribuciones y se orientaron a lograr servicios eficientes y de calidad en las competencias de la Procuraduría Social de las distintas regiones de la capital del país. Se profesionalizó al personal a fin de integrar un mayor número de abogados en las áreas de conciliación y arbitraje; se unificaron criterios en la orientación condominal y en la atención a las quejas ciudadanas y condominales; se dio énfasis en un trato amable y cordial en la atención a los usuarios para todos y todas, aplicando los principios de honestidad, justicia y reglas claras para los y las ciudadanas.¹⁰⁰

La Coordinación de Programas Sociales creó un nuevo programa denominado “Ollin Callan, con unidad en movimiento” (2007) – con el que fue sustituido el PRUH- para reforzar la organización condominal con los habitantes de los conjuntos habitacionales. A los conjuntos participantes se les entregó directamente recursos financieros a través de sus comités de Administración y Supervisión para promover los proyectos de mantenimiento y mejoramiento de infraestructura y equipamiento de las áreas comunes. Con este propósito fue asignado un promotor o promotora del programa para cada uno de los conjuntos habitacionales -adscritos a las oficinas delegacionales correspondientes-, con el

⁹⁹ Procuraduría Social del DF. *Ibíd.* Pp. 26 y 54.

¹⁰⁰ En 2007 se autorizaron las siguientes oficinas delegacionales: Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Tláhuac. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de marzo de 2013. p. 37.

propósito de hacer más eficiente la recepción, evaluación, entrega y supervisión de los recursos institucionales.

La equidad de género se ubicó en los programas sociales como respuesta a demanda de este derecho social, por lo que fue incluido transversalmente dentro de la Procuraduría Social y en los programas sociales a través de una cultura para hacer exigible este derecho de las y los ciudadanos frente a las instituciones del gobierno de la ciudad. La seguridad y justicia expedita fueron incluidos como objetivos prioritarios para mejorar las condiciones en los conjuntos condominales en esta materia, con apego a los derechos humanos, así como su orientación a un nuevo orden urbano.

Durante esta década la Prosoc vivió una ampliación de sus facultades y funciones, aunque no fue acompañado de un amplio fortalecimiento en su estructura ni en los recursos presupuestales asignados para facilitar el cumplimiento de sus actividades programadas. Ejemplo de lo anterior fue la atención en el rezago de la queja condominal que se integró en el Procedimiento Administrativo de Aplicación de Sanciones (PAAS), que aunque se orientó a atenderlo, sólo se logró abatir en un 76.26%, correspondiente al periodo 2006-2008.

Si bien la Prosoc fue adquiriendo un mayor reconocimiento en materia condominal, sobre todo por los conjuntos habitacionales de interés social, su capacidad instalada no le permitió cubrir todo el universo de viviendas bajo el régimen condominal, que de acuerdo al Padrón de 2010 se registraron 7,233 unidades habitacionales, en la que vive aproximadamente el 30% de la población de la ciudad, esto es, 2.5 millones de personas. Por lo que se hizo evidente la paulatina falta de agilidad y eficiencia para resolver las múltiples y complejas problemáticas que se fueron presentando en estos espacios habitacionales.

De acuerdo a información de la Subprocuraduría de Defensa y Exigibilidad de los Derechos Ciudadanos, en el lapso de enero a julio de 2010 las quejas en materia condominal sumaron 2,587, de las cuales el 62% correspondió a morosidad o no pago de cuotas de mantenimiento; 11% contra actos del administrador(a) de la unidad habitacional; 8% por afectación a la tranquilidad vecinal; 7% por invasiones de áreas comunes; 4% de filtraciones de agua de una vivienda a otra; 3% por problemas con los estacionamientos; 2% por presencia de mascotas, y 3% en otras categorías.¹⁰¹

¹⁰¹ Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal de fecha 31 de enero de 2011.

2.2.3.5 Nuevas formas de arbitraje y conciliación vecinal: Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.

El origen de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal o Ley condominal tiene lugar en 1995, ante el Primer Foro de Condóminos convocado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la Prosoc que tuvo como propósito analizar el marco jurídico vigente, la administración condominal, las condiciones en los conjuntos habitacionales, el gobierno condominal, la protección civil, así como las diversas propuestas para mejorar la vida condominal. Derivado de éste surgió la necesidad de expedir una nueva ley.

La iniciativa de la Ley condominal aprobada el 23 de abril de 1997 por la Asamblea de Representantes, le fueron incorporadas diversas propuestas derivadas del Foro, así como los contenidos particulares vinculados con otras nuevas legislaciones para el Distrito Federal en materia ambiental, de desarrollo urbano y vivienda, protección civil, personas con discapacidad y de procedimientos administrativos.

Con el propósito de subsanar algunas imprecisiones se reformó y adicionó la Ley condominal en el año 2000, en diversos campos para dar un mayor impulso y énfasis a la administración condominal, las cuales se señalan a continuación.¹⁰²

Se hicieron precisiones y adiciones respecto a los conceptos que se señalan en la ley condominal como espacio urbano, sus habitantes y sus vinculaciones, unidad de propiedad exclusiva, se disociaron los derechos del copropietario con los del arrendatario. Lo anterior, para su homologación con otros instrumentos jurídicos del Distrito Federal.

Se restringieron los derechos a los condóminos sobre el uso de las áreas comunes, de los copropietarios en caso de riesgo, seguridad o salubridad, así como de los condóminos morosos ante la falta de pago de una cuota ordinaria o extraordinaria, autorizando al administrador dar inicio a procedimientos administrativos. Se redefinieron los derechos de los copropietarios en los conjuntos habitacionales.

Se atenuaron las restricciones para la convocatoria a asambleas ordinarias, se estableció la notificación de la convocatoria a asamblea en la unidad de propiedad exclusiva y se modifica el sistema de votación en las mismas de un voto por cada vivienda en propiedad. Se determinó el carácter obligatorio de las resoluciones en asambleas a fin de evitar la inmovilización condominal frente a la apatía, el ausentismo o el antagonismo de una minoría. No obstante que se hicieron

¹⁰² Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal de fecha 10 de febrero de 2000.

obligatorias las asambleas informativas -con una periodicidad de seis meses- no se establecen las sanciones por incumplimiento o por interferir en su realización.

Las atribuciones del Comité de Vigilancia del conjunto habitacional fueron precisadas y ampliadas. Se le otorgaron facultades para convocar a asamblea, ante la falta de convocatoria por parte del Administrador después de tres días de solicitud; se confirmó que los cargos de este Comité serían honoríficos, aunque con una duración de un año, con la posibilidad de reelección de la mitad de sus miembros; se le otorgó la atribución de contratar y dar por terminados los servicios profesionales de un administrador profesional, ya sea persona física o moral.

Se flexibilizaron los requisitos para realizar obras en áreas comunes, incorporando sanciones para la violación a la venta independiente de las áreas comunes, se precisaron los requisitos para modificar el Reglamento, se modificó la forma de constituir el Fondo de Administración y Mantenimiento, el Fondo de Reserva y sus respectivas cuotas, las penas convencionales ante su incumplimiento estipuladas por la asamblea, así como las condiciones para la expedición de las cartas de no adeudo.

Se modificaron los plazos para notificar por parte de la Procuraduría Social a la parte requerida, o citar a las partes en conflicto a una audiencia de conciliación para la firma de un convenio o notificar el laudo a las partes para su ejecución.

En un reporte elaborado por la Procuraduría Social en julio de 2010 se señala que la institución registró un rezago de 17 mil 861 quejas que recibió durante los tres años anteriores, lo que representó el 35% de la totalidad de las quejas recibidas, y que se relacionaron con problemas de infraestructura urbana, transporte, seguridad pública, medio ambiente, finanzas y atención social. Lo que se explicó ante una falta de seguimiento, la omisión de las autoridades, falta de personal y particularmente, a la falta de atribuciones de la dependencia.¹⁰³

Como resultado de los foros ciudadanos sobre las reformas a Ley condominal en 2010, se hicieron modificaciones que permitieron endurecer las sanciones orientadas a inhibir conductas lesivas y persistentes en los 7,234 conjuntos habitacionales registrados, así como a mejorar la convivencia condominal, considerando que, de acuerdo con la Procuradora Social, “en ellas vive 30 por ciento de la población de la ciudad, es decir cerca de 2.5 millones de personas,

¹⁰³ Periódico La Jornada (en línea) México, D. F. Lunes 5 de julio de 2010. (<http://www.jornada.unam.mx/2010/07/05/capital/033n2cap>).

situación que se vincula con una serie de problemas de convivencia e infraestructura en los espacios”.¹⁰⁴

De las modificaciones más importantes, y que se presentan por orden de mayor a menor incidencia se señala, en primer término, para las cuotas de mantenimiento que no han sido pagadas se determinó el pago de multas hasta de 5 mil 982 pesos, exigibles ante las oficinas jurídicas de la Prosoc o a través de una demanda por la vía civil, incluyendo la aplicación de intereses moratorios. Asimismo, como resultado de dicho proceso legal, puede resultar que el inmueble, propiedad del condómino moroso, sea rematado judicialmente al mejor postor, a fin de pagar a la asamblea de condóminos las cuotas adeudadas (Art. 59).

En segundo, para evitar la alteración de la tranquilidad o comodidad de la vida condominal, ante la presentación de la queja, la Prosoc aplicará una multa que va de 598 a 5 mil 982 pesos (Art. 21, fracc. II)

Tercero, el desvío de cuotas por los administradores o no entregue a su sucesor toda la información del conjunto habitacional le será aplicada una multa más alta de 35 mil pesos. Así como el derecho de los condóminos de solicitar al administrador(a) la información respecto al estado que guardan los fondos de mantenimiento, administración y de reserva, que se integran con las cuotas que aporten mensualmente (Art. 44, 55 fracc. I y II)

Cuarto, se establecieron sanciones para la apropiación ilegal de áreas comunes – jardines, estacionamientos, patios, andadores, escaleras- de igual forma que la prohibición a cualquier condómino de hacer señalamientos de exclusividad en las áreas comunes o construir en ellas, salvo las zonas verdes, para su protección y conservación (Art. 21, fracc. VII).

Quinto, se hace una nueva reducción al porcentaje para facilitar la convocatoria a condóminos a las asambleas generales de acuerdo con el número de unidades privativas o departamentos, para reducir del 25 al 20 por ciento como porcentaje mínimo general (Art. 32, fracc. III).¹⁰⁵

2.3 La organización vecinal en el gobierno propio

¹⁰⁴ Declaración de la titular de la Procuraduría Social del Distrito Federal, Dione Anguiano en la presentación del foro “Cambios y propuestas para construir un régimen condominal democrático”. (en línea) México. 7 de septiembre de 2010. Revista electrónica RazonEs de Ser (<http://www.razonesdeser.com/vernota.asp?notaid=74381>).

¹⁰⁵ Cfr .Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal. (en línea) México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, 27 de enero de 2011 (<http://www.aldf.gob.mx/archivo-7dc7f3b47a62571628c7a3177b932a98.pdf>).

2.3.1 Antecedentes de la organización vecinal institucionalizada: De los Consejos Ciudadanos a los Comités Vecinales.

Teniendo como contexto político y social la irrupción de nuevos protagonistas a las organizaciones sociales y las ONG que participan en la Ciudad de México disputando nuevas formas de organización a finales de la década de los ochenta, la reforma política del gobierno del DF en 1986 ofreció mayores espacios de participación ciudadana con la creación de la Ley Orgánica del DDF y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Aunque este órgano de representación política no fomentó ni incentivó una mayor participación ciudadana autónoma, sino que reforzó los mecanismos corporativos y clientelares del sistema político.

A partir de los años noventa se realizan algunas reformas constitucionales que modificaron el status jurídico del Distrito Federal. En 1994 el Distrito Federal pasó a ser una “entidad federativa”, se expidió el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en ese mismo año, y unos meses después, la ARDF se reestructuró y pasó a conformar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), con atribuciones para legislar. Acorde a lo estipulado en el Estatuto de Gobierno del DF se promulgó la primera Ley de Participación Ciudadana del DF, que a pesar de su cuestionada legitimidad, dio paso en 1996 a la elección de los Consejos Ciudadanos, ante la falta de interés de los ciudadanos, un abstencionismo generalizado y vinculados con el partido mayoritario que simuló ser ajeno a éstos.¹⁰⁶

Otras importantes reformas constitucionales en 1996 modificaron el régimen jurídico del Distrito Federal relativo a la elección del jefe del gobierno local mediante sufragio libre y directo, y se determinó que a partir del año 2000 los titulares de las delegaciones político-administrativas del Distrito Federal también serían elegidos de manera directa y democrática. En ese mismo año se derogó la figura de los Consejos Ciudadanos que habían sido elegidos un año antes, con las reformas efectuadas al Estatuto de Gobierno del DF.

El trabajo de reorganización de la política social en la ciudad en el primer gobierno de oposición electo en 1997 incluyó entre otras acciones la reivindicación de los derechos sociales y la reordenación del andamiaje institucional. En coordinación

¹⁰⁶ La primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal fue aprobada formalmente sólo por el PRI y desaprobada informalmente por los partidos de oposición, como resultado del “error de diciembre” de 1994 y la consecuente crisis económica en 1995, por lo que resultó previsible la derrota del PRI en la elección de los futuros Consejos Ciudadanos - la ley entraría en vigor el 10 de junio de 1995-, por lo que a través de su mayoría partidista reformó el Estatuto de Gobierno del DF para evitar la participación de los partidos de oposición en la contienda. Mario Espinosa. “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”.

con la I Asamblea Legislativa se elaboró el primer Código Electoral, las nuevas leyes orgánicas tanto de la Asamblea Legislativa como de la administración pública local y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Se promovió un ajuste a la estructura burocrática a través de la reorganización de las dependencias existentes y la creación de nuevas –como las Secretarías de Salud y Turismo-, y se incorporaron con mayor peso y formalidad instancias de consulta o consejos que, aunque ya estaban en funcionamiento no tuvieron un peso administrativo importante.

Se retomó un concepto importante de “planeación participativa” desarrollado en las reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicado en febrero de 1999, mediante la cual se formalizó la participación de un consejo asesor en la elaboración del Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad, con la conformación de un comité mixto de planeación en cada delegación para elaborar el respectivo programa. Asimismo, se reglamentó la participación de los Consejos Ciudadanos, en el proceso de consulta y aprobación de los programas parciales, referidos a áreas muy específicas y particularmente conflictivas de una delegación.¹⁰⁷

El resultado fue la creación de órganos de representación ciudadana que nacieron debilitados por un proceso electoral poco apegado a la ley, que aunque sustituyeron a algunas instancias vecinales, otras permanecieron y cuyos representantes, con cierto arraigo en la vecindad, debieron reacomodarse para sobrevivir ante la aparición de nuevos líderes con representación formal ante autoridades administrativas centrales y locales y dotados de mayores facultades para actuar en la gestión urbana, en tareas como revisar el Programa Operativo Anual (POA) delegacionales, aprobar el Plan Parcial Delegacional, entre otras.

2.3.2 El tránsito hacia una cultura de la organización vecinal: Reformas a la Ley de Participación Ciudadana

En lo que se refiere a la redefinición de la estructura política del gobierno de la capital iniciada en 1997, dos temas resultaron importantes para el futuro político que se disputaría en el año 2000. Por una parte, se replanteó la participación

¹⁰⁷ Los Consejos Ciudadanos sustituyeron a las primeras formas de participación vecinal establecidas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en 1979. Se denominaron “órganos de colaboración vecinal y ciudadana” y se clasificaron en jefes de manzana, asociaciones de residentes y juntas de vecinos. En la cúspide de esta estructura vecinal se encontraba el Consejo Consultivo de la Ciudad, constituido por los presidentes de las juntas de vecinos de las 16 delegaciones, y que a pesar de tener injerencia en aspectos de desarrollo urbano, seguridad, recursos naturales y medio ambiente, “...estas instancias de participación reglamentada fueron espacios de escaso interés para la ciudadanía, que las consideró estructuras formales para legitimar decisiones de gobierno en las que prevalecía el control de los líderes priístas.” Alicia Ziccardi. “Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital”. Ibidem. Pp. 130-131.

ciudadana, ya que después de casi dos años de vacío institucional en lo que a organización y participación vecinal se refiere, la Asamblea Legislativa emitió en 1998 una nueva ley en la que se consideraron formas de democracia directa como la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum y la consulta vecinal. Se establecieron 1,352 Comités Vecinales y Consejos de los Pueblos Originarios con una vigencia de tres años y con la función de gestionar las demandas y propuestas de los vecinos de las colonias, barrios, pueblos y conjuntos habitacionales de la ciudad, integrados territorialmente por medio de elección directa y por representación proporcional de las planillas de vecinos, registradas en el área respectiva.

En julio de 1999 se llevó a cabo el proceso de elección de los comités vecinales, al que acudió el 9.5% del padrón de votantes. Se constituyeron 1,200 comités en las 16 delegaciones, y posteriormente en comicios extraordinarios -realizados dos meses después- se crearon otros 152 para obtener un total de 1,352 comités vecinales con los que se cuenta en el Distrito Federal.

No obstante que en la nueva Ley de Participación Ciudadana (LPC) se estableció el derecho de los habitantes a participar en tareas de planeación, diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las decisiones de gobierno en temas relativos a los servicios públicos, modificaciones al uso del suelo, aprovechamiento de la vía pública, implementación de programas de seguridad pública y verificación de giros mercantiles, en la ley no se señalaron claramente los mecanismos para ejercer este derecho. Esta nueva forma de organización ciudadana no contó con mecanismos para incidir en las decisiones de gobierno, ni revocar a las autoridades, ni consideraron la evaluación y supervisión del desempeño, aunque sí favoreció la atomización ciudadana. “Las elecciones para renovar los comités vecinales fueron postergadas indefinidamente y la gente perdió la confianza en esa institución que había sido creada para fomentar la participación ciudadana”.¹⁰⁸

El otro tema importante fue el establecimiento de las características jurídico-políticas de los órganos de gobierno en las delegaciones, que serían electas de forma popular en el 2000. A pesar de haber logrado consensar en la reforma política de 1997 que las delegaciones fueran gobernadas por un órgano colegiado de integración plural, el partido mayoritario a nivel federal, en aras de la “governabilidad”, impuso en el Senado su propuesta de que la titularidad de este órgano fuera de carácter unipersonal, por lo que quedaron al frente de las delegaciones un titular que ostenta toda la representación y legitimidad, y sin que en la práctica tuviera ningún contrapeso.

¹⁰⁸ Olmedo, Raúl. “Participación ciudadana y organización vecinal”. Pp. 45-46.

Después de 69 años de poder hegemónico, el partido mayoritario tenía la certeza de recuperar y conservar la ciudad capital, además de que prevalecía una tradición autoritaria y centralista desde la supresión del régimen municipal en 1928, de un gobierno bajo la responsabilidad exclusiva del ejecutivo federal y la ausencia o control de las instancias de representación ciudadana. Este sistema proyectó el poder y la centralidad del presidencialismo no solo en el ejecutivo del DF sino en los ejecutivos delegaciones, junto con la desvalorización -en los hechos- de la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Con la instauración de la reforma electoral y la competencia abierta por los cargos de la administración pública del Distrito Federal, a partir del primer órgano legislativo local, fueron adquiriendo una mayor relevancia los partidos políticos en la Ciudad, los coordinadores de estos partidos en la Asamblea, “quienes se volvieron personajes públicos y referentes obligados en la definición de posiciones con respecto a la ciudad”. Bajo la premisa de la competencia democrática se otorgaron espacios y prerrogativas, se promovieron cambios de dirigencias que avalaron el surgimiento de las distintas fuerzas congregadas por intereses unidos por un afán de dominio.¹⁰⁹

La lucha por la construcción de un proyecto de izquierda en el Distrito Federal, por un ideario que caracterizaría la orientación política de nuestra ciudad fue sustituida por la lucha interna de facciones o de “tribus”, congregadas por intereses y unidas por mayores cotos de poder. Imperaron las corrientes de opinión en la discusión sobre las decisiones públicas y sobre asuntos como el presupuesto, los impuestos y contribuciones, la deuda pública o la capacidad o no de definir y ejecutar políticas públicas, teniendo como eje principal la competencia de los distintos actores políticos en la sucesión del jefe de gobierno. Este comportamiento se transformó en una lucha permanente.

La batalla por el control interno del partido se ha centrado en la dirigencia del PRD capitalino configurando una maquinaria desde donde se afinan acuerdos para construir nuevas tribus políticas, el reacomodo de grupos o ampliar sus espacios de poder en los órganos del partido, lo que les permite ejercer cierto control sobre las candidaturas a los puestos de representación popular, incidir en el reparto de cargos en la administración pública local o en las jefaturas delegacionales. Esta maquinaria ha integrado a los órganos de representación ciudadana con el único propósito de ganar las elecciones.

¹⁰⁹ Marván Laborde, Ignacio. *Ibidem*. p. 554.

La Ley de Participación Ciudadana se convirtió en una herramienta para generar cuadros de funcionarios delegacionales y para cooptar líderes vecinales, ya que a pesar de que se señala la prohibición de integrar a los representantes vecinales en la administración pública delegacional, se hizo práctica común integrarlos en la gestoría de la demanda de servicios públicos para sus colonias, barrios o conjuntos condominales.¹¹⁰

Los integrantes de comités ciudadanos también fungen como funcionarios, por lo que son juez y parte, ocupando cargos desde nivel de jefaturas de departamento o coordinadores, hasta directores de área, con sueldos brutos que van de 6,500 a 65 mil pesos mensuales, ocasionado por un vacío en la Ley ya que en ésta no se señala la sanción por incurrir en la violación a esta disposición, por lo que la intervención de las Contralorías quedó acotada.

La Asamblea Legislativa realizó un exhorto en 2013 al Instituto Electoral del DF (IEDF) como a las autoridades del Gobierno del DF y a las delegaciones para verificar que en las fórmulas de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos no haya funcionarios públicos, por lo que el compromiso que se estableció en ese momento fue cruzar el listado de nombres de los aspirantes a integrar los comités y consejos con la nómina de las dependencias de gobierno local para garantizar que no coincidan los nombres de los funcionarios en las plantillas. De igual forma, el IEDF subiría las fórmulas registradas en su página web para que “en caso de que la ciudadanía detecte irregularidades, las denuncie”.¹¹¹

2.3.3 Algunos ejercicios de asignación directa de recursos públicos: el presupuesto participativo.

Un primer ejercicio innovador de presupuesto participativo se desarrolló en Tlalpan por el periodo 2001-2003, promovido por el jefe delegacional como parte de un compromiso de nuevas prácticas de gobierno de izquierda en la Ciudad de México. Este primer ejercicio utilizó un esquema más flexible y con un monto asignado para este programa que alcanzó el 17% del presupuesto anual de la

¹¹⁰ El artículo 213 de la Ley de Participación Ciudadana sanciona con la separación del cargo a los integrantes de comités vecinales que se integren a laborar en la administración pública delegacional, local o federal o sean incorporados a un programa social que no sea universal, durante el periodo por el que fueron electos representantes ciudadanos. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (en línea). México. Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. Adicionado mediante decreto publicado el 30 de noviembre de 2010. (<http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2015-ley-de-participacion-ciudadana-del-distrito-f>).

¹¹¹ Jonathan Villanueva. Artículo periodístico (en línea). México. Revista electrónica. Reporte Índigo. Viernes 26 de julio de 2013 (<http://www.reporteindigo.com/reporte/df/mas-candados-al-comite-vecinal?page=2>).

Delegación, aunque fue enfrentando retos ante los cuestionamientos de grupos opositores y la capacidad de respuesta a la creciente demanda vecinal, por lo que las reglas se fueron modificando de un ejercicio a otro.

Este programa al que se denominó “Hacia un presupuesto participativo. Tlalpan” surgió como una estrategia que buscó pasar de una democracia representativa a una democracia participativa, adaptada a las circunstancias específicas de la demarcación, por lo que la aplicación del ejercicio del presupuesto se movió entre ambos estilos de democracia de acuerdo a la capacidad de organización vecinal en las colonias y barrios. A partir de la relación establecida entre el gobierno y los ciudadanos, las asambleas se orientaron a debatir y consensar las obras prioritarias delegacionales, sin poner énfasis en la designación de recursos a obras específicas. Este programa permitió sentar las bases de la asignación directa de recursos públicos en toda la ciudad.¹¹²

Otro ejercicio de presupuesto participativo se utilizó en el Distrito Federal a través de la instrumentación del “Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial” de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno local en 2007, en un esfuerzo de coordinación entre las Secretarías de Obras y Servicios, Desarrollo Urbano y Vivienda, el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del DF y la Subsecretaría de Participación Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social.¹¹³

Uno de sus propósitos fue el fortalecimiento del ejercicio participativo en el Distrito Federal por lo que se diseñaron las consultas ciudadanas para facilitar a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse para ejercer una influencia directa en las decisiones y recursos públicos. Desde su creación hasta el cierre del ejercicio fiscal de 2009, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial registró un importante crecimiento de la demanda de proyectos a ejecutar por parte de las organizaciones sociales, civiles, comunitarias, grupos de vecinos e instituciones académicas. Se registraron en su primer año de ejercicio 139 proyectos, siendo aprobados 49 por parte del Comité Técnico Mixto; en el siguiente año ingresaron 267 y se aprobaron 102; y en 2009 se registraron 549 y se aprobaron 191 proyectos.

“El 17 de noviembre de 2009, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial fue merecedor del primer lugar del concurso internacional denominado IV

¹¹² Mauricio García Gutiérrez. El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México: Un análisis sobre la consecución de los objetivos de profundización democrática y justicia Social (en línea). México. Tesina Maestría en Administración y Políticas Públicas. CIDE. Pp. 44-45 (http://www.academia.edu/7910137/El_Presupuesto_Participativo_en_la_Ciudad_de_México).

¹¹³ Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2010. *Cfr.* Gaceta oficial del Distrito Federal. 20 de enero de 2010. p. 3.

Distinción de Buenas Prácticas, por parte del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, organismo internacional que discute, valora y difunde los procesos participativos de distintas partes del mundo, cuya sede está en Barcelona, España.”¹¹⁴

De acuerdo a los lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2010 el ejercicio presupuestal para este año se determinó en un monto de \$95 millones para la atención programada de 90 proyectos nuevos o de continuidad, contra un presupuesto ejercido de \$99,700 millones y 199 proyectos aprobados. Respecto al costo del plan comunitario propuesto por cada colonia, barrio o conjunto habitacional, se señaló que no sería inferior a 1 millón de pesos ni superior a 5 millones, siendo señalado un porcentaje inicial del 5% del monto anual aprobado para la asesoría técnica y del 4% para la evaluación final.¹¹⁵

Un ejercicio más se desarrollaría en 2011, con el Presupuesto Participativo en la Ciudad de México promovido por la ALDF, cuyo objetivo es impulsar la participación ciudadana en asuntos del gobierno local. Sus ciudadanos deciden en forma más extensa, sobre la aplicación de los recursos con las atribuciones de los órganos de representación ciudadana otorgadas por la Ley de Participación Ciudadana (LPC) en el ejercicio del presupuesto participativo, desde su planeación hasta su aplicación y seguimiento, con las obras o acciones que en la consulta ciudadana se consideren prioritarias en cada colonia, barrio o conjunto habitacional.¹¹⁶

En un principio se señaló que cada año, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno, los jefes delegacionales y los comités ciudadanos convocarían de manera coordinada las consultas ciudadanas para que los habitantes eligieran las obras o acciones que se consideren prioritarias. No obstante, fue el IEDF la institución que terminó convocando y organizando la elección de proyectos. De nueve etapas que consta el presupuesto participativo, el IEDF tiene participación directa y relevante en seis. Una etapa primordial es la distribución del dinero al interior de las Delegaciones -aunque de forma indirecta- al estar plasmado en la

¹¹⁴ Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2010 (en línea) Gaceta Oficial del Distrito Federal, 20 de enero de 2010. Pág. 3. Véase en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo43355.pdf>

¹¹⁵ Evaluación Interna del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2014. Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Participación Ciudadana. Pp. 32 y 35.

¹¹⁶ Atribuciones a las que se refiere en los artículos 83 y 84 de la Ley de Participación Ciudadana, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2010. p. 20.

ley que la distribución deberá regirse bajo un principio igualitario al interior de las Delegaciones.¹¹⁷

La organización que ofrece el IEDF para este programa se orienta a un tipo de participación menos flexible, con reglas claras, ordenadas y guiadas por votación. La primera jornada de consultas ciudadanas que organiza son para definir las acciones prioritarias de atención en las colonias, barrios y conjuntos habitacionales, y cuyos resultados son incluidos en los anteproyectos y proyectos de presupuesto de egresos y en los programas operativos anuales, presupuesto del que cada delegación destinará un porcentaje del 3%.

En la segunda jornada de consultas se define la forma en que habrá de aplicarse el presupuesto de egresos aprobado por la Asamblea y se vigila la aplicación del recurso asignado a cada colonia, barrio o conjunto habitacional, así como el seguimiento y la evaluación permanentes de los comités y consejos a las autoridades correspondientes.

La organización de las Consultas Ciudadanas para la definición de proyectos específicos en los que se aplicarán los recursos del presupuesto participativo y para decidir la forma en que habrán de aplicarse los recursos aprobados por la Asamblea, estarán a cargo del IEDF, en dos modalidades. Por una parte, a través de vía remota durante cuatro días por internet; y por otra, durante tres días en las mesas receptoras de opinión. El IEDF en coordinación con los comités ciudadanos y consejos de los pueblos son los facultados de validar los resultados de las consultas ciudadanas. Los resultados de las consultas serán públicos en todo momento.

La determinación de los proyectos específicos en que se aplicará el presupuesto participativo en cada colonia, barrio o conjunto habitacional se sustentará en los resultados de las consultas ciudadanas que se efectúen para este efecto. Sin embargo, no existe transparencia en las reglas que utiliza la Delegación para autorizar o rechazar proyectos, ni la posibilidad de solicitar una revisión externa. El Instituto Electoral no tiene participación en las etapas de rendición de cuentas, ni en la evaluación previa ni en la ejecución de los proyectos. Existen algunos documentos que muestran datos limitados del programa, sin la evaluación respectiva por parte del Consejo General del IEDF o institución externa.

¹¹⁷ De acuerdo a los dos primeros años de ejecución del presupuesto participativo (2011 y 2012) la convocatoria para la consulta ciudadana fue emitida por el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Instituto Electoral, los Jefes Delegacionales, los comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos. A partir de 2013, sin grandes cambios legales, la convocatoria pasó de un grupo de actores públicos y sociales a dar paso al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. *Cfr.* Gaceta Oficial del Distrito Federal del 4 de junio de 2013. p. 48.

Para el primer año de ejercicio presupuestal 2011, el Programa Participativo destinó un monto total de \$706,547,254 millones, recursos que beneficiaron a un total de 1,815 colonias, barrios o conjuntos habitacionales. Tan solo en la Delegación Iztapalapa el presupuesto ejercido para este programa representó un monto de \$95,193,659 millones, ocupando el primer lugar en la asignación de este recurso, con lo que se atendió al mayor número de colonias, es decir 285, en comparación con la delegación Tlalpan, por ejemplo, que ocupó el sexto lugar, con un monto destinado de \$45,691,765 millones dirigido a 208 colonias.

A continuación, se presenta dos cuadros comparativos para conocer las características, fortalezas y riesgos que contienen estos dos últimos ejercicios de presupuesto participativo que se han desarrollado en el Distrito Federal, en sus distintas modalidades y aplicaciones.

Cuadro 1. Presupuesto Participativo en la Ciudad de México.
Asignación directa de recursos públicos locales (2008- 2009)

Programa e Instituciones	Objetivos	Base Jurídica	Características	Requisitos del Programa	Riesgos
<p>Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (2008-2009)</p> <p>Instituciones participantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Desarrollo Social del DF - Secretaría de Obras y Servicios - Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. - Instituto de Vivienda del DF - Secretaría del Medio Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la democracia participativa al ejercer una influencia directa de los residentes en las decisiones públicas. - Promover en los ciudadanos, organizaciones civiles, sociales y comunitarias su capacidad de asociarse y organizarse para el rescate y mejora de los espacios públicos e infraestructura en su colonia, barrio o unidad habitacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Desarrollo Social del DF, Art. 10, 32, 33, 35, 39, 40 y 41; - Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del DF, Art. 50 y 63. 	<ul style="list-style-type: none"> - Población Objetivo: Residentes de pueblos, barrios o colonias del DF con alto grado de conflictividad social o degradación urbana. - Metas físicas: En 2010 se planteó atender 90 proyectos. - Programación presupuestal: \$95 millones, ejercicio 2010.¹¹⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> - Podrán presentar proyectos comunitarios de mejoramiento barrial cada pueblo, barrio o colonia de la Ciudad de México de acuerdo a los criterios señalados. - Son prioritarias las comunidades clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, conforme el Índice de Marginación del DF. - Los promoventes del proyecto deberán ser residentes del pueblo, colonia o barrio. - Se deberá organizar una asamblea vecinal en la que se avale el proyecto que se presentará a concurso. - El proyecto será dictaminado por el Comité Técnico Mixto integrado por las instituciones participantes y su decisión será inapelable. 	<ul style="list-style-type: none"> - En cuanto a la supervisión de la ejecución del Programa sería importante recurrir a medios externos para la verificación en la ejecución de las obras, a través de convenios con barras de arquitectos. - Contratación de personal especializado en labores de operación, control y evaluación de las actividades de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, toda vez que tiene asignadas sólo funciones logísticas de los programas sociales del gobierno del DF.

¹¹⁸ Lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2010. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 20 de enero de 2010.

Cuadro 2. Presupuesto Participativo en la Ciudad de México. Asignación directa de recursos públicos locales (2009- 2010)

Programa e Instituciones	Objetivos	Base Jurídica	Características	Requisitos del Programa	Riesgos
<p>Presupuesto Participativo en la Ciudad de México (2009-2010)</p> <p>Instituciones convocantes anteriores: Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa, jefes delegacionales, IEDF, Comités Ciudadanos y consejos de los Pueblos.</p> <p>Institución convocante actual: Consejo General del IEDF.</p>	<p>- La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá entre otros principios estratégicos la participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses y la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos.</p> <p>- Se emitirán las normas, programas y acciones para fomentar la organización ciudadana en la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público e intercambio de opiniones sobre asuntos públicos de la Ciudad.</p>	<p>- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Art. 12, 21, 22, 123 y 124.</p> <p>- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, Art. 1, 3, 16, 18, 20, 21, 35, 36, 37, 42, 43.</p>	<p>Población Objetivo: Ciudadanos del Distrito Federal.</p> <p>- Metas físicas: 1,815 colonias y pueblos originarios (2011-2013).</p> <p>- Programación presupuestal: \$706, 547, 253.00¹¹⁹</p>	<p>- Podrán participar los ciudadanos del Distrito Federal quienes integrarán Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, en tanto órganos de representación ciudadana.</p> <p>- El IEDF es autoridad en materia de participación ciudadana y será responsable de la organización de la elección de los Comités y Consejos.</p> <p>- Los requisitos más importantes para ser integrante de un Comité o Consejo son: ser ciudadano del DF; estar inscrito en la lista nominal de electores y contar con credencial vigente; ser residente cuando menos seis meses antes de la elección; no desempeñar ni haber desempeñado hasta un mes antes de la emisión de la convocatoria algún cargo dentro de la administración pública federal, local y/o delegacional desde el nivel de enlace hasta el máximo jerárquico, ni haber sido contratados por honorarios profesionales y/o asimilables a salario que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad programas de carácter social.</p> <p>- Los Partidos Políticos que integran el Consejo General del IEDF fungirán como garantes de los procesos de participación ciudadana.¹²⁰</p>	<p>- Si bien el programa comienza con un diseño innovador y deliberativo de los habitantes junto con las autoridades delegacionales, terminó siendo un modelo restrictivo bajo la coordinación del IEDF, cuyo propósito fue asegurar, con la designación estratégica presupuestal, los bastiones partidistas.</p> <p>- No existe interacción entre ciudadanos o autoridades delegacionales para la evaluación y viabilidad de los proyectos.</p>

¹¹⁹ García Gutiérrez, Mauricio. El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México: Un análisis sobre la consecución de los objetivos de profundización democrática y justicia social. México. Tesina Maestría en Administración y Políticas Públicas. CIDE. 2014.

¹²⁰ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 4 de junio de 2013. Pág. 54.

CAPÍTULO III. UN ESTUDIO DE CASO: EL CONJUNTO HABITACIONAL “EMILIO PORTES GIL” “PICACHO”

3.1 Antecedentes y características del Conjunto Habitacional

La creación del Conjunto Habitacional “Emilio Portes Gil” “Picacho” se da en un contexto, durante los primeros años de la década de los 70, caracterizado por la rectoría del Estado como promotor del bienestar y el desarrollo, un relativa “bonanza petrolera”, así como el inicio de una nueva etapa de “justicia social”. Derivado de lo anterior, la intervención económica del Estado se expresó en la conformación de una vasta estructura administrativa, el incremento excesivo del gasto público, y una política social orientada a cubrir las necesidades básicas de los sectores de trabajadores organizados a partir de la distribución selectiva de bienes y servicios, hasta antes de la crisis económica de 1976.

Las empresas públicas se transformaron en la columna vertebral del movimiento sindical, el que mantuvo un estrecho vínculo en la producción y distribución estatal de bienes y salarios, y como una manera de formalizar a los diversos sectores sociales. Durante este periodo, la estructura sindical se subordinó a la administración estatal de la empresa, que partía del supuesto de que los trabajadores quedaban sujetos a dicho control a cambio de su estabilidad laboral y del otorgamiento de prestaciones.

Particularmente en el sector energético, durante el denominado auge petrolero, el líder sindical petrolero Joaquín Hernández Galicia “La Quina” amplió dicho control para conformar un cacicazgo regional -en la parte sur de Tamaulipas y norte de Veracruz-, a través de asumir un “liderazgo moral”, salvaguardando los derechos laborales de sus agremiados, gratificando la lealtad de sus agremiados a través de otorgar cargos de elección popular, administrativos, judiciales, o favores personales a sus incondicionales.

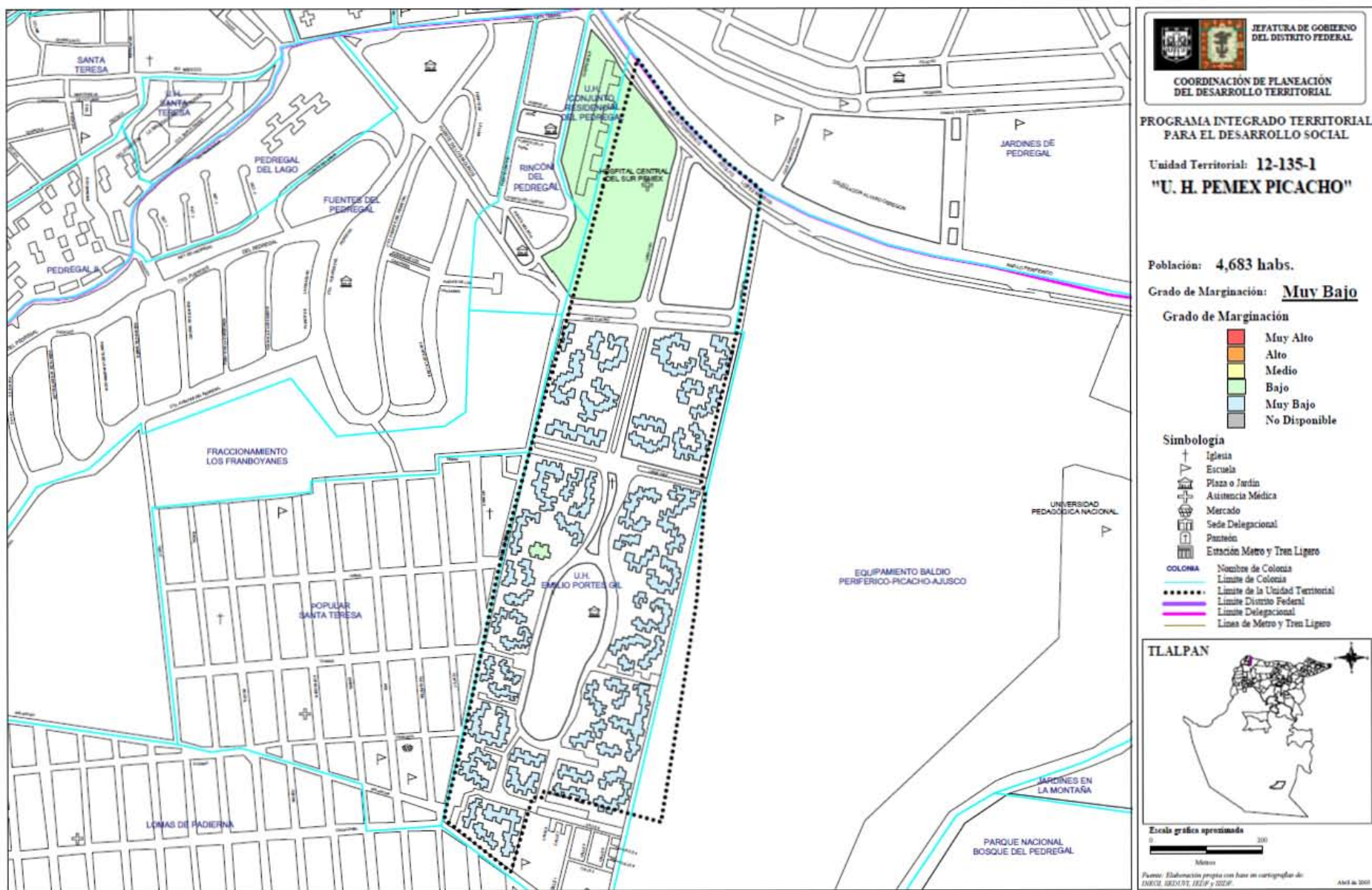
Para atender el derecho a la vivienda, contrario a la tendencia de la planeación urbanísticas en el Distrito Federal en la que se consideró prioritaria la construcción de “viviendas de interés social” dirigidas a los sectores bajos y populares, el sindicato petrolero creó dos grandes complejos urbanísticos –en la zona norte y sur de la ciudad, objeto de estudio este último- para los trabajadores que ofrecían servicios profesionales y técnicos a las oficinas administrativas y de mantenimiento de la paraestatal en el Distrito Federal, en su mayoría a trabajadores de nivel medio, a funcionarios públicos, profesionistas y técnicos

especializados tanto del Distrito Federal como a los que llegaron de otros estados de la República, especialmente de Tamaulipas y Veracruz.

De conformidad al Convenio General de Financiamiento de Programas Habitacionales y Tiendas de Consumo del Sindicato Revolucionario de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y para impulsar el Programa Habitacional en el Distrito Federal, el sindicato petrolero en coordinación con la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex) establecieron un fideicomiso en 1973 para el financiamiento en la adquisición de casas-habitación a los trabajadores de dicha paraestatal, en la que intervino la institución de banca de desarrollo, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A (Banobras). Para impulsar el programa, el sindicato petrolero actuó como fiduciario, Pemex como fideicomitente y Banobras actuó como fiduciario. Como fideicomisarios los trabajadores petroleros de planta que prestaban sus servicios preferentemente en la zona en que se encontraban ubicados los terrenos en que se construyeron las casas y los departamentos.

En la zona sur, el conjunto habitacional “Emilio Portes Gil” “Picacho” quedó registrado en el Acta Constitutiva del inmueble como calle “C” número 95, colonia Tlalpan Picacho, delegación Tlalpan, C. P. 14140. Aunque la dirección comúnmente conocida lo ubica en Periférico sur 4091, colonia Fuentes del Pedregal, delegación Tlalpan, C. P. 14200, entre línea 1, línea 4 y calle Unión, estas líneas se debieron a un proyecto urbano integral sobre dos terrenos contiguos en los que se asentaron el Hospital Central Regional Sur Pemex, el conjunto habitacional y un local comercial sindical “La Pirámide”, que llegaban hasta el límite del Boulevard Ávila Camacho o Anillo Periférico (Ilustración 1. Mapa de la U. H. pemex-picacho).

ILUSTRACIÓN 1. MAPA DE LA U. H. PEMEX-PICACHO



Fuente: Jefatura de Gobierno del Distrito Federal- Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial, 2003.

El Conjunto Habitacional se compone de 1,492 departamentos construidos en 189 edificios de cuatro niveles y 8 departamentos cada uno –muy pocos se construyeron de cinco niveles y 10 departamentos-, para conformar 17 Regímenes o Módulos. El proceso de urbanización del conjunto habitacional se realizó sobre una extensión de 321,918.77 m² en tres etapas. La primera etapa inició en 1973 y abarcó la construcción de 34 edificios del Régimen Uno al Tres, edificios A y B; en la segunda etapa se construyeron 96 edificios de los Regímenes Uno y Cuatro al Doce, edificios F a la O; y la tercera etapa abarcó la construcción de 59 edificios los Regímenes Doce al Diecisiete correspondientes a los edificios S a la Z, concluyendo las obras de construcción en 1984.¹²¹

Del total de la superficie (441,318.77 m²) el área de construcción correspondió a 49,075.13 m², lo equivalente al 12.44% del terreno; las áreas verdes, plazas y andadores abarcaron 146,249.64 m² conformando el 86.06%; las áreas de estacionamiento -con derecho a un lugar por departamento- abarcó 46,729.78 m² que representó el 14.51% de la extensión total; el área de vialidad cubrió una extensión de 67,137.82 m², lo que equivalió al 20.85%. Para el área comercial y de servicios se proyectó un área de 1,699.20 m², lo que significó una superficie del 0.54%.

3.1.1 Un entorno urbano de contrastes

El Conjunto Habitacional “Emilio Portes Gil” “Picacho” está ubicado en una zona habitacional de fuertes contrastes. Al norte, colinda con la Colonia de nivel socioeconómico medio Fuentes del Pedregal donde se ubican residencias y fraccionamientos privados de hasta cinco niveles, que derivado de problemas de seguridad, los accesos vehiculares han sido restringidos por medio de la colocación de casetas de vigilancia y plumas en cada calle; y de nivel medio alto, Lomas del Pedregal, un fraccionamiento exclusivo estilo americano bardeado y con vigilancia particular. En ambas colonias se establecieron en los alrededores pequeñas plazas comerciales, oficinas para el pago de servicios, impuestos y bancos, tiendas de autoservicio acordes al nivel adquisitivo de sus residentes.

En oposición, al sureste limita con la Colonia Popular Santa Teresa y al sur con la Colonia Lomas de Padierna, ambas colonias con una población de condiciones socioeconómicas bajas y donde proliferaron changarros para venta de accesorios, comida económica, tiendas de abarrotes y los tradicionales mercados populares, locales para los servicios de abasto social que ofrece el gobierno federal a la población en condiciones de pobreza patrimonial, así como los servicios y

¹²¹ Acta Constitutiva del Conjunto Habitacional “Emilio Portes Gil” “Picacho” p. 28.

programas que ofrece el gobierno local a la población con bajo índice de desarrollo social del Distrito Federal.

3.1.2 Estructura urbana del Conjunto

El Conjunto Habitacional “Emilio Portes Gil” “Picacho” fue diseñado como un gran complejo habitacional localizado en un terreno con ligero declive en forma oval, con topografía regular y con grandes áreas verdes. La piedra volcánica, característica de la zona de los pedregales, fue aprovechada para la construcción de fuertes cimientos en los edificios de cuatro niveles con dos departamentos en cada uno a desnivel, con una extensión de 110 m² cada uno y los departamentos superiores con doble altura por la condición del edificio a doble agua. También fue aprovechada la piedra en las áreas comunes para la conformación de jardines naturales y camellones en el corazón del conjunto en su totalidad y al interior de cada uno de los conjuntos de edificios, denominados Regímenes o Módulos.

Los Regímenes o Módulos, que se distribuyen en la periferia interna del terreno con denominaciones de letras de la A a la Z, así como los andadores y jardineras se encuentran en general, en un buen estado de mantenimiento asociado a la atención que brindan, por un lado, los condóminos que habitan cada uno de los inmuebles, y por otro, al mantenimiento que le han dedicado en mayor o menor medida, las administraciones generales a las áreas comunes. Existen varios factores que han contribuido a que su deterioro no sea mayor como el control de los accesos de entrada y salida, a que el conjunto esté bardeado, que los edificios estén recubiertos de concreto, con pinturas primarias y basamentos de piedra volcánica, materiales de larga duración o que no necesiten ningún tipo de mantenimiento.

El Conjunto Habitacional “Emilio Portes Gil” tiene una vialidad interna adecuada, conformada con una vía perimetral de un solo sentido –la cual es utilizada en los lados de la banqueta para estacionamiento de los vehículos de las personas que visitan el condominio- que se conecta a cada uno de los estacionamientos privativos de los Regímenes o Módulos, y con un solo punto de acceso y salida general controlado por una empresa contratada de seguridad privada. En lo que se refiere a los andadores existen una gran cantidad de éstos, convergiendo al centro de los Regímenes o Módulos con espacios jardinados, lo que permite amplios y diversos accesos entre cada uno de los edificios y para llegar a los estacionamientos.

Cabe señalar, que conforme ha transcurrido el tiempo la población del conjunto ha envejecido por lo que la falta de previsión de rampas para el traslado de gente mayor o de doble esfuerzo se hace cada vez más evidente. En coordinación con

administraciones generales o de Régimen, sus habitantes han ido transformado parte de las escaleras en rampas permitiendo recorridos asequibles para estos sectores del conjunto habitacional que va en aumento.

3.1.3 Las áreas comunes, áreas verdes y especies vegetales

Existen dos áreas comunes generales donde se localiza, en primer término, un templo católico en el segundo camellón de la vía principal del condominio, con un salón para las actividades eclesióásticas y la vivienda del sacerdote. El segundo, en el área central del conjunto habitacional que consta de una superficie de 34,531.89 m², se sitúa la zona comercial que incluye seis locales comerciales, de los cuales tres ofrecen los servicios de tienda de abarrotes, una tintorería y una papelería, dos están desocupados y dos derruidos; un área de juegos infantiles ubicada a un costado de la zona comercial; una zona deportiva al aire libre que incluye una pista peatonal de 700 metros lineales, aparatos para ejercicios, una pequeña cancha de fútbol rápido en cemento, otra cancha de fútbol 7 con medidas estándar con pasto natural, una cancha de básquetbol en cemento con las medidas reglamentarias; y en la parte posterior del área central, un salón de actos cívicos con capacidad para trescientos asistentes y un terreno con vegetación nativa en alto relieve conformado por piedra volcánica.

Por otra parte, cada Régimen o Módulo cuenta con áreas comunes privativas al interior en donde se localizan tres foros a cielo abierto para actividades culturales distribuidos en la parte inicial (Régimen D y E), media (Régimen J) y posterior (Régimen W), así como plazas y áreas verdes. Frente al Régimen Y se ubica una segunda área de juegos infantiles.

Las áreas verdes del conjunto habitacional cuentan con muy pocas especies nativas ya que la mayor parte son especies introducidas. Estas especies fueron llevadas al conjunto habitacional de acuerdo a la proyección de las fases de construcción del desarrollo urbano. En la primera fase las plazas y las áreas verdes con arborización, fueron mayores en proporción a los edificios construidos (34). La segunda fase aunque favoreció la construcción del mayor número de edificios (96), destacan amplias zonas verdes y un área de puentes de piedra que concentra el mayor número de árboles de la especie encino. En la tercera y última fase aunque el espacio disponible sólo permitió una construcción limitada de edificios (59), éstos se realizaron restringiendo los espacios comunes, las áreas verdes e incluso el área de estacionamiento privativo.

Son ejemplos de estas especies introducidas arbóreas los Eucaliptos que con el paso del tiempo constituyeron un problema por la obstrucción de sus raíces en las tuberías y un riesgo por su altura y vencimiento sobre algunos edificios. Asimismo,

Pirules, Pinos –principalmente en la zona deportiva-, Yuca, Liquidambar, Aile, Jacaranda y Trueno. Destacan algunos árboles frutales sembrados por los habitantes alrededor de los edificios como son limón, manzano, naranjo, níspero, durazno, ciruelo, pera, tejocote, granada, higuera; así como diversas plantas comestibles y de ornato como magueyes, chiles, hoja santa, nopaleras, sábila, cactus, yuca. Los arbustos y plantas decorativas que fueron sembradas al centro de los Módulos o Regímenes predominan las bugambilias, malvones y algunas variedades de rosales.

El Conjunto Habitacional “Emilio Portes Gil” se encuentra en la zona del denominado Pedregal de San Ángel caracterizado por su singular riqueza de vida vegetal y animal que vive la amenaza constante de las especies endémicas por el crecimiento de la mancha urbana que lo ha reducido al 20% de su extensión original, la deforestación y los frecuentes incendios en época de secas. Algunos ejemplos de estas especies nativas arbóreas son el Encino, la Bursera y el Tepozán; de los arbustos el Palo loco, la Ortiga, el Aocote; de las flores el Chautle, la Dahlia silvestre, el Felvira, la Tememetla y la Salvia.

Esto ha sido posible gracias a la colindancia en la parte este del conjunto habitacional –en un corredor de un kilómetro aproximadamente- con uno de los reductos de la zona del pedregal denominado Los Encinos. De una extensión de 71 hectáreas Los Encinos constituye el más amplio sistema de tubos lávicos del Distrito Federal denominado Sistema Padierna, uno de los más extensos y complejos sistemas de origen volcánico del país que datan de 2 mil años de antigüedad. De acuerdo a los estudios en la zona realizados por investigadores del Instituto de Geofísica de la UNAM, el predio posee un alto valor geológico, biológico –al albergar mil especies de artrópodos, 26 mamíferos y 135 especies de aves-, ambiental e histórico.

Cabe señalar que el Sistema Padierna es parte del corredor biológico que conforma la Reserva Ecológica de Ciudad Universitaria, el Cerro Zacatépetl y el parque Urbano Bosque de Tlalpan que ofrece importantes servicios ecosistémicos a los habitantes de la Ciudad de México al permitir la filtración de agua a los mantos freáticos, reducir el ruido, amortiguar los cambios de temperatura y de efecto invernadero, albergar plantas de importancia médica, especies raras sujetas a protección especial y en peligro de extinción, así como brindar a insectos, aves y mamíferos migratorios un lugar de descanso, alimento y reproducción.

Teniendo el predio Los Encinos una ubicación estratégica y de un alto valor comercial, si se considera sus colindancias, al norte con Anillo Periférico sur y TV Azteca, al este con El Colegio de México, Secretaría del Trabajo, Universidad

Pedagógica Nacional y Universidad Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), al sur con la colonia Lomas de Padierna y al oeste con el Conjunto Habitacional "Emilio Portes Gil", dicho predio ha sido invadido en distintas ocasiones, y particularmente a principios de 2009, por grupos profesionales que emplearon la estrategia de generar un incendio en época de secas, deforestar y colocar viviendas improvisadas.

Ante esta situación la Administradora General en coordinación con el Comité de Ecología del conjunto habitacional, con el apoyo de un inspector ambiental de la Delegación Tlalpan realizaron distintas gestiones ante la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT), el Instituto de Ecología de la UNAM, y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) para proteger el predio. La PAOT revisó el estatus jurídico del predio y giró instrucciones para retirar con fuerza pública la invasión ilegal.

En respuesta, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal publicó un Decreto en la Gaceta Oficial el 1 de diciembre de 2009, en el que si bien estableció 25 hectáreas como Área Natural Protegida con la categoría de zona de protección hidrológica – la zona limítrofe al conjunto habitacional, a las Universidades de El Colegio de México, a la Pedagógica Nacional y FLACSO-, las restantes 46 hectáreas quedaron desprotegidas, dejando al predio en riesgo de urbanización.

3.1.4 La administración Pemex (1984-1990)

Durante el proceso de otorgamiento de los departamentos a los trabajadores de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos, el sindicato petrolero administró los servicios de mantenimiento del conjunto habitacional. Los trabajadores eventuales adscritos a Pemex, de acuerdo a sus especialidades y capacitación técnica realizaron las diversas funciones de electricidad, plomería, albañilería, vigilancia, entre otras, requeridas para el adecuado funcionamiento del conjunto.

Durante los años que duró la administración de Pemex dejó un fuerte precedente en la cultura de participación de los condóminos. La experiencia local que vivieron sus habitantes fue un reflejo de la política de bienestar social establecida por el Estado durante más de cinco décadas, en la que otorgó diversos servicios públicos como educación, salud, alimentación, vivienda, electricidad, telefonía, agua, en forma subsidiada o gratuita. Con excepción de los descuentos catorcenales que les hicieron a los trabajadores beneficiarios de una vivienda en el condominio directamente en la nómina laboral, no tuvieron que pagar por algún otro servicio ni participar en el cuidado y mejora de las áreas comunes.

Como resultado de la crisis económica en la década de los ochenta, y siguiendo las directrices del consenso de Washington, el Estado se orientó en materia económica a la reducción del proteccionismo, a la búsqueda de una integración agresiva en la economía internacional y al control de su déficit público. En materia social se privatizaron las empresas públicas, si bien no fue el caso de Pemex, los subsidios generalizados desaparecieron y se diseñó un mecanismo de subsidio focalizado para atender únicamente a la población en condiciones de pobreza. Sumado a lo anterior, la detención del líder petrolero “La Quina” –ante la indicación de su gremio de votar por el candidato opositor al régimen priísta- y posterior encarcelamiento provocó que las prerrogativas de las que disfrutaban los trabajadores petroleros fueran canceladas.

De acuerdo a la visión minimalista de la pobreza en México el criterio adoptado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para determinar la metodología de medición multidimensional de la pobreza se basó en un método axiomático para identificar a los pobres tanto en la privación de la dimensión económica (ingresos) como de la dimensión social (educación, salud, seguridad social, vivienda y alimentación). El principio de pobreza multidimensional establecido en la Ley General de Desarrollo define a una persona pobre si y sólo si la persona está privada tanto económica como socialmente, lo que redujo el número de pobres a la mitad, es decir, de 81.7% de la población del país al 44.2%. Desde luego, la población del conjunto condominial al ser trabajadores al servicio del Estado, con un régimen de seguridad social establecido quedó fuera de los subsidios focalizados.¹²²

3.2 Implicaciones de la propiedad en condominio

3.2.1 Los primeros pasos de la autogestión (1990-2003)

De conformidad a la certificación de la Notaría Pública número Ciento Cincuenta y Tres de la escritura pública número veinte mil doscientos tres, de fecha 08 de marzo de 1990, se hizo constar ante la fe de su Titular Lic. Jorge Antonio Sánchez Cordero la Constitución de los Regímenes de Propiedad en Condominio del Conjunto Habitacional denominado indistintamente “Emilio Portes Gil” o “Picacho”, que formalizó el “Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos” Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca Desarrollo como fiduciario en el fideicomiso “Doscientos Trece Pemex”, Programa Habitacional en el Distrito Federal, bajo el tenor de la siguiente Cláusula.

122 Julio Boltvinik. Economía Moral. México periódico La Jornada 11 de marzo de 2011. Véase en línea www.jornada.unam.mx/2011/03/11/economía/031.

“Primera.- Por ésta el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, representado como ha quedado dicho, por instrucciones expresas que en este acto ratifica “Pemex” en su doble carácter de Fideicomitente y Fideicomisario, en este último caso como gestor oficioso de los trabajadores de la propia entidad, representado como ha quedado dicho, por orden, cuenta y riesgo de sus trabajadores y como gestor oficioso de los mismos, formalizan su declaración unilateral de voluntad de constituir y constituyen los (diecisiete) Regímenes de Propiedad en Condominio que prevé el artículo novecientos cincuenta y uno del Código Civil vigente en el Distrito Federal y la Ley sobre el Régimen de Propiedad y Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal¹²³, sobre el Conjunto Habitacional “Emilio Portes Gil” o “Picacho” (ambas legislaciones de 1990).

3.2.2 La vinculación institucional con la Procuraduría Social del DF

A partir de la certificación pública de los regímenes de propiedad en condominio y como resultado de “el quinazo”, el sindicato petrolero dejó la administración interna en manos de sus habitantes. La administración se formalizaría a partir del registro y procedimientos señalados por la Procuraduría Social del Distrito Federal (Prosoc), de reciente creación -el 25 de enero de 1989-, conformando un instrumento de control en dos niveles. Se instituyó como árbitro para dirimir conflictos entre los condóminos promoviendo una cultura y derechos condominales; se orientó a mejorar la relación gobernantes-gobernados al fungir como intermediario y gestor en la atención a las quejas presentadas por los ciudadanos contra las instituciones públicas locales.

Con fundamento en los artículos 45 y 46 de la Ley sobre el Régimen de Propiedad y Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, el registro del conjunto habitacional ante la Prosoc se llevó a cabo a través de la elección directa y posterior registro de los comités de administración en cada uno de los diecisiete Regímenes o Módulos, integrado por un(a) Presidente(a), un(a) Tesorero(a) y un(a) Secretario(a), así como la elección de un Comité de Vigilancia, integrado por un Presidente y los vocales.

Durante la primera etapa de autogestión en el conjunto habitacional la participación de los condóminos en la vida condominal fue muy reducida. Sólo se registraron diez Regímenes conformando la Asociación de Administradores de la Unidad Habitacional “Emilio Portes Gil” Petroleros Mexicanos, A. C. Se llevó a cabo una Asamblea General Ordinaria para la acreditación de dicha Asociación

¹²³ Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, publicada en el D.O.F. el 28 de diciembre de 1972.

como representante del conjunto habitacional y la elección del primer Presidente de dicha Asociación, el cual sólo duró un año en funciones. Ante el desinterés de sus habitantes y la falta de pago de las cuotas de mantenimiento se procedió a contratar los servicios de una administración externa denominada “Muebles y Gas” SA de CV la que de igual forma, concluyó sus servicios después de 12 meses de haber iniciado su gestión.

Posteriormente se autoproclamó como Presidente de la Asociación un líder sindical respaldado por un grupo reducido de condóminos que consideraron la administración condominal como un botín, los que hicieron uso de prácticas predatorias, venta de locales comerciales a perpetuidad gracias a contratos de comodato ilegales, venta de espacios de estacionamiento, desaparición de algunas áreas verdes para transformarlas en estacionamiento, tolerancia de grupos delincuenciales dedicados al robo de casa habitación y de autopartes, frecuente daño a las motobombas que surten de agua potable al condominio para el cobro extraordinario de cuotas, acumulación de basura y proliferación de fauna nociva, lo anterior, como resultado de la falta de participación y la apatía del resto de sus habitantes.

Lo que detonó la indignación de un grupo de condóminos fue la demanda presentada por un “vigilante” del área comercial -quien había sido autorizado por el Presidente de la Asociación Civil y algunos otros miembros de utilizar un local comercial como vivienda- contra los albañiles contratados para realizar la construcción de una pista peatonal y una cancha de fútbol en el área contigua, con recursos de la Procuraduría Social que habían sido gestionados por un grupo de condóminos, y exigió la prescripción positiva de 3 mil metros² de área común como de su propiedad.

3.2.3 Recuperación del control interno: Los Comités de Administración y Vigilancia (2003-2008)

En 2003 se organiza un grupo de condóminos para denunciar los hechos y solicitar ante la Prosoc una segunda Asamblea General Ordinaria para la elección de un nuevo Comité de Administración, apoyado por un mayor número de vecinos preocupados ante la inseguridad y el detrimento de su patrimonio. Al obtener la mayoría de los votos de los condóminos asistentes, Los nuevos Comités de Administración y Vigilancia se dan a la tarea de reorganizar la administración y recuperación de las áreas comunes, inició un procedimiento jurídico para extinguir y liquidar la Asociación Civil, se iniciaron las demandas legales procedentes para atender los pleitos y cobranzas establecidos en los acuerdos de Asamblea, y se procedió a realizar el registro de los Regímenes o Módulos ante la Procuraduría Social.

Asimismo, se regularizó el cobro de las cuotas de mantenimiento, se realizaron diversas gestiones ante las instituciones públicas para obtener recursos adicionales en beneficio del conjunto habitacional, como el Programa de Rescate a Unidades Habitacionales (Prosoc) con los que se construyó la pista peatonal, una cancha de fútbol, se colocó la malla perimetral del conjunto habitacional, el proyecto arquitectónico de los accesos de entrada y salida del condominio, la glorieta vial de los accesos, la banqueta perimetral de la zona comercial y deportiva, atención a las cisternas de agua potable internas y externa, revisión del equipo y la instalación de la casa de bombeo.

Durante los cuatro años de gestión de esta etapa se realizó en el conjunto habitacional el mayor registro de Regímenes o Módulos ante la Prosoc, se le dio mantenimiento a la red hidráulica, al sistema de bombeo de agua potable y se hicieron reparaciones a la red de agua tratada, la regularización de los contratos de comodato de los locales comerciales, se desalojó al “vigilante del área comercial” y atendió la demanda presentada por éste ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, se recuperaron dos locales comerciales, y se iniciaron los procedimientos administrativos y judiciales conducentes para la reordenación de las áreas comunes estableciendo contratos de comodato. Se amplía la confianza en el cobro de las cuotas de mantenimiento al registrar un incremento en el porcentaje de contribución de las cuotas de mantenimiento en un 70% -aunque también se iniciaron demandas contra los condóminos morosos-, dando inicio a una cultura del pago de cuotas de mantenimiento que se consolida en las administraciones siguientes.

Se colocaron nuevas luminarias en las zonas más oscuras del condominio y se sustituyeron las lámparas fundidas, se solicitó el despeje de luminarias con la poda de árboles y se organizó el servicio de limpia y recolección de la basura con el apoyo de la Delegación Tlalpan; se diseñó y desarrolló el área deportiva del conjunto condominal en la zona central y se colocaron áreas de juegos infantiles a través del Programa de Rescate a Unidades Habitacionales (hoy Ollin Callan) de la Prosoc. Es importante señalar, que por primera vez y de acuerdo al artículo 43 de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal en el que se señalan las atribuciones del(a) Administrador(a) General, el Comité de Administración se dio a la tarea de informar mensualmente el estado financiero del condominio que se colocó en cada uno de los edificios, y en el que se señalaron los ingresos –detallando el status en el pago de las cuotas de mantenimiento de cada uno de los condóminos-, así como de los egresos para el mantenimiento del conjunto habitacional.

Como resultado de las demandas contra los condóminos que invadieron las áreas comunes para usufructuarlas a título personal, las denuncias jurídicas contra los

condóminos morosos, y las denuncias por las modificaciones a las estructuras originales de los edificios se organizó un grupo antagonista liderados por quien se auto-nombró Presidente de la extinta Asociación Civil -quien ha obtenido los mayores recursos por las invasiones ilegales detentadas- para responder jurídicamente a las diversas demandas que ha presentado el Comité de Administración en turno del conjunto habitacional. Dicho grupo opositor se constituyó en un factor de desestabilización y alteración del orden, particularmente como estrategia durante las Asambleas Generales al intentar reventarlas e invalidar los acuerdos establecidos.

A principios de los años noventa se cumplió para algunos condóminos el periodo de pago de la contratación del crédito hipotecario de diez años a través de los descuentos respectivos directamente en la nómina de la empresa paraestatal Pemex, con base en el Contrato Colectivo de Trabajo y en la Ley Federal del Trabajo, lo que permitió a los trabajadores que liquidaron dicha deuda vender sus inmuebles a particulares para regresar a sus lugares de origen, considerando el antecedente del terremoto de 1985 en la Ciudad de México. Lo anterior permitió que se generara una presencia, aunque de forma minoritaria de nuevos propietarios sin vinculación con la empresa, lo que contribuyó a una cultura del pago de cuotas condominal.

Por tratarse de un Comité de Administración interno y de conformidad al artículo 42 de la Ley condominal, en el que se señala que en caso de una administración no profesional, el(la) Administrador(a) General durará en su encargo un año y podrá ser reelecto(a) por dos periodos consecutivos más, los mismos condóminos que reorganizaron la administración del conjunto habitacional fueron cuestionados después de cuatro años de gestión, por lo que se vieron en la necesidad de renovar el Comité de Administración para garantizar la legitimidad de una siguiente gestión. En febrero de 2008 el Comité de Administración convocó a una Asamblea General Ordinaria de condóminos con el propósito de elegir a un nuevo Comité, solicitando a los interesados, la entrega del currículum vitae y la acreditación del carácter de condómino en la oficina de la Administración.

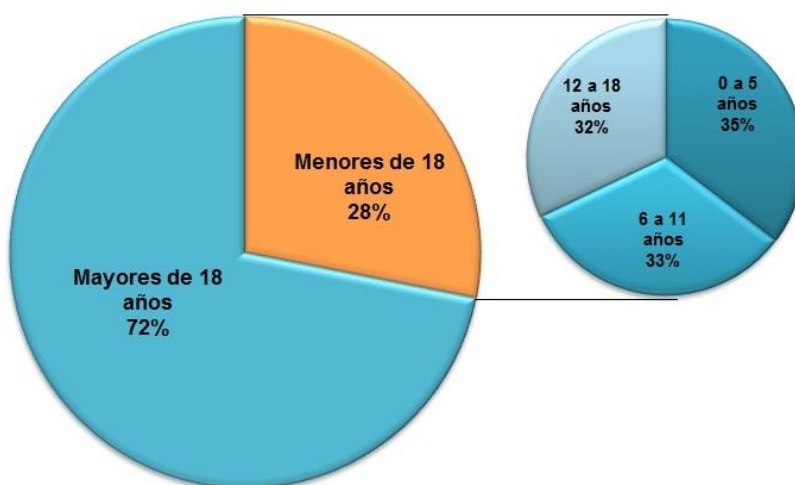
En virtud de que el artículo 42 no establece limitantes en cuanto a la reelección de los integrantes con excepción del(a) administrador(a), el Comité de Administración saliente conformó el nuevo Comité con dos condóminos vinculados a su grupo en el cargo de Secretario y como Presidente del Comité de Vigilancia, y propuso la reelección de una condómina en el cargo de Tesorera. Bajo esta circunstancia, de entre los interesados se eligió como candidata a una condómina de la segunda generación de propietarios sin vínculos con Pemex, para ocupar el cargo de Administradora General por un periodo de 12 meses.

3.3. Aspectos Sociodemográficos del conjunto habitacional¹²⁴

El conjunto habitacional Emilio Portes Gil está compuesto de 1,492 viviendas.¹²⁵

Datos recientes del Censo de Población y Vivienda indican que el conjunto habitacional Emilio Portes Gil tiene una población total de 3 mil 502 personas, de las cuales 1 mil 620 son hombres y 1 mil 882 son mujeres. El conjunto tiene una población menor a 18 años de 886 habitantes, de los cuales el 35% pertenece al grupo de edad entre 0 y 5 años, 33% en el de 6 a 11 años y 32% en el grupo de 12 a 18 años; y mayor a 18 años de 2 mil 616 personas, de los cuales, 348 son adultos mayores (60 años y más) (Gráfico 1).

Gráfico 1. Población del conjunto habitacional según grupos de edad



Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2010. INEGI

Respecto al estado civil, de la población de 12 años y más, 1 mil 153 es población soltera o nunca unida, mientras que 372 está casada o unida.

Con respecto al total de viviendas censadas (1 mil 255), el 85.42% son viviendas particulares habitadas, 8.45% viviendas particulares deshabitadas y 2.87% de uso

¹²⁴ Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

¹²⁵ Dato que responde a la infraestructura actual del conjunto habitacional, aunque no se corresponde al “Marco conceptual del Censo de Población y Vivienda 2010”. De acuerdo a este documento se entiende por vivienda al espacio de residencia habitual de las personas, donde atienden sus necesidades y funciones más inmediatas. Entre sus características se encuentra que es un recinto físicamente ubicable, asociado generalmente a un domicilio reconocido socialmente, la vivienda se convierte en un elemento base de la planeación, levantamiento, seguimiento y evaluación de la cobertura censal (INEGI, 2010).

temporal. En esa misma línea el número de ocupantes en viviendas particulares habitadas en promedio es de 3.15 habitantes.

En cuanto a los hogares, entendiendo por ello al “conjunto de personas que pueden ser o no familiares, que comparten la misma vivienda y se sostienen de un gasto común” (INEGI, 2010c); datos del citado censo indican que el conjunto habitacional está compuesto por 1 mil 72 hogares, 671 de ellos tienen jefatura masculina y 401 femenina.

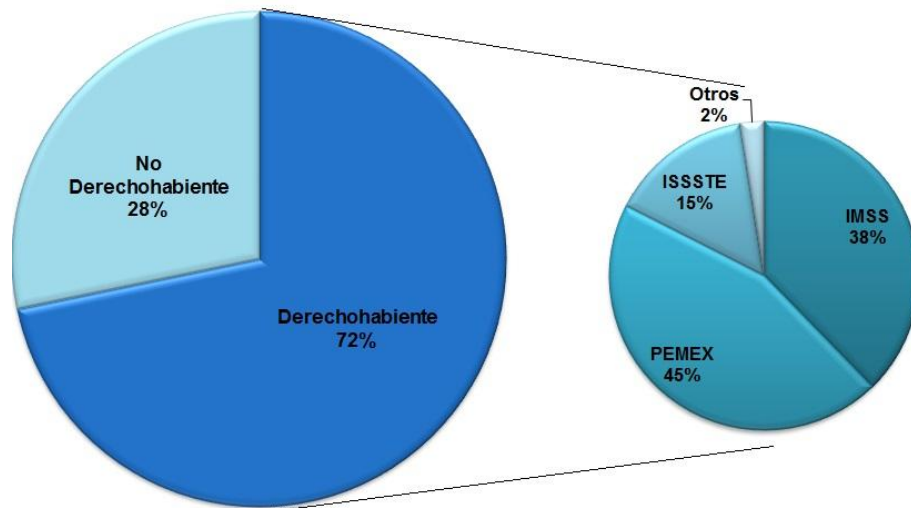
Respecto a los bienes de los que se disponen en las viviendas, 1 mil 18 (81.11%) dispone de radio, 1 mil 57 (84.22%) de televisión, 1 mil 40 (82.86%) de refrigerador, 971 (77.37%) lavadora, 879 (70.03%) automóvil o camioneta, 844 (67.25%) computadora, 960 (76.49%) línea telefónica fija, 969 (77.21%) teléfono celular y 776 (61.83%) internet (INEGI, 2010).

En relación a la educación, las personas del conjunto en promedio tienen 13.23 años de educación, es decir tienen por lo menos una educación secundaria. De la población entre 15 y 17 años, 132 asisten a la escuela siendo 70 mujeres y 62 hombres. En el rango de 18 y 24 años, 265 acuden a la escuela, de entre los cuales 143 son mujeres y 122 hombres.

Por otra parte, el tema de salud, específicamente a la derechohabencia¹²⁶ de algún servicio médico, del total de la población que habita en el conjunto habitacional 989 no cuenta con un servicio médico. De los 2 mil 513 habitantes que sí son derechohabientes de algún servicio médico, 948 son derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 372 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), 5 del ISSSTE estatal, 63 del Seguro Popular o Seguro Médico para una Nueva Generación y 1 mil 125 personas cuentan con el servicio médico de Pemex (Gráfico 2).

¹²⁶ Con el término “derechohabiente” se hace referencia a las personas que están afiliadas a instituciones de seguridad social o cuentan con el Seguro Popular y con ello tienen garantizado el acceso a los servicios médicos y/u otras prestaciones.

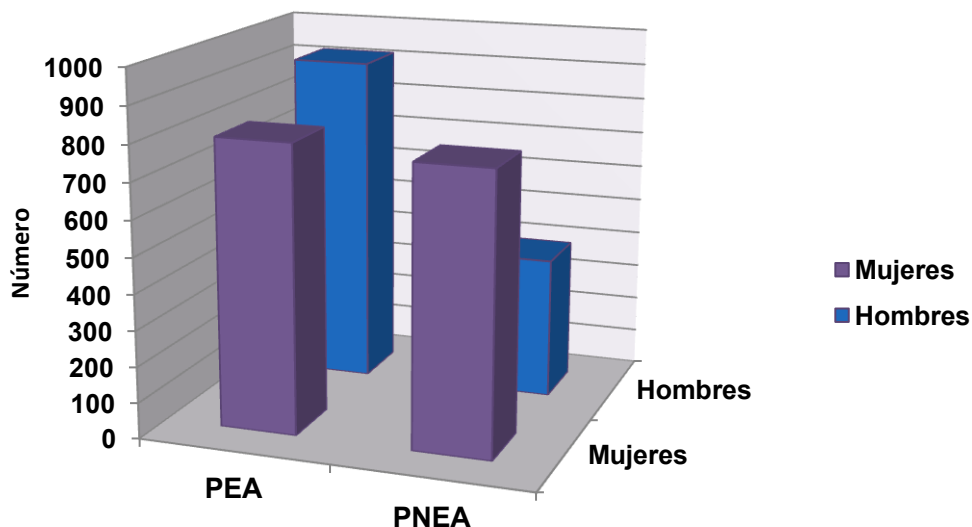
Gráfico 2. Porcentaje de personas residentes del conjunto habitacional que tiene derecho a algún servicio médico



Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2010. INEGI

Respecto la Población Económicamente Activa (PEA), es decir, el número de personas que durante el periodo de referencia del censo realizaron o tuvieron una actividad económica (población ocupada), la unidad habitación registró 1 mil 720 personas, de las cuales 920 son hombres y 800 mujeres. Por su parte, la Población que No es Económicamente Activa (PNEA) es de 1 mil 168, 394 hombres y 774 mujeres (Gráfico 3).

Gráfico 3. Características de la población económicamente activa del conjunto habitacional



Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2010. INEGI

Con respecto las personas que profesan alguna religión, 2 mil 751 profesan la religión católica, 242 tienen una religión protestante, evangélica y/o bíblicas diferentes de evangélicas y 15 tienen otra religión (Cuadro 4).

Cuadro 3. Tipo de religión profesada en el conjunto habitacional

	Población Total	Católica	Protestante-Evangélica	Otras
f	3502	2751	242	15
%	100	78.5%	6.9%	0.6%

Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2010. INEGI

Con relación a la población que tiene alguna limitación que le impide realizar algunas actividades, de los (las) 101 vecinos(as) que tienen por lo menos una limitación, 62.38% está vinculada a la dificultad o imposibilidad a caminar o moverse, le siguen limitaciones en la vista (19.80%) y limitaciones mentales (13.86%) (Cuadro 5).

Cuadro 4. Población con alguna limitación física

Tipo de limitación							
	Caminar o moverse, subir o bajar	Vista (aun usando lentes)	Hablar, comunicarse o conversar	Escuchar	Vestirse, bañarse o comer	Poner atención o aprender cosas sencillas	limitación mental
f	63	20	12	8	9	4	14
% ^a	62.38%	19.80%	11.88%	7.92%	8.91%	3.96%	13.86%

Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2010. INEGI

^a Los porcentajes esta basados en el total de la población con alguna limitación (101 personas)

3.4. La administración de “segunda generación” (2008-2010)

El nuevo Comité de Administración fue electo por la mayoría de los condóminos en Acuerdo de Asamblea realizada el 28 de febrero de 2008, en la que asistió un porcentaje sin precedentes del 13.6% de los condóminos del conjunto habitacional, como resultado de la conformación de una red de vecinos integrada por el Comité saliente basada en la confianza generada a través de la difusión de los ingresos-egresos expresados en los estados financieros y en la construcción de una red vecinal.

Como resultado del embate permanente del grupo opositor a los diversos Comités de Administración, el grupo de condóminos que mantuvo el control de los Comités tendieron al hermetismo de la información –con excepción de lo que se señalaba en los estados financieros- y se mostraron susceptibles a todo cuestionamiento. Con el apoyo mayoritario del grupo de vecinos participantes en las asambleas y la propuesta de vecinos simpatizantes, lograron “renovar” los comités de administración y de vigilancia conforme la normatividad que señalaba la Prosoc para legitimar su funcionamiento. Con excepción de la nueva titular del Comité de Administración -condómina con diez años de residencia y sin vínculos con la paraestatal Pemex- los integrantes del nuevo Comité eran antiguos residentes, ex jubilados de la paraestatal, con una residencia en promedio de 25 a 30 años.

Sin la posibilidad de hacer grandes cambios en el proyecto y en los programas condominales -debido a que los miembros de los comités de administración y vigilancia pertenecían al equipo anterior- y con la aprobación del resto de los miembros del Comité se dio continuidad en las actividades de limpieza, el seguimiento a las demandas jurídicas y los programas de la Procuraduría Social y

las gestiones delegacionales que se centraron en el mantenimiento correctivo de la infraestructura. Asimismo, se hicieron sólo algunos cambios administrativos internos para hacer más eficientes y eficaces los recursos. Se revisaron los gastos, actividades y compromisos administrativos y se prescindió de los rubros innecesarios, superfluos y/o no autorizados en Acuerdos de Asamblea.

3.4.1 Revisión y reorganización interna (2008-2009)

Se revisaron los gastos de operación de la Oficina de la Administración integrada por cinco personas, es decir, tres del Comité de Administración y dos personas como apoyo secretarial, fueron eliminados los gastos de representación, los pagos de restaurantes y los pagos de gasolina al personal administrativo, con excepción del pago de gasolina al Secretario, cuando utilizó su vehículo para la compra de equipo y material de mantenimiento en beneficio del conjunto habitacional.

Se llevaron a cabo reuniones con los grupos de personas que ofrecían los servicios de lavado de autos y pepenadores en las que se solicitó su registro en la Oficina de la Administración para llevar a cabo un censo y control de su ingreso al conjunto habitacional a través de la entrega de una credencial con seis meses de vigencia. Lo anterior, en virtud de que su número comenzó a crecer por la invitación de los lavacoches y pepenadores a conocidos o familiares sin el conocimiento ni autorización de la Administración.

Ampliación del servicio de limpieza y jardinería.

Se amplió el servicio de limpieza y jardinería para cubrir todas las áreas comunes del conjunto habitacional. Con el ahorro del gasto de operación de la oficina de la Administración se contrataron a dos personas más sumando un total de 9 personas, a las que se organizaron en dos cuadrillas y se nombraron responsables para cada una. Asimismo, se revisaron las percepciones y se hicieron los ajustes necesarios de acuerdo a su antigüedad y nuevas responsabilidades. Se elaboró un calendario tanto de limpieza como de jardinería para todas las áreas comunes centrales y privativas de los 17 Regímenes o Módulos y se colocó en la tabla de avisos de la oficina de la administración para conocimiento de los condóminos.

En cuanto a las podas de los árboles éstas fueron suspendidas en virtud de que la Ley Ambiental del Distrito Federal establece que toda poda debe ser autorizada por la Dirección General de Ecología a fin de evitar sanciones administrativas (Arts. 118, 119 y 213,214, 215 y 217), por lo que se solicitó un dictamen técnico delegacional para obtener la autorización de poda y/o tala de árboles correspondiente. Al no tener respuesta, se solicitó el apoyo a la PAOT, instancia

que entregó el dictamen para una zona (10%) del conjunto habitacional un año después.

Luminarias

Se atendieron reportes constantes de luminarias fundidas, lo que permitió contar con áreas comunes y privativas bien iluminadas, logrando una cobertura del 88%. Se evaluó y resolvió negativamente las solicitudes de colocar nuevos postes de luz.

Sistema de bombeo y red de agua potable

Se dio continuidad a la reparación de fugas en tubería y válvulas de agua potable y el mantenimiento correctivo a las motobombas del sistema de agua potable. Por primera vez se realizó el mantenimiento preventivo a las 4 motobombas de suministro de agua potable, lo que permitió satisfacer la demanda diaria de agua en la Unidad en un 100%. Se instaló un sistema automatizado en la cisterna principal y un sistema semi automatizado en la cisterna secundaria, los cuales fueron supervisados durante los primeros meses para su adecuada operación en coordinación con el personal adscrito a Pemex encargado de garantizar el suministro del vital líquido al Hospital Central Sur de Petróleos Mexicanos.

Agua tratada y desazolve

Se adquirieron e incorporaron 88 llaves tipo nariz a la toma de riego de agua tratada para promover su uso y fueron clausuradas las tomas de agua potable ubicadas en las áreas verdes. No fueron autorizadas las solicitudes de ampliación de la red de agua tratada en virtud de haber concursado con un proyecto integral de desarrollo sostenible ante la Secretaría de Desarrollo Social del D.F.

Se llevaron a cabo reuniones de coordinación con el personal adscrito al Sistema de Aguas de la Ciudad de México a fin de revisar y acordar un nuevo horario de suministro del agua tratada del cárcamo que recolecta y trata las aguas grises del conjunto habitacional.

Se realizaron diversas reuniones con los lavacoches autorizados en el conjunto habitacional para prohibir el uso de agua potable en el lavado de autos y autorizar y facilitar el uso del agua tratada, instalando llaves en la red en diferentes puntos del conjunto para optimizar su uso.

Se elaboró un programa para realizar desazolves menores y mayores previos a la temporada de lluvias. Se repararon registros y alcantarillas en mal estado

reportadas por vecinos de la Unidad a fin de evitar las inundaciones previamente reportadas.

Medidas de protección civil

Se repararon, crearon y señalizaron topes internos y externos a petición de un grupo de vecinos quienes expusieron el riesgo peatonal al cruzar las vialidades internas y para cruzar las calles externas, logrando atender este programa al 100%. En el mismo se utilizaron recursos del conjunto habitacional para contratar personal especializado. La señalización de los topes fue realizada con el apoyo de la Delegación Tlalpan.

Se estableció contacto con el área de Protección Civil de la Delegación Tlalpan a fin de participar en los cursos teórico-prácticos que dicha área organiza. En plena reestructuración administrativa en encargado del área solicitó la integración del Comité de Protección Civil del conjunto habitacional, y posteriormente informaría del próximo calendario delegacional a unidades habitacionales.

Evaluación de las empresas de seguridad privada

Se realizaron diversas reuniones de trabajo con los directivos de las compañías de seguridad contratadas para desarrollar el programa de seguridad interno. El Comité de Administración, los Administradores de los Regímenes o Módulos y el Comité de Vigilancia en reuniones posteriores realizaron un seguimiento de los compromisos y se revisaron los reportes y quejas presentados por los vecinos, por lo que al no presentar resultados satisfactorios, les fue rescindido el contrato a tres compañías.

Procedimientos administrativos y judiciales

Se dio continuidad a las demandas por adeudos de las cuotas de mantenimiento y por invasión de áreas comunes. Se atendieron 48 Audiencias y reuniones jurídicas y se obtuvieron 12 sentencias favorables para el pago de cuotas de mantenimiento y se recuperaron 2 locales comerciales.

Se analizó en coordinación con los Administradores de Módulo y Presidentes de Vigilancia de los Regímenes o Módulos registrados y constituidos ante la Procuraduría Social la estrategia del cobro de cuotas, así como reducir el porcentaje de los intereses moratorios a fin de incentivar, por un lado, su pago oportuno y por el otro, evitar el gasto de la asesoría legal en la recuperación de cuotas moratorias.

Se atendió e informó sobre la demanda laboral colectiva contra el conjunto habitacional entablada por ex-vigilantes, durante las reuniones vecinales convocadas para este propósito y se conformó un Comité de Seguimiento Jurídico. Como punto de acuerdo y después de diversas entrevistas con despachos de abogados laboristas se autorizó la contratación de un especialista en la materia. El proceso jurídico se definió en un mediano plazo en virtud de que los demandantes solicitaron la notificación de todos los condóminos. En Acuerdo de Asamblea se solicitó una cuota extraordinaria para el pago de honorarios del abogado, obteniéndose un monto de \$14,400.00, con lo que se cubrió el primer pago (de dos), lo que fue informado en el estado financiero del mes de febrero de 2009.

3.4.2 Segundo periodo de administración (2009-2010)

Ante el continuo cuestionamiento a la calidad y calidez en la atención de la oficina de la administración, así como a la solicitud de deslinde de la actual administración con respecto a la pasada administración, se consideró la sustitución de las personas en los cargos de la Tesorería y de la Secretaría por miembros de otros grupos, con el propósito de conformar un Comité de Administración incluyente.

El 28 de marzo de 2009 se convocó a una segunda Asamblea General Ordinaria de condóminos para la elección del Comité de Administración y de Vigilancia. Con una asistencia del 14.27% del porcentaje total del conjunto habitacional fue reelecta la Administradora General, electo como Tesorero a un joven profesionalista hijo del grupo de condóminos fundadores del conjunto, y electa como Secretaria a una joven profesionalista vinculada a un grupo opositor de la administración pasada.

Con la nueva independencia e integración del Comité de Administración la Administradora General se orientó a revisar, proponer y definir los proyectos y programas del conjunto habitacional en coordinación con el Comité de Administración, el Comité de Vigilancia, los Administradores y Presidentes de Vigilancia de los Regímenes o Módulos registrados y constituidos ante la Procuraduría Social, los miembros de los Comités de Protección Civil, Cultura Cívica y los vecinos “preocupados” e interesados en aportar sus conocimientos y experiencia a favor del conjunto habitacional.

Se llevaron a cabo reuniones para diseñar una planeación estratégica e integrar al conjunto habitacional en un programa de desarrollo sostenible. El objetivo de la planeación fue conservar y realzar el hábitat natural del conjunto, estableciendo como valores organizacionales el contribuir a un sentido comunitario, lograr el respeto a los derechos de los habitantes, fomentar una cultura del pago de las cuotas de mantenimiento, proponer en coordinación con los vecinos las soluciones

a los problemas condominales, establecer mecanismos de transparencia de los ingresos y egresos, la difusión de las diversas actividades, y ampliar las gestiones para lograr mayores recursos institucionales orientados al desarrollo sostenible.

Reestructuración del personal administrativo.- Como un compromiso de campaña y conforme a la normatividad interna y local, se determinó y autorizó el pago de honorarios únicamente a los tres miembros del Comité de Administración (Secretaria, Tesorero y Administradora General), se contrató el servicio de un auxiliar contable, egresado de una universidad pública, en apoyo a las actividades de la Tesorería, y fueron liquidadas las secretarías contratadas por el Comité de Administración pasado conforme las prerrogativas de Ley. Asimismo, se canceló el pago de honorarios al Comité de Vigilancia, al ser un cargo honorífico y al transgredir la Ley condominal.

Continuidad a los servicios de limpieza, jardinería, mantenimiento y desazolve. - Se revisó el calendario de limpieza, jardinería y desazolve para su actualización y el nombramiento de los nuevos encargados, uno para la cuadrilla de limpieza, otro para la cuadrilla de jardinería, y un encargado para los trabajos de mantenimiento y desazolve.

Para continuar con el programa de desazolve preventivo en todo el conjunto habitacional se adquirió equipo y material necesario para realizar los desazolves mayores y menores. Se atendió la reparación de los registros y alcantarillas en mal estado reportadas por vecinos de la Unidad.

Luminarias. - Se atendió de manera permanente los requerimientos de luminarias fundidas alcanzando una cobertura del 100%. Se analizó la sustitución de luminarias comunes por luminarias de ahorro de energía lo que no fue viable por el mayor costo que implicaba cambiar las bases para la conexión con un tipo especial de entrada para las de ahorro de energía, así como la inviabilidad de la energía solar por su alto costo, por lo que se continuó con las tradicionales, buscando distintos presupuestos para obtener una reducción en los precios por mayoreo.

Red de agua potable y tratada. - Se solicitó la opinión técnica de especialistas de la Delegación Tlalpan a la red de agua potable del conjunto habitacional debido a las continuas solicitudes de reparación de las fugas de agua. Señalaron de la inviabilidad del cambio debido al alto costo que representaba el tipo de suelo de roca volcánica.

Fueron sustituidas 14 válvulas de agua potable; se continuó con el mantenimiento preventivo a las 4 motobombas de suministro de agua potable, permitiendo el suministro diario al conjunto en un 100%. Se contrató a una empresa

especializada para el mantenimiento del sistema automatizado de la red de agua potable, así como la supervisión de su óptima operación. Se continuó con el programa de riego de agua tratada y se solicitó a la empresa de seguridad la supervisión del uso de este tipo de agua para el lavado de autos.

Programa de seguridad y vigilancia. - Se estableció un programa de seguridad integral en dos niveles. De forma interna se contrató a una nueva empresa de seguridad privada quienes establecieron una estrategia de seguridad y vigilancia interna logrando la detención de 18 delincuentes, los cuales fueron puestos a disposición del Ministerio Público por los cargos de robo a casa-habitación y robo de auto partes. Al cabo de algunos meses, dicha empresa logró el abatimiento de los actos delictivos por estos conceptos al 0% dentro de nuestro conjunto habitacional.

De manera externa, la empresa de seguridad estableció una estrecha coordinación con los directivos de Seguridad Pública en el sector de Tlalpan, obteniendo el apoyo de patrullas en los momentos de detención y remisión de los delincuentes. Asimismo, utilizando estrategias de disuasión y en algunos casos, de la remisión al Juez Cívico, se redujo considerablemente el consumo de alcohol y drogas de los jóvenes en áreas comunes.

Actividades culturales, recreativas y cívicas. - Se convocó a la comunidad del conjunto habitacional para participar como profesor(a) o como alumno(a) en clases de idiomas, guitarra, ajedrez, yoga, cachibol, básquetbol, fútbol, entre otros. Los requisitos que se establecieron para los usuarios fueron el pago de una cuota fija de recuperación en los primeros cinco días de cada mes, efectuado en la oficina de la Administración, y por el cual se entregó un recibo foliado y sellado. De cada uno de los pagos realizados el 80% se entregó al profesor(a) por concepto de honorarios y el 20% fue destinado a la limpieza y acondicionamiento de los salones de usos múltiples. A los profesores y profesoras se le pidió un historial de su experiencia docente en la actividad interesado en impartir, así como dos cartas de recomendación.

3.4.2.1 Creación de los comités vecinales: Cultura cívica, Ecología, Protección Civil, y Seguimiento Jurídico

Por primera vez se llevó a cabo un Curso de Verano 2009 para la comunidad infantil del conjunto que organizó los Comité de Administración con el apoyo del comité de Cultura Cívica. Durante los meses de julio y agosto del curso se realizaron diversas actividades lúdicas vinculadas al medio ambiente, como dibujos, teatrino, cantos, maquetas y juegos para ampliar su conocimiento, identificar su problemática y las medidas de protección. En particular, se

identificaron las diversas especies vegetales que existen en el conjunto habitacional, su cuidado y se elaboró un “Álbum de especies vegetales en mi Unidad”.

Se llevó a cabo una Campaña de Cultura Cívica 2009 en coordinación con el grupo Vive-INAPAM, médicos veterinarios de la zona, la Dirección de Vigilancia e Inteligencia Epidemiológica del D. F., la Delegación Tlalpan y el Comité de Cultura Cívica del conjunto habitacional, con el objetivo de fomentar el cuidado responsable de las mascotas. Para contribuir en este propósito se realizaron 10 jornadas mensuales con diversos temas de interés, charlas con especialistas, campañas de vacunación y esterilización, así como la integración de un club de entrenamiento canino.

En relación al cobro de las cuotas a condóminos morosos, se inició una revisión de la política para el cobro de los intereses moratorios con autorización de los Administradores de Módulo y Presidentes de Vigilancia en Regímenes o Módulos y del Comité de Seguimiento Jurídico. Se determinó enviar nuevas cartas-invitación sobre acuerdos accesibles y reducir el porcentaje de los intereses moratorios, con lo que se redujo del 20 al 8% la morosidad mensual en el conjunto habitacional.

Respecto a la demanda laboral colectiva interpuesta por una anterior empresa de seguridad (2005), a pesar de que se atendieron diversas audiencias en la Junta de Conciliación y Arbitraje, éstas fueron diferidas en virtud de que los ex-vigilantes se mantuvieron en la notificación de todos los condóminos, por lo que se considera que será un proceso jurídico de largo plazo.

Se dio continuidad a las demandas por invasión de áreas comunes, siendo recuperado 1 local comercial, y respecto a las dos más largos procesos jurídicos (una miscelánea y una estética), se ganaron todas las instancias legales para su recuperación ante el Juzgado mercantil correspondiente del Tribunal Superior de Justicia del D. F. Quedó como asunto pendiente para el Comité de Administración sucesor, iniciar los trámites judiciales para el desalojo de ambos locales.

En coordinación con el Comité de Vigilancia, los Administradores y Presidentes de Vigilancia de los Regímenes o Módulos, los miembros de los Comités de Protección Civil, Cultura Cívica y los vecinos “preocupados” se llevaron a cabo diversas reuniones con los administradores de la cancha de fútbol, a partir de la adjudicación “autorizada” del Comité de Administración pasado, para que abriera las puertas para el uso y disfrute de esta área común a todos los vecinos del conjunto habitacional, así como entregara un reporte financiero mensual tanto a los Comités de Administración y de Vigilancia vigentes. Al rechazar tales

planteamientos, se inició un procedimiento legal contra la invasión de la cancha de fútbol.

3.4.2.2 Programas sociales del gobierno local

Se solicitó el registro de un proyecto condominal en el Programa Social a Unidades Habitacionales “Ollin Callan” 2008 de la Prosoc, autorizándose el mantenimiento de una cisterna interna de agua potable, ubicada a un costado del Módulo de los edificios “Z” y una externa, ubicada frente al Hospital PEMEX, con un presupuesto de \$596,800.00. De acuerdo a los lineamientos de la Prosoc, se designaron dos comités, el de Administración y de Seguimiento, que junto con el Supervisor Técnico y la Promotora designados por la Procuraduría Social para el conjunto habitacional, supervisaron los trabajos en ambas cisternas, la impermeabilización de ambas cisternas con una duración a 15 años, la impermeabilización en techos con una garantía de 10 años, pintura exterior e interior, cambio y colocación de válvulas, automatización de la cisterna frente al Hospital y semi automatización de la cisterna ubicada en el Módulo de los “Z”, concluyendo satisfactoriamente el programa en un 100%.

Se solicitó la participación en el Programa Social a Unidades Habitacionales “Ollin Callan” 2009, para el proyecto de una barda perimetral junto al área verde autorizándose por Acuerdo de Asamblea, por el mismo monto y en la que se eligieron a los integrantes de ambos comités. El programa fue suspendido en virtud de que el Comité de Administración presentó una denuncia ante la PROSOC por el intento de imposición de un proveedor por parte del promotor designado a este conjunto habitacional.

Se solicitó el registro al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2009 de la Secretaría de Desarrollo Social del D.F. del proyecto “Participación vecinal en el Desarrollo Sostenible de la Unidad”, que fue autorizado por esta dependencia, con una primera ministración anual de \$1'000,000.00. Las acciones contempladas durante esta primera etapa fueron crear una nueva red de agua tratada y la colocación de un sistema de bombeo automático para la parte posterior del conjunto habitacional, en virtud de que no existía. Los cuatro montos iguales faltantes quedaron sujetos a la correcta ejecución de la primera parte del programa.

Para la segunda etapa del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2010, se consideró la instalación de una planta procesadora de residuos domiciliarios que permitiría cerrar el ciclo de los residuos orgánicos; impulsar la cogeneración de energía eléctrica para las áreas comunes a través de la operación de un biodigestor; promover la conciencia ecológica de la población condominal al

mostrar físicamente los sistemas y procesos que convierten la basura en energía eléctrica y la generación de recursos adicionales con la venta de los reciclables; reducir el gasto actual del manejo de la basura y el costo de mantenimiento de la unidad habitacional; producir fertilizantes orgánicos para las áreas verdes; producir alimentos de calidad orgánica; generar fuentes de empleo; así como convertir al conjunto habitacional en ejemplar y socialmente responsable.

Para hacer realidad el proyecto de desarrollo sostenible en el conjunto habitacional y particularmente en el proyecto de la planta procesadora de residuos domiciliarios se contó con el apoyo del Programa “Círculo Verde”, coordinado por la Comisión para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos de la Ciudad de México, cuyo objetivo fue lograr la participación responsable y comprometida de los vecinos para el manejo integral de los residuos sólidos. Se inició la operación de la primera fase del Programa, con el apoyo de la Dirección de Servicios Urbanos de la Delegación Tlalpan, con una campaña de difusión y sensibilización consistente en promover la separación de la basura en el conjunto habitacional.

Asimismo, en dicho programa de coparticipación la Dirección de Servicios Urbanos tenía previsto apoyar con material de construcción para la adecuación de los nueve centros de acopio ubicados en el conjunto habitacional, orientado a la separación especializada. La segunda fase del Programa “Círculo Verde” consideró el apoyo en información para la presentación del Programa de Mejoramiento Barrial 2010 en la Asamblea vecinal convocada por la Secretaría de Desarrollo Social del D. F. En la tercera fase y el cierre del “ciclo”, tenía previsto utilizar la composta para mejorar los jardines y en la creación de futuros huertos urbanos.

La Secretaría de Desarrollo Social del D. F. no autorizó la solicitud de incremento del presupuesto para el proyecto propuesto y sólo autorizó la segunda asignación de recursos correspondiente a la cantidad de \$1'000,000.00, con lo que se consideró cubrir sólo la parte correspondiente a la adecuación de los nueve centros de acopio ubicados en el conjunto habitacional para la separación especializada. Lo anterior, si se considera que 2010 significó un año de elecciones de los comités ciudadanos y de los consejos de los pueblos en el Distrito Federal, acorde a la Ley de Participación Ciudadana.

3.4.2.3 Programa de transparencia y difusión

Se elaboraron los estados financieros de los meses correspondientes al periodo de febrero de 2008 a abril de 2010, siendo colocados en los edificios del conjunto habitacional. Dichos informes junto con el desglose de gastos, fueron revisados en reuniones públicas, a invitación expresa de la Administradora General, en

coordinación con los Administradores de Módulo y Presidentes de Vigilancia de Regímenes o Módulos, quienes señalaron diversas dudas y recomendaciones, las cuales fueron atendidas en su oportunidad.

Se organizaron diversas reuniones informativas por Módulo para invitar a los vecinos a constituir los Módulos sin registro ante la Procuraduría Social, logrando dar continuidad a la renovación de los módulos registrados. Se señaló la importancia de constituirse para seguir contando con los recursos que proporcionan diversas dependencias del gobierno del D. F., en beneficio del mantenimiento del conjunto habitacional.

Con el objeto de brindar certidumbre al manejo de los recursos, se realizó una Auditoría externa a la gestión 2009-2010, obteniendo diversas recomendaciones para un mejor control de las cuotas de mantenimiento. Por ejemplo, se solicitó la implementación de un sistema computacional que registrara, en forma consecutiva, los recibos de cuotas, evitando que se hicieran manualmente, Asimismo, dicho sistema no permitió borrar inmediatamente los registros con errores, solicitando la autorización y la justificación correspondientes.

Con el compromiso de transparentar su gestión, la Administradora General abrió una página en internet para la Unidad Habitacional "Emilio Portes Gil" donde fue colocada información relativa al conjunto, de los programas desarrollados y en curso en coordinación con las instituciones de gobierno local, una invitación a participar en la impartición y asistencia de las actividades culturales, recreativas y deportivas; la presentación de los Informes Financieros desde el 2003 al mes de abril de 2010, los Acuerdos de Asamblea, los Informes de Actividades 2008, 2009 y 2010, así como una sección para recibir sugerencias, quejas y denuncias.

El Comité de Vigilancia es el órgano interno de control que tiene como objeto supervisar la organización, funcionamiento y la administración del conjunto habitacional, y cuyas funciones y obligaciones señaladas en la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal se refieren a verificar que el(la) Administrador(a) General cumpla con sus funciones y con los acuerdos de la Asamblea General; revisar periódicamente la documentación contable, los estados de cuenta e inversiones de fondos; dar su conformidad para la realización de las obras en áreas comunes; emitir un dictamen de los estados de cuenta expedidos por el Comité de Administración ante la Asamblea General, entre otras.

El Comité de Vigilancia electo en la Asamblea General Ordinaria de 2008 se constituyó -como había sido desde el periodo anterior, con el grupo de condóminos que mantuvo el control de los Comités-, en una extensión del Comité de Administración. Contraviniendo la Ley de Propiedad en Condominio de

Inmuebles para el Distrito Federal, que en su artículo 48 señala que sus integrantes desempeñarán sus funciones en forma honorífica, la mayoría del Comité de Administración autorizó el pago de honorarios al Presidente de dicho Comité, por lo que el representante del órgano interno de control terminó realizando funciones de apoyo contable a la Tesorería.

Siendo juez y parte, el Comité de Vigilancia apoyó incondicionalmente las propuestas de la mayoría del Comité de Administración; sin supervisar ni revisar que el(la) Administrador(a) en turno cumpliera sus funciones y los acuerdos de Asamblea. Tampoco presentó algún dictamen de los estados de cuenta expedidos ni presentó un informe de conformidad a las obras en áreas comunes autorizadas por el Comité de Administración. Más aún, el Presidente de Comité de Vigilancia también formaba parte del consejo directivo de la Asociación de Fútbol 7, que administraba la cancha de fútbol del conjunto habitacional de manera exclusiva.

Con motivo de la Asamblea General Ordinaria de 2009 se integró un nuevo Comité de Vigilancia que conforme el espíritu de la Ley condominal, desempeñaron el cargo sus miembros de manera honorífica. Se estableció un mecanismo de coordinación para que el Presidente de dicho Comité tuviera acceso a la oficina de la administración y realizara las funciones de revisión periódica de los recibos de pago de las cuotas de mantenimiento, recibos de pago de los contratos de comodato de los locales comerciales regulares, los comprobantes de gastos, los libros contables, el libro de Actas, los estados financieros y en general toda documentación e información relativa a la administración del conjunto habitacional.

Ante el cambio de la situación económica del Presidente del Comité de Vigilancia, éste solicitó el apoyo de la Tesorería para el pago de gasolina a cambio de realizar algunas actividades “en apoyo” a la administración del conjunto habitacional. No obstante, esta solicitud después se tornó en exigencia, por lo que la Administradora General intervino cancelando dicho apoyo, señalando las funciones sustanciales de su cargo y su carácter honorífico de acuerdo a la Ley condominal. Ante esta situación, el Presidente del Comité de Vigilancia cambió de posición constituyéndose en uno de los más críticos de las gestiones emprendidas por la Administradora General, propiciando un ambiente ríspido basado en la comunicación informal y gestando alianzas con los invasores de las áreas comunes.

Lo anterior estableció las condiciones para que, en la Asamblea General Ordinaria de 2010, el grupo de los invasores de áreas comunes ampliara su número de simpatizantes, sumando a los administradores de la cancha de fútbol, a los jugadores y sus familias. Con el respaldo del Presidente del Comité de Vigilancia y

con base en una campaña de desprestigio al trabajo realizado por el Comité de Administración, en la Asamblea General ordinaria convocada para la renovación o designación de los comités de Administración y Vigilancia, por mayoría de votos ganó la fórmula del Comité de Administración promovida por estos grupos. Sus principales objetivos fueron hacerse de la administración para detener los procedimientos jurídicos en curso o iniciados en su contra por las invasiones de áreas comunes, dejando intactos los privilegios que ilegalmente ostentan y utilizar los recursos condominales en su beneficio.

3.4.2.4 Propuesta para un modelo de desarrollo sostenible condominal.

En enero de 2010 se promovió ante la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal un proyecto de continuidad en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial denominado “Participación vecinal en el desarrollo sostenible del conjunto habitacional “Emilio Portes Gil”, por un monto de \$5'000,000.00 (CINCO MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) el cual fue autorizado, aunque sería otorgado a lo largo de cinco años, lo que no permitió su concreción si se considera que el Comité de Administración tiene una duración en su cargo de un año, con la posibilidad de reelegirse en dos periodos consecutivos de acuerdo a la Ley condominal.

Objetivo General.- Promover el desarrollo sostenible del conjunto habitacional para la conservación y transformación de los recursos producto de los desechos que se generan, fortaleciendo el tejido social, la participación vecinal de todas y todos los habitantes y transformar al conjunto habitacional en una comunidad ejemplar y socialmente responsable.

Características Fundamentales.- La coherencia con el plan delegacional de desarrollo urbano se ubicó en la instalación de una planta procesadora de residuos domiciliarios que permitiría cerrar el ciclo de los residuos orgánicos, reducir el gasto de energía eléctrica en áreas comunes, beneficiar a la comunidad con la venta de los productos reciclables, reducir el gasto del manejo de la basura, producir fertilizantes orgánicos para las áreas verdes, promover la creación de huertos urbanos que produzcan alimentos libres de químicos, generar fuentes de empleo con la operación de un sistema integral de manejo de residuos domiciliarios, lograr la participación responsable y comprometida de los vecinos en el programa de fomento de la separación de residuos a través de talleres interactivos, promoviendo la importancia que tiene la separación de residuos domésticos para el buen funcionamiento de la planta procesadora, mostrando a los participantes la transformación de los residuos en beneficios sociales, económicos y ambientales.

Fundamentación jurídica.- Ley de Desarrollo Urbano del D.F., artículo 1, fracción III, donde señala la protección, conservación y recuperación del paisaje urbano, el artículo 2, que señala como objeto de la planeación de desarrollo urbano mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana a través de la planeación del funcionamiento ordenado y regular de los servicios públicos y de los accesos de los satisfactores económicos, culturales, recreativos que permitan a los habitantes del condominio, ejercer su derecho a una vida segura, productiva y sana.

Viabilidad del Plan.- En materia de desarrollo social, desarrollo urbano y protección y mejoramiento del medio ambiente:

- Reducir la cantidad de gas tipo invernadero arrojado al ambiente producto de las grandes cantidades de desechos orgánicos arrojadas a vertederos o rellenos sanitarios
- Ayudar y promover la conciencia ecológica de la población, al mostrar físicamente los sistemas y procesos que convierten la basura en energía eléctrica y dinero.
- Disminuir los costos de recolección de basura.
- Impulsar la cogeneración eléctrica.
- Ofrecer fuentes de empleo.
- Fomentar la producción de alimentos orgánicos (libres de fertilizantes químicos).
- Disminuir los riesgos de enfermedades producidas por mal manejo de desechos.
- Ayudar de manera importante a la recuperación de tierras.
- Generar ingresos adicionales por gestión de residuos reciclables de terceros.
- Generar ingresos por la venta de abonos orgánicos.
- Generar apoyos que ofrecen las diferentes instituciones gubernamentales y subvenciones de organismos internacionales por tratarse de la generación de energía renovable, como son los bonos de carbono y utilización de energías limpias.

Bosquejo arquitectónico del Plan.- La correspondencia del proyecto arquitectónico con el proyecto social fue concientizar a la población del conjunto habitacional con la importancia del reciclaje, al establecer las ventajas directas que ofrece este proyecto.

Primera etapa, al considerar que existe una saturación de la capacidad máxima del destino final, con el cierre del "bordo poniente" en la Ciudad de México es indispensable una campaña de concientización vecinal en la búsqueda de alternativas para que en los puntos de generación de desechos domésticos de esta Ciudad sean transformados en beneficios para los que la producen y de esta

forma, lograr la solución de manera colectiva, esto es, autoridades locales, organizaciones ecológicas y principalmente, los vecinos.

De igual forma, se logrará la disminución de recursos presupuestales de la Delegación al reducir el volumen y por consiguiente, el costo de recolección y transferencia al destino final de la basura del Conjunto Habitacional.

Segunda etapa, la ocupación de un espacio de 1,000 metros cuadrados para el desarrollo de las actividades de acopio de los residuos domésticos, la separación de basura y la producción orgánica para beneficiar a la comunidad económica, social y ambientalmente. Un beneficio indirecto es la ocupación de mano de obra para los procesos internos que requerirá la operación del proyecto, lo que servirá de ejemplo para la concientización de los vecinos y de futuras generaciones. Es importante señalar que la ubicación del proyecto en el conjunto habitacional de un área común proporcionará un servicio social en beneficio de todo el conjunto habitacional.

Tercera etapa, los habitantes del conjunto habitacional al requerir de otro espacio de 1,000 metros cuadrados se establece un mejor aprovechamiento productivo de las áreas comunes para la instalación de una planta procesadora de los desechos domésticos que se convertirán en beneficios para los habitantes del conjunto habitacional, proporcionando de manera inicial, la iluminación de la principal vialidad.

Los indicadores que se plantearon para la evaluación de resultados del proyecto son los siguientes:

- Los costos de energía.
- Los costos de recolección de basura.
- Los costos de mantenimiento, operación y administración.
- Los comités vecinales establecerán la forma y periodicidad en la evaluación de los resultados parciales y finales del proyecto.
- Al perfilar los beneficios en la reducción de costos se obtienen beneficios adicionales como la producción de alimentos libres de químicos y la generación de empleos.

CAPÍTULO IV. DIAGNÓSTICO DE CAPITAL SOCIAL EN EL CONJUNTO HABITACIONAL “EMILIO PORTES GIL”

4.1. Método de diagnóstico de redes de capital social: Una adaptación al entorno urbano condominial

En el contexto de la discusión del capital social, sus límites y aportes; la detección y medición es un tema central, por lo que se han desarrollado diferentes modelos de intervención de organismos internacionales que se han unido en el esfuerzo de llevar a la operación este concepto y dar certeza en su empleo como herramienta válida en la identificación y medición del capital social. Uno de estos modelos es el elaborado por la CEPAL: “Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica”¹²⁷. Esta propuesta utiliza instrumentos que permiten el diagnóstico de los diferentes tipos de redes de capital social de los actores o agentes dentro de una comunidad, ya sea de unión, puente y/o escalera,¹²⁸ y sus distintas caracterizaciones -dependiendo del contexto social- como *vínculos débiles*, o *vínculos fuertes*.

Por lo anterior, y dado que este método de diagnóstico representa una herramienta útil para el análisis de los tipos de capital social, el presente trabajo tomó como base esta metodología a la que se hicieron algunas adecuaciones adicionales respetando la parte sustantiva del documento, con el propósito de adaptarla al contexto de la comunidad del conjunto habitacional “Emilio Portes Gil”.

Para lograr el diagnóstico de redes de capital social se identificaron a los vecinos y vecinas como uno de los principales agentes sociales, a grupos informales internos y externos, instituciones públicas, entre otros. Cada uno de estos actores o agentes sociales presenta una multiplicidad de vínculos establecidos como son de vecindad, familiares, de amistad, de negocios, institucionales, recreativos u otros. Los actores o nodos de estas redes pueden tener un menor o mayor número de vínculos, líneas o pasos, lo que representa una menor o mayor densidad en las relaciones de un actor en una comunidad.

¹²⁷ Arriagada, Irma, Miranda Francisca y Pávez Thaís. “Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)”, p. 49.

¹²⁸ Fox, Jonathan. “El capital social: de la teoría a la práctica. El Banco Mundial en el campo mexicano”. Pp. 356-357.

Para desarrollar el método de diagnóstico del presente trabajo se determinaron tres dimensiones.¹²⁹ La micro social que consideró el capital social que poseen los actores individuales con los agentes individuales y colectivos en sus redes sociales; la intermedia donde se señalan los vínculos que establece el conjunto habitacional con los agentes en sus propias redes; y la macro social, que incluyó el capital social que posee el conjunto habitacional como entidad colectiva con los agentes externos.

De la información obtenida de estas dimensiones se plasman las distintas redes de capital social conforme al tipo de actor individual o colectivo, y sus vínculos internos y externos con otros agentes. Sobre este último punto es importante señalar la inclusión de los agentes de la burocracia local que se estableció por las relaciones de estos actores en la realidad local de la comunidad, particularmente a través de la solicitud de servicios –en el caso de la Delegación Tlalpan- y para el registro, asesoría y gestión de proyectos sociales -en el caso de la Procuraduría Social y de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno local.

Para la identificación y obtención de la información relativa a la tipificación del capital social se establecen variables e indicadores que observamos más adelante en el apartado 4.3 “Construcción de indicadores”, y que permitirán medir el capital social de las redes de cada agente, no sin dejar de señalar que las redes susceptibles de diagnóstico con este instrumento son de carácter parcial por los tipos de relaciones que establecen y que sus vínculos observan diferencias históricas y estructurales en cada grupo social, lo que no permite su generalización y observación.

4.1.1 Objetivos

General: Identificar, analizar y describir los tipos de capital social presentes en el conjunto habitacional “Emilio Portes Gil” con el fin de enfatizar la importancia de las redes vecinales institucionalizadas para disponer de la capacidad para generar poder y capital social.

Específicos:

- Identificar, analizar y describir el capital social que posee un actor individual y el reconocimiento de la intervención de los agentes institucionales en sus redes sociales (micro) para promover una cultura de la participación y organización vecinal.
- Identificar, analizar y describir los vínculos que establece el conjunto habitacional “Emilio Portes Gil”, desde su carácter de agente colectivo en

¹²⁹ Ramírez Plascencia, Jorge. “Dimensiones y características del Capital Social en Guadalajara”. p. 68.

sus propias redes y con otros agentes (intermedio) para crear y reforzar normas de reciprocidad generalizada en la integración de coaliciones o federaciones vecinales (macro).

4.1.2 Para esta investigación se establecen las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las condiciones y los recursos que comparten los condóminos y que permearon la base para el capital social existente en el conjunto habitacional?
- ¿Qué papel han desempeñado la identidad y la confianza vecinal en el capital social existente en el conjunto habitacional?
- ¿Qué redes de capital social existen en el conjunto habitacional que promueven o inhiben la participación vecinal o comunitaria?
- ¿Cuál ha sido el resultado del grado de confianza institucional en el capital social del conjunto habitacional?
- ¿Cuál ha sido el resultado de la vinculación de los actores, las organizaciones y agencias públicas y privadas con la acumulación del capital social en el conjunto habitacional?
- ¿Cuáles son las características del capital social en el conjunto habitacional que promueve la vinculación y la conectividad grupal?
- ¿Cuáles han sido las implicaciones del capital social del conjunto habitacional con los niveles de bienestar y desarrollo comunitario?

4.1.3 Material

Encuestas realizadas a los vecinos que habitan en el conjunto habitacional “Emilio Portes Gil”.

4.1.4 Características de la muestra

Para la composición de la muestra se aplicó un total de 30 encuestas -resultando inválidas 04 por haber contestado parcialmente-. La técnica de muestreo fue la siguiente: en forma aleatoria se seleccionaron 6 viviendas correspondientes a los edificios de las letras “A” a la “E”; 15 de los edificios “F” a la “O”; y 9 de los edificios de las letras “P” a la “Z”, considerando que existe un mayor número de habitantes en estos edificios. La información se levantó tanto a las personas que tienen los derechos de condómino, es decir, de propietario de la vivienda o en su defecto a personas que celebran un contrato de arrendamiento o compraventa con el propietario. Para la selección de las personas la edad no fue un factor relevante, puesto que el objetivo de este apartado es otro.¹³⁰

¹³⁰ A petición de uno de los sinodales se aplicaron 9 cuestionarios más con el objetivo de abarcar a la población entre 40 y 50 años, no obstante, ya en el procesamiento de los datos se observó que

De las encuestas aplicadas, 21 (80.77%) fueron respondidas por mujeres y 5 por hombres (19.23%); las edades rondan entre los entre los 19 y 82 años.

Cuadro 5. Frecuencia y porcentaje de la muestra

	Sexo					
	Mujer		Hombre		Total	
	f	%	F	%	f	%
Menos de 30 años	0	.00%	1	3.85%	1	3.85%
30 a 34 años	0	.00%	0	.00%	0	.00%
35 a 39 años	0	.00%	1	3.85%	1	3.85%
40 a 44 años	0	.00%	0	.00%	0	.00%
45 a 49 años	3	11.54%	1	3.85%	4	15.38%
50 a 54 años	2	7.69%	0	.00%	2	7.69%
55 a 59 años	6	23.08%	1	3.85%	7	26.92%
60 a 64 años	0	.00%	1	3.85%	1	3.85%
Mayor a 65 años	10	38.46%	0	.00%	10	38.46%
Total	21	80.77%	5	19.23%	26	100.00%

Fuente: Elaboración propia.

4.1.5 Metodología de análisis

Los pasos que se siguieron se señalan a continuación:

- A. Identificación de los actores de la comunidad (Apartado 4.2).
- B. Construcción de los indicadores y resultados de la recolección de información. Para cada una se establecen las variables correspondientes (Apartado 4.3).
 - a. Identidad comunitaria
 - b. Capital Social individual de unión
 - c. Capital Social individual de puente
 - d. Capital Social individual de escalera
 - e. Capital Social grupal de unión
 - f. Capital Social grupal de puente

se modificaron las características de la muestra y no los resultados porcentuales de los capitales sociales a analizar –objeto de este capítulo- por lo que no se presentan estas modificaciones en los resultados señalados previamente en el capítulo.

g. Capital Social grupal de escalera

C Análisis de resultados del diagnóstico del capital social (apartado 4.4).

4.2 Identificación de los actores de la comunidad

El objetivo de esta primera etapa es reconocer a los actores individuales o agentes colectivos en el conjunto habitacional “Emilio Portes Gil” “Picacho” que se consideraron relevantes para el proyecto, de los que se recogió información significativa en relación a su red de capital social, en principio, referida al capital social que poseen en la esfera de sus relaciones primarias. Lo anterior permitió distinguir e identificar a los agentes que comúnmente actúan e influyen dentro de la comunidad y para su análisis se subdividieron en los siguientes rubros.

- a) Vecino, vecina. - Es el habitante de los departamentos del conjunto habitacional que, aunque no es propietario(a), puede hacer uso de las áreas comunes incluidas las áreas verdes y el uso de los servicios e instalaciones generales, conforme a su naturaleza y destino (art. 16).¹³¹
- b) Condómino, condómina. - Es la persona física propietaria de una o más unidades de propiedad privativa, quien además ha sido integrante o ex integrante de algún Comité que se organizan para realizar actividades que atienden algunos servicios sustantivos o complementarios en beneficio de la comunidad (art. 2).
- c) Líderes naturales. - Se refiere a los líderes vecinales cuya importancia radica en las relaciones que establecen o han establecido estos actores en la realidad local de la comunidad y en la gestión de proyectos o programas sociales.
- d) Administrador(a) o ex administrador(a) condómino. - Es el(la) condómino(a) del conjunto habitacional que, no siendo administrador profesional, es nombrado Administrador(a) por la Asamblea General (art. 2).
- e) Organizaciones formales e informales internas. - Las organizaciones formales internas son los distintos comités integrados por condóminos o poseedores de unidades privativas que se organizan para la autogestión, mediación, atemporales y no obligatorios, su número de integrantes varía y se conforman en torno a objetivos concretos. Las organizaciones informales internas se

¹³¹ Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal Título Primero, De la propiedad en condominio de inmuebles y Título Segundo, Del condómino, de su unidad de propiedad privativa y de las áreas y bienes de uso común. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2015. Pág. 2 y 6.

integran de un número reducido de condóminos que buscan restringir o hacer más gravoso el derecho de los demás sobre las áreas comunes (art. 16).

- f) Organizaciones formales e informales externas. - Son los vínculos que señalaron tener los encuestados con las organizaciones no gubernamentales, de tipo productivo, recreativo u otros.
- g) Instituciones públicas y privadas. - Las instituciones públicas principales a las que se hace referencia son las oficinas de atención de la Delegación Tlalpan y de la Oficina Delegacional en Tlalpan de la Procuraduría Social. Respecto a las instituciones privadas son los vínculos que señalaron tener los encuestados con estas organizaciones de tipo político, religioso u otro.

4.3 Construcción de indicadores y resultados de recolección de información

4.3.1 Identidad comunitaria

Para la construcción del indicador *identidad comunitaria* se retomó el proceso que deriva de la interacción del individuo con su entorno, en el que los integrantes de una comunidad comparten un mismo espacio geográfico, normas y valores comunes, la organización entre las personas y familias, así como la satisfacción con el lugar de residencia. Las variables que se utilizaron y los resultados obtenidos son los siguientes:

- a) Tiempo y motivo de residencia actual

El análisis de la información muestra que más de la mitad de las personas encuestadas tiene un tiempo de residencia entre 20 y 30 años (57.69%) (Cuadro 6).

Cuadro 6. Tiempo de residencia

	f	%
Tiempo de residencia	1-5 años	7.69%
	6-10 años	11.54%
	11-15 años	11.54%
	16-20 años	7.69%
	20-24 años	26.92%
	25-29	30.77%
	30 y más	3.85%
	Total	100.00%

Fuente: Elaboración propia.

Mientras que, entre los motivos por el cual escogieron su residencia actual se encuentran el tipo de vialidades y paisaje urbano (27.91%), cercanía al trabajo (16.28%), seguridad ante la delincuencia (13.95%) y otros motivos (25.58%), entre los cuales se encuentra el otorgamiento de la vivienda como parte de una prestación social como trabajador asalariado (Cuadro 7).

Cuadro 7. Motivo de elección de la residencia actual

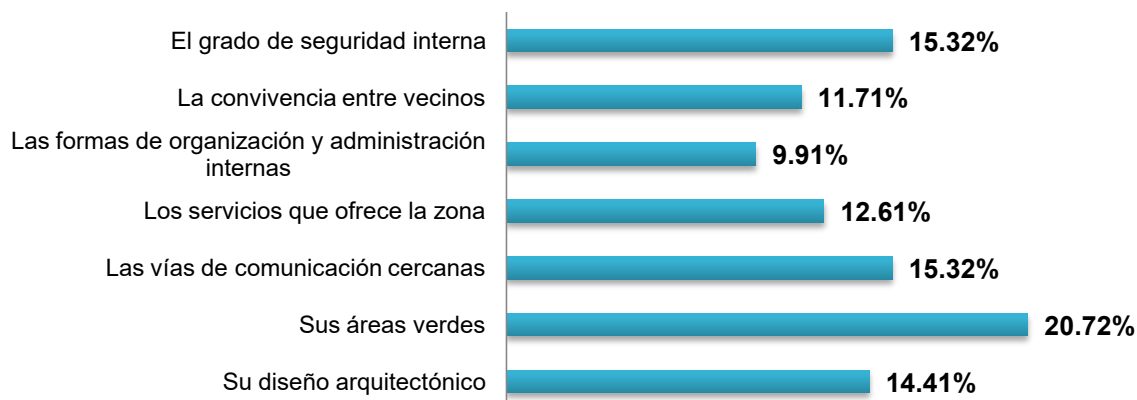
		f	%
Motivo de elección de la residencia actual	Valor económico	3	6.98%
	Seguridad ante delincuencia	6	13.95%
	Cercanía al trabajo	7	16.28%
	Administración y organización condominal	2	4.65%
	Relación con mismo tipo de gente	2	4.65%
	Vialidades y paisaje urbano	12	27.91%
	Otro	11	25.58%
	Total	43	100.00%

Fuente: Elaboración propia.

b) Satisfacción con el lugar de residencia

En cuanto a la satisfacción con el entorno condominal, los aspectos que más les agradan a los condóminos encuestados son: sus áreas verdes (20.72%), la seguridad interna (15.32%) y las vías de comunicación cercanas (15.32%), (Gráfico 4).

Gráfico 4. Elementos que más le agradan del conjunto condominal



Fuente: Elaboración propia.

*Los porcentajes se expresan con base al total de respuestas (opción múltiple).

c) Seguridad interna y externa

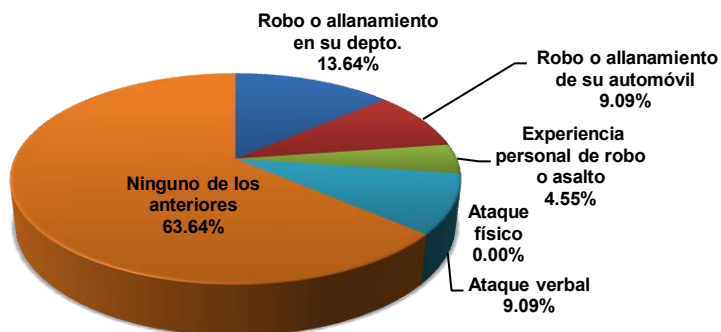
Por otro lado, con relación a la seguridad interna y externa, específicamente a, si en el último año el encuestado ha sido víctima de algún delito en el conjunto habitacional, más de la mitad indicó que no ha sido víctima de ningún delito (63.64%), el 13.64% ha sufrido robo o allanamiento en su departamento, el 9.09% robo o allanamiento de su automóvil y el 9.09% ha sufrido un ataque verbal (Gráfico 5). En cuanto a la seguridad que siente en su entorno condominal, en su mayoría se siente seguro en el día (96.15%) y en la noche (80.77%) (Cuadro 8).

Cuadro 8. Percepción de seguridad en el conjunto condominal

Pregunta	Categoría	f	%
¿Se siente seguro caminando solo en su conjunto habitacional durante el día?	Si	25	96.15%
	No	1	3.85%
	Total	26	100.00%
¿Se siente seguro caminando solo en su conjunto habitacional durante la noche?	Si	21	80.77%
	No	5	19.23%
	Total	26	100.00%

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5. En el último año ¿ha sido víctima de alguno de los siguientes delitos en su colonia?



Fuente: Elaboración propia.

*Los porcentajes se expresan con base al total de respuestas (opción múltiple).

d) Movilidad Urbana

En cuanto a la movilidad urbana, el 92% indicó que su medio principal de transporte es el automóvil.

e) Acceso a la vivienda

Finalmente, en relación al acceso a la vivienda, el 95.83% de la muestra mencionó que se sentía satisfecho, en contraparte sólo el 4.17% indicó que no.

4.3.2 Capital Social individual de unión

Tomando en consideración el marco de análisis que propone la metodología de la CEPAL, para la construcción de este indicador se entenderá como *capital social individual de unión* al capital social intracomunitario y horizontal que se establece a partir de las relaciones entre pocas personas. En términos geográficos, implica los nexos con personas que viven cerca y en condiciones similares, como la red familiar, de vecinos o amigos cercanos.

Las variables que se utilizan y los resultados que se obtuvieron se detallan a continuación:

a. Nivel de confianza

Considerando el objetivo de conocer el tipo de capital que se establece a partir de las relaciones entre personas en situaciones similares, en cuanto al nivel de confianza, los resultados que se obtuvieron de los encuestados es alto, más del 95% confía en sus amigos y vecinos.

b. Interacción cotidiana

Algo que llama la atención con respecto al nivel de interacción cotidiana es que es más alta entre vecinos y amigos (75 y 85% respectivamente) que entre familiares (42%).

c. Reciprocidad

Por lo anterior, no es de sorprender que el nivel de reciprocidad entre amigos y vecinos sea alto, más del 79% de los encuestados les han hecho y han recibido un favor de estos dos agentes en los últimos seis meses (Gráfico 6).

Gráfico 6. Nivel de capital social individual de unión



Fuente: Elaboración propia

4.3.3 Capital Social individual de puente

Para el análisis de este indicador, se entenderá por *capital social individual de puente* a los vínculos horizontales y verticales que establecen los miembros de una comunidad por medio de los cuales forman redes internas u organizaciones de base (juntas vecinales, grupos de adultos mayores, madres solteras, entre otros). Por lo general, estos vínculos son proclives a desarrollarse en el entorno institucional, aún en distintas ubicaciones geográficas.

Las variables que se determinaron y los resultados obtenidos son los siguientes:

a. Identificación con actores comunitarios

De los resultados del análisis de este tipo de capital social se encontró que, de la ubicación de los tipos de actores individuales de las personas encuestadas, la mayoría se desenvuelve en el ámbito comunitario desde el papel de condómino (68.42%), sólo un 5.26% lo hacía como líder vecinal y un 15.79% lo hacía como administrador, empresario local y/o servidor público.

b. Pertenencia a un grupo u organización social

En cuanto a la pertenencia a un grupo u organización social, la mayoría de los encuestados es integrante de una organización social (76.9%). De este porcentaje el 75% pertenece a la organización condominal registrada ante la Procuraduría Social; de manera adicional, el 15.79% pertenece a una organización de índole religiosa, el 21.05% a una pública, el 10.53% a una productiva, el 10.53% a una recreativa y el 5.26% a una cívica (Cuadro 9).

Cuadro 9. Tipo de actor individual según tipo de organización y/o grupo al que pertenece o representa

Tipo de actor individual		Administrador (a)	Director (a)	Empresario (a) local	Servidor (a) público	Líder vecinal	Condómino(a)	Total
Tipo de organización /grupo al que pertenece o representa	Pública	-	-	-	1 (5.26%)	1 (5.26%)	2 (10.53%)	4 (21.05%)
	Productiva	-	-	-	-	-	2 (10.53%)	2 (10.53%)
	Recreativa	-	-	-	-	-	2 (10.53%)	2 (10.53%)
	Cívica	-	-	-	-	1 (5.26%)	-	1(5.26%)
	Religiosa	-	-	-	-	1 (5.26%)	2 (10.53%)	3 (15.79%)
	Étnica	-	-	-	-	-	-	0
	Otra	1 (5.26%)	-	1 (5.26%)	-	-	5 (26.32%)	7 (36.84%)
	Total	1 (5.26%)	0	1 (5.26%)	1 (5.26%)	3 (15.79%)	13 (68.42%)	19 (100%)

Fuente: Elaboración propia.

N= 19 *Los porcentajes no contemplan los números perdidos (no contestó, no sabe)

c. Vínculos con agentes extracomunitarios

Con respecto a los vínculos con distintas organizaciones de base que los actores del conjunto habitacional establecen y por medio de los cuales forman redes, como se observa en el Cuadro 10, la mayoría de las personas encuestadas tienen relación con otros actores o agentes. Es importante mencionar que el grueso de la muestra son personas adultas mayores y una de las características de este grupo es que mientras más años tiene la persona, sus redes sociales disminuyen, por lo cual no es de sorprender que el 56% de la muestra tenga contacto con otros actores. Por otro lado, también se observa que 44% de los condóminos tiene relación con grupos informales, el 24% con otras organizaciones civiles, 20% con órganos de la burocracia local y un 4% con otros agentes (Cuadro 10).

Cuadro 10. Tipo de actor individual según agentes de su comunidad con los que se relacionan

		Tipo de actor individual						Total
		Administrador (a)	Director (a)	Empresario (a) local	Servidor (a) público	Líder vecinal	Condómino	
¿Con cuál de estos agentes de su comunidad se relaciona o está relacionado?	Condóminos	-	-	-	-	2 (8.00%)	12 (48.00%)	14 (56%)
	Organizaciones	-	-	-	0	2 (8.00%)	4 (16.00%)	6 (24.00%)
	Órganos de la burocracia local	-	-	-	1 (4.00%)	0	4 (16.00%)	5 (20.00%)
	Grupos informales	1 (4.00%)	-	1 (4.00%)	1 (4.00%)	3 (12.00%)	5 (20.00%)	11 (44.00%)
	Otros	-	-	-	0	0	1 (4.00%)	1 (4.00%)

Fuente: Elaboración propia.

N=25 y un dato perdido (no contestó)

4.3.4 Capital social individual de escalera

Para el análisis de este indicador se entenderá por *capital social individual de escalera* a los nexos que se establecen entre los miembros de la comunidad con actores, como sociedades civiles, aparatos de Estado y agencias internacionales, y que les permite acceder o ser beneficiarios de una amplia gama de recursos. Esta red social se considera como la más importante fuente de información sobre la vida comunitaria del conjunto habitacional en cuanto a sucesos cotidianos, problemas constantes y oportunidades de mejora.

Para su análisis se determinaron estas variables con los resultados siguientes:

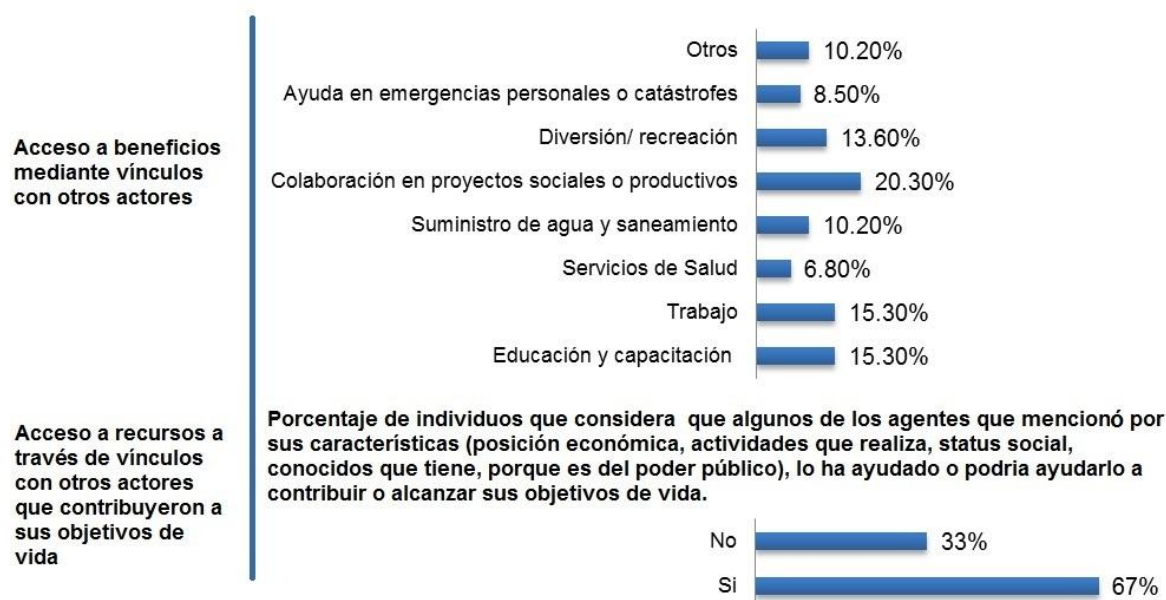
a. Acceso a beneficios

Los resultados mostraron que los nexos que establecen los individuos con otros actores de su entorno social, sociedades civiles, órganos de la burocracia y/o grupos informales, y que les permite acceder o ser beneficiarios de recursos varios, el 20% mencionó que ha obtenido algún beneficio con respecto a su colaboración en proyectos sociales o productivos, 15.3% en programas educativos y de capacitación, 15.3% en el trabajo, 13.6% en diversión y/o recreación, 10.2% en suministro de agua y saneamiento, 8.5% en ayuda en emergencias personales, 6.8% en servicios de salud y 10.2% en otros beneficios o ayudas.

- b. Acceso a recursos a través de vínculos con otros actores que contribuyeron a sus objetivos de vida.

Sobre las afiliaciones o contacto, el 67% de las personas señalaron que por las características de estos actores sus vínculos con ellos los han ayudado o podrían ayudarlos a contribuir o alcanzar sus objetivos de vida (Gráfico 7).

Gráfico 7. Nivel de capital social individual de escalera



Fuente: Elaboración propia

4.3.5 Capital social grupal de unión

Para el análisis de este indicador, se entenderá por *capital social grupal de unión* a los nexos que se establecen entre la comunidad -como una sola entidad- y otros actores no miembros del grupo, como sociedades civiles, aparatos de Estado y agencias internacionales, y que permite a la misma acceder o ser beneficiaria de una amplia gama de recursos. Esta red social se considera como la más importante fuente de información sobre la vida comunitaria en cuanto a sucesos cotidianos, problemas constantes y oportunidades de mejora.

Con este fin se establecieron las siguientes variables y se obtuvieron los resultados siguientes:

- a. Semejanza intragrupal

El diagnóstico de este capital social indicó que 76.9% de los encuestados pertenece a un grupo u organización pública o privada (Cuadro 11).

Cuadro 11. Frecuencia y porcentaje de condóminos que pertenece a un grupo u organización pública o privada

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Si	20	76.9	76.9	76.9
No	6	23.1	23.1	100
Total	26	100	100	

Fuente: Elaboración propia.

Otra de las características de las organizaciones a las que pertenecen se encuentran, que el *tiempo de existencia* en promedio tiene más de 25 años (47.4%) y menos del 52.6%, menos de 24 años (Cuadro 12).

Cuadro 12. Tiempo de existencia del grupo u organización a la que pertenecen los condóminos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Menos de un año	2	7.7	10.5	10.5
	1 a 4 años	1	3.8	5.3	15.8
	5 a 9 años	3	11.5	15.8	31.6
	10 a 14 años	3	11.5	15.8	47.4
	20 a 24 años	1	3.8	5.3	52.6
	Más de 25 años	9	34.6	47.4	100.0
	Total	19	73.1	100.0	
Perdidos	No contestó / No sabe	7	26.9		
Total		26	100.0		

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al *tipo de organización*, el 5% mencionó que pertenecía a una organización de tipo pública, 10% a una productiva, 10% a una recreativa, 5% a una de índole político, 15% a una religiosa y un 55% a otro tipo de organizaciones o entidades no clasificadas en la lista (Educación e investigación, voluntariado y actividades internacionales principalmente) (Cuadro 13).

Cuadro 13. Tipo de organización a la que pertenecen los condóminos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Pública	1	3.8	5.0	5.0
	Productiva	2	7.7	10.0	15.0
	Recreativa	2	7.7	10.0	25.0
	Política	1	3.8	5.0	30.0
	Religiosa	3	11.5	15.0	45.0
	Otra	11	42.3	55.0	100.0
	Total	20	76.9	100.0	
Perdidos	No pertenece a ninguna organización	6	23.1		
Total		26	100.0		

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a las *características que comparten* los miembros del grupo u organización a la que pertenecen los condóminos encuestados, la mayoría comparte el vecindario (22.9%), la edad (16.7%), la religión (16.7%) y el género (12.5%) (Cuadro 14).

Cuadro 14. Características que comparten los miembros del grupo u organización a la que pertenecen los condóminos

	Respuestas	
	Nº	Porcentaje
Vecindario	11	22.9%
Familias o relaciones de parentesco	4	8.3%
Religión	8	16.7%
Género	6	12.5%
Edad	8	16.7%
Grupo étnico	4	8.3%
Ocupación	3	6.3%
Formación o nivel educacional	2	4.2%
Ingreso	2	4.2%
Total	46	100.0%

Fuente: Elaboración propia

Los porcentajes presentados se basan en las respuestas afirmativas de los encuestados que pertenecen a una organización (^a Agrupación de dicotomías. Tabulado el valor 1: Si)

b. Relación intragrupal negativa.

La forma de seleccionar al líder, únicamente el 41.18% lo hace a través del voto de los miembros del grupo, el 29.41% a través de un pequeño grupo de los miembros, 11.76% mediante una persona o entidad externa, 11.76% cada líder elige a su sucesor y un 5.88% no sabe la forma de elección (Gráfico 8).

c. Relación intragrupal positiva

De los datos relacionados a las fortalezas o características positivas de las relaciones internas que los condóminos encuestados ubican dentro de su grupo u organización, por lo general la percepción fue baja, menos del 31% de la muestra le encuentra características positivas a su organización.

d. Relación directa con los miembros del grupo u organización

En cuanto a la forma de organizar o coordinar actividades del grupo u organización, el 34.4% señaló que los miembros se relacionan directamente, el 26.5% es a través del líder de la organización o grupo, el 20.60% los que organizan son los miembros cercanos al líder y un 20.60% necesitan de agentes externos para su organización (Gráfico 8).

Gráfico 8. Nivel de capital social grupal de unión



Fuente: Elaboración propia

Los porcentajes presentados se basan en las respuestas afirmativas de los entrevistados que pertenecen a una organización (* Agrupación de dicotomías. Tabulado el valor 1: Si)

e. Accesibilidad al grupo u organización

Finalmente, respecto a cómo se convirtió en miembro de esa organización, un poco más de la mitad fue porque alguien de la organización lo invitó y un 47.10% por decisión propia (Cuadro 15).

Cuadro 15. Característica que comparte el grupo respecto a la forma de convertirse en miembro de la organización

	Respuestas		Porcentaje de casos
	Nº	Porcentaje	
Es fundador	0	0.00%	0.00%
Fue invitado por alguien del grupo u organización	9	52.9%	52.9%
Por opción propia	8	47.1%	47.1%
Total	17	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia.

Los porcentajes presentados se basan en las respuestas afirmativas de los encuestados que pertenecen a una organización (^a Agrupación de dicotomías. Tabulado el valor 1: Si)

4.3.6 Capital social grupal de puente

Se entiende por *capital social grupal de puente* a los vínculos sociales entre la comunidad con otras organizaciones, por medio de los cuales se pueden formar coaliciones o federaciones -lo que crea y refuerza las normas de reciprocidad generalizada. La información obtenida permitió diagnosticar el grado de interacción o convivencia que se registró a nivel grupal, así como el apoyo social que los vínculos han sido capaces de brindar.

Para el análisis de este indicador se establecieron y se obtuvieron las variables y los resultados siguientes:

a) Vinculación con agentes colectivos similares

Los resultados del diagnóstico de capital social a nivel grupal, presentados en el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, indican que son pocas las organizaciones que tienen **vínculos con otras organizaciones o grupos**. Los agentes con quien más contacto tienen son las organizaciones formales (26.19%), le siguen órganos de la burocracia (23.81%), grupos informales (21.43%) e individuos que no pertenecen a una organización pública o privada (21.43%), mientras que un 7.14% tiene relación con otro tipo de actores.

b) Vinculación de objetivos con otros agentes colectivos

Con relación a la **vinculación de objetivos** con otras organizaciones o grupos, el 84.2% mencionó que sí tenía objetivos comunes, mientras que un 15.8% señaló que no (Gráfico 9).

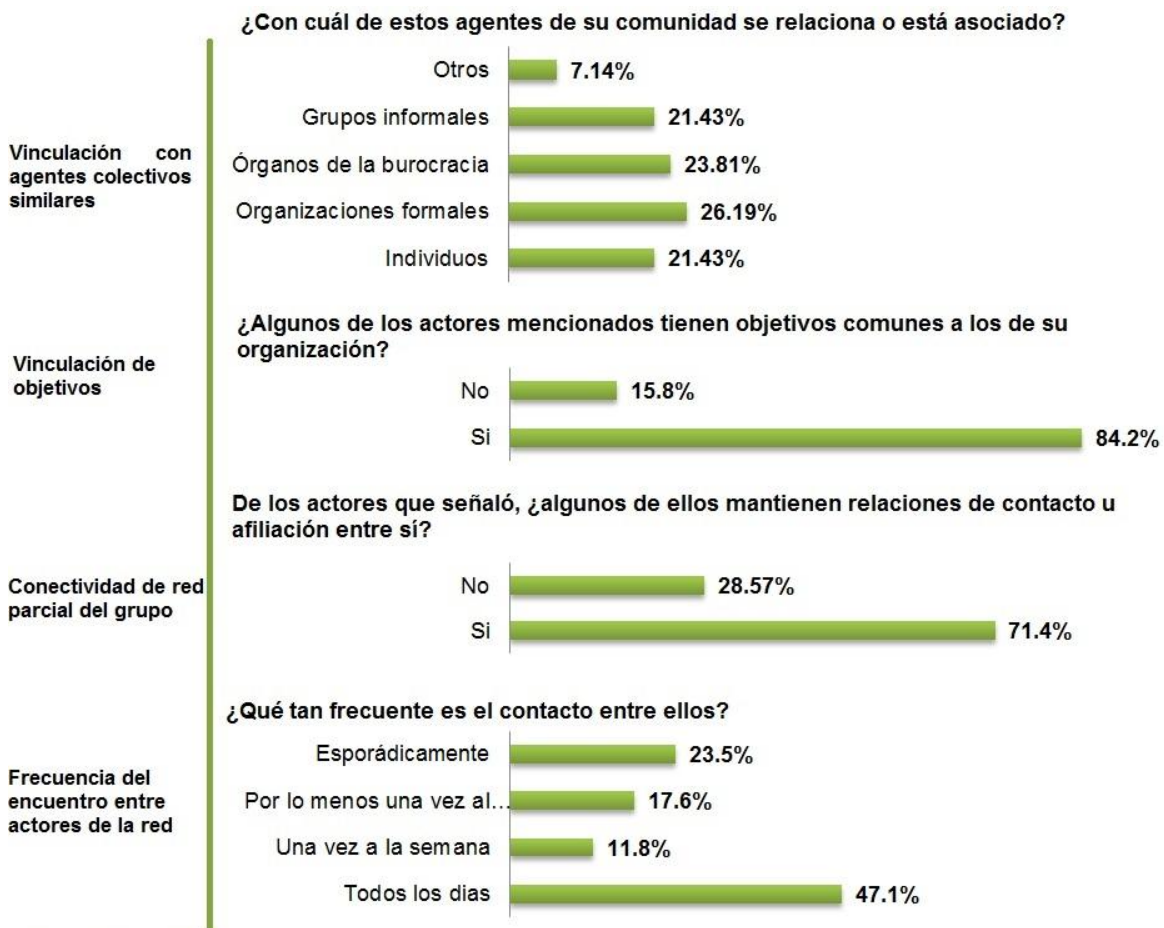
c) Conectividad de red parcial del grupo

Otra de las variables de suma importancia para analizar debido a la amplitud de relaciones y por ende los beneficios para los integrantes de las organizaciones e indirectamente para la población allegada, es la **conectividad que existe o puede existir entre los diversos agentes** que se relacionan con la organización o grupo del encuestado, en ese sentido, los datos señalan que se mantiene una amplia relación de contacto entre sí (71.4%), respecto a los que no la tienen (28.57%).

d) Frecuencia del encuentro

En relación a la frecuencia del encuentro, sí existe una relación fuerte debido a que la muestra indicó un vínculo cotidiano de entre los actores que se enlistan en la variable *vinculación con agentes colectivos* (47.1%); seguido de un vínculo esporádico (23.5%); el encuentro de una vez al mes (17.6%), y una vez a la semana (11.8%), (Gráfico 9).

Gráfico 9. Nivel de capital social grupal de puente



Fuente: Elaboración propia

Los porcentajes presentados se basan en las respuestas afirmativas de los entrevistados que pertenecen a una organización (* Agrupación de dicotomías. Tabulado el valor 1: Si)

4.3.7 Capital Social grupal de escalera

De acuerdo a este indicador se identifica y diagnostica a las coaliciones o federaciones que se establecieron en el proceso de consolidación del capital social que rebasa los límites de la comunidad y permite su vinculación con entidades gubernamentales locales y/o federales, y/o con agencias internacionales.

Para el análisis de este indicador se establecieron y obtuvieron las variables y resultados siguientes:

- a) Vínculos con actores intermediadores para acceder a agentes relevantes para los objetivos del grupo.

De acuerdo a los resultados obtenidos y siguiendo los planteamientos del análisis de redes sociales, los lazos que se generan entre los encuestados como parte de una comunidad con otras redes externas son de suma importancia, ya que las oportunidades que se abren de estos vínculos, desde una visión de sinergia, brinda oportunidades en distintos ámbitos a sus integrantes. En ese sentido, la mayoría de los encuestados (52.38%) tienen una perspectiva de que para alcanzar los objetivos de su organización es importante estar en contacto con más de una organización o individuos.

- b) Acceso a beneficios colectivos mediante vínculos del grupo con otros actores.

En cuanto a los beneficios que se derivan de estas afiliaciones o contacto con estos agentes, la *capacitación* es el beneficio que más porcentaje registró (23.88%), le siguen *proyectos sociales o productivos* (19.40%), asesoría técnica (17.91%) y *servicios de salud* (11.94%) entre los principales.

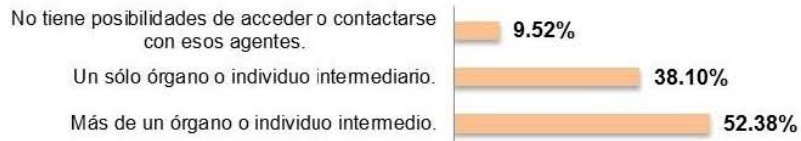
- c) Vínculos del grupo con otros actores que contribuyen a sus objetivos grupales.

Finalmente, entre las principales características que los encuestados indicaron les podría ser útiles para los objetivos de su colectividad fueron prominencia en el desarrollo comunitario (32.61%), riqueza de contactos sociales (21.74%) y posición económica y riqueza (21.74%) (Gráfico 10).

Gráfico 10. Nivel de capital social grupal de escalera

Vínculos con actores intermediadores para acceder a agentes relevantes para los objetivos del grupo

Porcentaje de personas entrevistadas que señaló que para acceder a una de las organizaciones o individuos que consideran importantes para los objetivos de su grupo u organización era necesario negociar o contactarse con:



Porcentaje de personas entrevistadas que indicó que las afiliaciones o contactos que mantiene su grupo con otros agentes sociales ayuda o ha ayudado a su grupo u organización a acceder a los siguientes beneficios:



Acceso a beneficios mediante vínculos del grupo con otros actores

Porcentaje de personas entrevistadas que indicó que considera que algunos de los actores mencionados podrían ser útiles para los objetivos de la colectividad debido a...



Identificación de actores relevantes para los objetivos del grupo

Fuente: Elaboración propia

Los porcentajes presentados se basan en las respuestas afirmativas de los entrevistados que pertenecen a una organización (* Agrupación de dicotomías. Tabulado el valor 1: Si)

4.4. Análisis de resultados del diagnóstico de capital social

En cuanto a la evaluación de los resultados del diagnóstico del capital social en el conjunto habitacional y con base en los tres objetivos propuestos en la presente investigación se obtuvieron los siguientes resultados.

4.4.1. De la necesidad de identificar las redes vecinales institucionalizadas.

¿Cuáles son las condiciones y los recursos que comparten los condóminos y que permearon la base para el capital social existente en el conjunto habitacional?

La convivencia de los habitantes del conjunto habitacional se ha originado al compartir un mismo espacio urbano, durante un tiempo de residencia entre 20 y 30 años, y en el que existe una organización vecinal orientada a resolver los problemas comunes para el cuidado y mantenimiento de la infraestructura y de los bienes del conjunto condominal, lo que propició la conformación de una sólida identidad comunitaria.

Si bien una cuarta parte de los encuestados posee un departamento en este lugar como parte de las prestaciones sindicales laborales y un porcentaje similar por elección de cercanía con su trabajo, existen coincidencias en ambos grupos en cuanto a la satisfacción con el entorno condominal relativo a la seguridad que sienten respecto a la delincuencia -la mayoría indicó no haber sido víctima de ningún delito, que se siente seguro de día y de noche-, así como por sus áreas verdes y por las vías de comunicación, principalmente.

¿Qué papel han desempeñado la identidad y la confianza vecinal en el capital social existente en el conjunto habitacional?

En cuanto a las relaciones que establecen los condóminos con las personas que viven cerca y en condiciones similares se registró un nivel de confianza alto, ya que más del 95% confía en su pequeña red inmediata de amigos y vecinos cercanos, considerando el 80% de nivel de interacción cotidiana con estos grupos -con respecto a la red familiar-, lo que constituye un fuerte capital social individual de unión. De igual forma, se tiene un registro alto en el nivel de reciprocidad debido a que han hecho y han recibido un favor de ambos actores en los últimos seis meses.

¿Qué redes de capital social existen en el conjunto habitacional que promueven o inhiben la participación vecinal o comunitaria?

Los vínculos horizontales y verticales que los condóminos han conformado a través de distintas redes y organizaciones de base han promovido un fuerte sentido de pertenencia al conjunto habitacional por parte de las personas encuestadas. Se identifican y se vinculan con los actores en esta red, generando un sólido capital social individual de puente que se nutre de la participación cotidiana de los condóminos en la organización y mantenimiento del conjunto habitacional desde un rol específico, ya sea en la entrega de las cuotas de mantenimiento, en el cuidado de las áreas internas de su edificio, como líderes vecinales o como miembro de algún comité vecinal.

En relación a los vínculos con agentes extracomunitarios los condóminos encuestados señalaron pertenecer a otras organizaciones –en orden de importancia- de índole productiva, recreativa, religiosa y cívica. Es importante señalar que, debido a la inversión en la pirámide generacional, esta red social tiende a debilitarse debido a que el grueso de los condóminos(as) encuestados(as) son adultos mayores.

4.4.2. Del reconocimiento de la intervención institucional en el capital social comunitario.

¿Cuál ha sido el resultado del grado de confianza institucional en el capital social del conjunto habitacional?

Respecto a los nexos establecidos por los miembros del conjunto habitacional con agentes de la sociedad civil, de la burocracia y/u organizaciones informales para acceder o beneficiarse de una gama de recursos, los resultados mostraron un capital social individual de escalera laxo debido al acceso a beneficios mediante vínculos con otros actores preponderantemente de dependencias del gobierno local a través de proyectos sociales o productivos, le siguen en el ámbito educativo y capacitación, el laboral, el recreativo, el suministro de agua y saneamiento, ayuda en emergencias personales, y salud.

La frecuencia de encuentro de los actores en la red individual de escalera, aunque no es alta es constante –responde fundamentalmente a una convocatoria-, se registró una clara afiliación a los vínculos con dichos actores que han contribuido a sus objetivos de vida, al reconocer con un 67% que este tipo de contactos les ha ayudado o podrían ayudarlos a alcanzarlos.

¿Cuál ha sido el resultado de la vinculación de los actores, las organizaciones y agencias públicas y privadas con la acumulación del capital social en el conjunto habitacional?

El *capital social grupal de unión* registró una alta participación vecinal a escala ampliada a través de la pertenencia a distintos grupos (informales, órganos de la burocracia y organizaciones) que conforman la parte visible y activa de la sociedad civil en el ámbito local.

Entre las características positivas intragrupalas se encuentran que tienen un tiempo de existencia de más de 25 años y menores de 24 años; en cuanto al tipo de organización en las que participan se mencionaron las públicas, las políticas, las recreativas, las religiosas y otras, entre las que destacan las educativas, voluntariado y actividades internacionales. En relación a las semejanzas que comparten los miembros del grupo destacan el vecindario, la edad, la religión y el género.

Asimismo, en estas características destacaron la unión interna y el sentido de la solidaridad, la habilidad para la vinculación con los otros miembros, y las actividades colectivas que se desarrollan. En cuanto a la accesibilidad al grupo u organización más de la mitad subrayó que fue porque alguien de la organización lo invitó y el resto, por decisión propia.

Respecto a las características negativas intragrupalas que se señalaron no existe una relación directa con los miembros del grupo u organización en la forma de organizar o coordinar actividades, ya que menos de una tercera parte manifestó que es por conducto del líder de la organización, en una proporción menor, los miembros cercanos al líder son los que organizan; para lograr su organización es por medio de agentes externos y una tercera parte aproximadamente de los encuestados(as) indicó que se relacionan directamente.

En el mismo sentido, no existe una forma directa de seleccionar al líder, ya que una tercera parte aproximadamente indicó que se elige a través de un pequeño grupo de los miembros, en una menor proporción mediante una persona o entidad externa, de igual forma, cada líder elige a su sucesor, un porcentaje menor desconoce la forma de elección, y un poco más de la tercera parte señaló que se hace a través del voto de los miembros del grupo.

4.4.3. Contribuir al fortalecimiento del activo social en el conjunto habitacional.

¿Cuáles son las características del capital social en el conjunto habitacional que promueve la vinculación y la conectividad grupal?

De los vínculos del conjunto habitacional con otros actores comunitarios, la información obtenida permitió diagnosticar que existe un capital social grupal de

punto débil por el grado de interacción o convivencia a nivel grupal. Los agentes con quienes limitan su contacto son con las organizaciones formales, le siguen los órganos de la burocracia, los grupos informales e individuos que no pertenecen a una organización pública o privada sino al sector servicios, mientras que un porcentaje reducido tiene relación con otro tipo de actores. Esta vinculación con agentes colectivos similares no ha sido reforzada y es la plataforma, de lo que, en principio, permitiría crear y reforzar las normas de reciprocidad generalizada para la integración de coaliciones o federaciones. No obstante lo anterior, en relación a la vinculación de objetivos con otras organizaciones o grupos, la mayoría mencionó que sí tenía objetivos comunes con éstas, mientras que el porcentaje restante señaló que no.

El registro de la conectividad de la red parcial del grupo para determinar la amplitud de las relaciones y de los beneficios para sus integrantes, los datos señalaron que más de la mitad de la muestra indicó que existe una fuerte relación de contacto u afiliación entre sí, mientras que el porcentaje restante señaló que no. No obstante, se registró una frecuencia relativa en el encuentro con estas organizaciones o grupos comunitarios en contraposición con los que señalaron reuniones esporádicas.

¿Cuáles han sido las implicaciones del capital social del conjunto habitacional con los niveles de bienestar y desarrollo comunitario?

El diagnóstico en cuanto a las coaliciones que se establecieron en el proceso de consolidación del capital social del conjunto habitacional a escala macro social identificó un capital social grupal de escalera frágil, la mitad de los encuestados señalaron una perspectiva de que para alcanzar los objetivos de su organización es importante promover el vínculo del grupo con otros actores que contribuyen a sus objetivos grupales, al rebasar los límites de la comunidad permitiendo su vinculación con entidades gubernamentales locales o federales, o con agencias internacionales.

Entre las principales características que los condóminos indicaron les podría ser útiles para los objetivos de su colectividad destacan: el impulso al desarrollo comunitario, la riqueza de contactos sociales y la posición económica y financiera. En cuanto al acceso a beneficios colectivos obtenidos mediante los vínculos que el grupo ha establecido con otros actores (principalmente instituciones públicas locales) destacan por orden de importancia: la capacitación, los proyectos sociales o productivos, la asesoría técnica, y los servicios de salud.

CONSIDERACIONES FINALES

1. El enfoque del capital social comunitario

A pesar de que no existe un consenso en cuanto al concepto de capital social y su aplicación en diversos estudios empíricos que se utilizan para la recomendación de políticas públicas, existe un amplio reconocimiento de los recursos intangibles que poseen los individuos y las colectividades, activos cuya movilización a través del conjunto de relaciones basadas en valores cívicos, la confianza, capacidad de asociatividad, y los comportamientos de cooperación y reciprocidad han permitido lograr mejores resultados en emprendimientos y estrategias orientados al desarrollo de la comunidad.

Para entender cómo se interrelacionan estos elementos con la percepción del individuo respecto a las organizaciones públicas y privadas es importante identificar las acciones coordinadas de los integrantes de una comunidad y la confianza que se produce, por ejemplo, en las relaciones informales dentro de redes y asociaciones, o de la confianza generalizada, como elemento clave en la participación voluntaria en grupos o asociaciones, y cuyo alcance, limitaciones y posibilidades se encuentran determinadas por su dimensión (micro, intermedio y macro) y por el tipo de capital social (capital social de unión, de puente y de escalera).

Para lograr los resultados previstos en emprendimientos y estrategias al vincular el concepto de capital social con el desarrollo se requiere de considerar la especificidad local, sus dinámicas y experiencias previas, identificar las relaciones sociales existentes, sus espacios de organización y sus procesos de autogestión - propósitos de esta investigación- y como requisito preliminar para una futura puesta en marcha de programas sociales orientados a mejorar los niveles de bienestar en la comunidad.

Es importante señalar que existen costos implícitos en la sociabilidad, ya que la misma dinámica social que produce acciones altruistas y la concesión de favores exige un intercambio social que afecta a individuos o agentes en sus intereses económicos, al considerar que los recursos y las relaciones sociales no son un recurso inagotable. A ello habría que agregar que las espirales de acumulación e innovación se ven afectadas por los fenómenos de corrupción que se presentan, por ejemplo, en la designación de los programas sociales o en los largos procesos jurídicos que implica la mediación de los conflictos sociales a través de las instituciones públicas.

2. De la experiencia obtenida en la administración general de áreas comunes del conjunto habitacional

Desde el inicio de mi cargo como administradora de áreas comunes en el conjunto habitacional “Emilio Portes Gil” se observó una red vecinal pre existente que surgió en contrapartida a viejas prácticas “sindicales” efectuadas por un grupo de condóminos y que derivaron en el menoscabo del patrimonio condominal, en acciones arbitrarias y fraudulentas, y en la proliferación de la inseguridad.

Se advirtió que, si bien esta red social previa mostró un alto grado de solidaridad entre y para sus integrantes en la confrontación y restricción de estas condiciones, al mismo tiempo se generó un sentimiento de exclusión y de agresión no sólo para “los otros” o los “invasores de áreas comunes” sino además para grupos a los que se les determinó una cooperación forzada, asociada a la obligatoriedad -debido a normas y valores ineludibles-, y en algunos casos, frente a una repentina falta de recursos, fueron identificados como “los morosos”. En estos casos se desarrolló la coexistencia de un capital social de consecuencias negativas para algunos grupos de condóminos, pero positivas para otros.

Respecto a este capital social pre existente, que correspondió a una historia basada en esfuerzos compartidos en un mismo espacio territorial, con una identidad y memoria, de recursos, restricciones, limitaciones, oportunidades, actores, organización y liderazgos fue imprescindible reconocerlo e impulsar la revitalización del compromiso y la confianza basada en la acción colectiva.

Con el aumento de las redes sociales a través de distintos comités vecinales de Protección Civil, Seguimiento Jurídico, Cultura Cívica, Ecología, los comités de los programas sociales Ollin Callan (Prosoc) y el Programa Barrial (Sedeso) se fomentó la cooperación, los intercambios, se internalizaron los factores externos y produjo un aumento de las inversiones en bienes públicos. En otras palabras, al favorecer la disponibilidad de información a través de las redes vecinales, el capital social alteró los términos y niveles de intercambio, y redujo los costos de transacción entre los individuos.

Este aumento de capital social condujo a la creación y el apoyo de organizaciones formales e informales, haciendo que el desarrollo de la confianza mutua permitiera llegar más fácilmente a acuerdos para decisiones colectivas y a la implementación de esos acuerdos. Adicionalmente, las redes y las actitudes de los participantes pudieron reducir la probabilidad de comportamientos oportunistas -en un contexto determinado-, induciendo a que las personas se comportasen de una manera más provechosa para todos.

Estos problemas de acción colectiva característicos en los conjuntos habitacionales han exigido la intervención de autoridades externas, en este caso, de la Procuraduría Social del Distrito Federal, que contribuyó a formalizar las redes sociales del conjunto habitacional al obligarla, como entidad colectiva, a registrarse como requisito para acceder a los distintos programas sociales. Sin embargo, al mismo tiempo que contribuyó para imponer y hacer cumplir reglas estandarizadas -al aplicar y homologar estas reglas-, los distintos gobiernos locales que se han sucedido paralizaron el capital social al dejar de lado las experiencias locales, e inhibieron tanto las fuentes de acumulación de los distintos recursos del capital social como las acciones innovadoras en el conjunto.

3. Del análisis del diagnóstico de capital social en el nivel micro, intermedio y macro

Para identificar, analizar y describir los tipos de capital social presentes en el conjunto habitacional “Emilio Portes Gil” fue necesario distinguir las redes vecinales institucionalizadas y sus dinámicas cooperativas de capital social a nivel micro, intermedio y macro con el propósito de enfatizar la importancia de disponer de la capacidad y recursos para generar poder y bienestar social.

3.1. Nivel de análisis Micro Social

Este nivel de redes sociales pre existentes facilitó el acceso a recursos en el conjunto que respondieron a momentos de emergencia y crisis. Aunque brindó información de un mayor sentido de pertenencia ha involucrado más compromisos, controles sociales y demanda de reciprocidad a los condóminos participantes. Esta información se obtuvo del diagnóstico en estas redes pre existentes, tanto del capital social de consecuencias negativas -como el conflicto con algunos grupos locales-, como de las consecuencias positivas -las formas de cooperación social-, por lo que se consideró importante partir de la identificación comunitaria con el entorno urbano.

Respecto al tiempo de convivencia comunitaria en un mismo espacio urbano, el conjunto habitacional registró una residencia entre 20 y 30 años -la mayoría de la población trabajadora o extrabajadora de Pemex- la que a lo largo de 13 años posteriores a la conclusión de la administración de la paraestatal, conformó una organización vecinal orientada a resolver los problemas comunes, para el cuidado y mantenimiento de la infraestructura y de los bienes del conjunto condominal, lo que propició una sólida identidad comunitaria y una satisfacción con el entorno condominal relativo a las áreas verdes, las vías de comunicación y la seguridad que fueron recuperando, principalmente.

Lo anterior fue posible debido al surgimiento de un *capital social individual de unión* a partir de las relaciones que establecieron los condóminos con las personas que viven cerca y en condiciones similares registrando un nivel de confianza alto, ya que más del 95% confía en estas redes inmediatas de amigos y vecinos cercanos, considerando su alto nivel de interacción cotidiana. De igual forma, se tiene un registro alto en el nivel de reciprocidad (79%) debido a que han hecho y han recibido un favor de ambos actores en los últimos seis meses.

En relación a su *capital social individual de puente* los vínculos horizontales y verticales que los condóminos han conformado a través de la organización de base comunitaria ha generado un fuerte sentido de pertenencia al grupo u organización del conjunto habitacional por parte de las personas encuestadas. Se identifican y se vinculan con los actores en esta red que se nutre de la participación cotidiana de los condóminos en la organización y mantenimiento del conjunto habitacional (75%), ya sea en el cuidado de las áreas internas de su edificio -como líderes vecinales o como miembros de algún comité vecinal- o simplemente con el pago de sus cuotas de mantenimiento. Es importante señalar que los(as) condóminos(as) encuestados(as) señalaron otros vínculos con agentes extracomunitarios, al pertenecer a otras organizaciones en el ámbito productivo (11%), recreativo (11%), religioso (16%) y cívico (6%). No obstante, estas redes sociales tienden a debilitarse debido a que el grueso de los condóminos(as) encuestados(as) son adultos(as) mayores.

Respecto al *capital social individual de escalera*, los nexos establecidos por los miembros del conjunto habitacional con agentes de la sociedad civil, de la burocracia y/u organizaciones informales, los resultados mostraron un sólido vínculo (67%) fundamentalmente con dependencias del gobierno local debido al acceso a beneficios sociales. La gama de recursos es: por proyectos sociales o productivos (20%), en el ámbito educativo y capacitación (15.3%) el laboral (15%), el recreativo (14%), el suministro de agua y saneamiento (10%), ayuda en emergencias personales (8.5%), y salud (7%).

La frecuencia de encuentro de los actores en esta red, aunque no es alta es constante –responde a convocatorias de asambleas-, ya que registró un fuerte vínculo con sus objetivos de vida, al reconocer con un 67% que este tipo de contactos les ha ayudado o podrían ayudarlos a alcanzarlos.

3.2. Nivel de análisis Social Intermedio

En el siguiente nivel fue relevante reconocer los vínculos existentes entre un grupo informal como una sola entidad y otros actores de la comunidad, así como la

intervención institucional en el capital social comunitario para impulsar una cultura de la participación y organización vecinal.

En cuanto al *capital social grupal de unión* registró una alta participación vecinal a escala ampliada a través de la pertenencia a otros grupos (formales e informales) que conforman la parte visible y activa de la sociedad civil en el ámbito local.

Entre las características intragrupal se encuentran que tienen un tiempo de existencia de más de 25 años y menores de 24 años; en cuanto al tipo de organización a la que pertenecen se mencionaron las públicas, las políticas, las recreativas, las religiosas y otras, entre las que destacan las educativas, voluntariado y actividades internacionales. De igual forma, entre las semejanzas que comparten señalan el vecindario (23%), la edad (17%), la religión (17%) y el género (13%). En cuanto a las características positivas registradas destacan la unión interna y el sentido de la solidaridad, la habilidad para la vinculación con los otros miembros, y las actividades colectivas que se desarrollan. Respecto a las características negativas destacaron que no existe una relación directa con los miembros del grupo u organización en la forma de organizar o coordinar actividades. Tampoco existe una forma directa de seleccionar al líder.

3.3. Nivel de análisis Macro Social

En este nivel, se ubicaron los vínculos existentes entre la organización como una sola entidad y otros actores colectivos e individuos de la burocracia para fortalecer el activo social en el conjunto habitacional a través de la creación e impulso de normas de reciprocidad generalizada.

El *capital social grupal de puente* o los vínculos del conjunto habitacional con otros actores comunitarios, la información obtenida permitió diagnosticar que existe un vínculo débil por el grado de interacción o convivencia a nivel grupal. Los agentes con quienes limitan su contacto son con las organizaciones formales (26%), le siguen los órganos de la burocracia (23%), los grupos informales e individuos que no pertenecen a una organización pública o privada (22%), mientras que un porcentaje reducido tiene relación con otro tipo de actores (7%). En relación al vínculo de objetivos con otras organizaciones o grupos, la mayoría mencionó que sí tenía objetivos comunes con éstas (84%), mientras que el porcentaje restante señaló que no (16%). Entre las principales características que los condóminos indicaron les podría ser útiles para los objetivos de su colectividad destacan en orden de importancia: el impulso al desarrollo comunitario, la riqueza de contactos sociales y la posición económica y financiera.

Esta vinculación con agentes colectivos similares no ha sido reforzada y es la que contribuye a lograr no sólo el acceso a recursos públicos externos -nacionales o internacionales- sino a espacios políticos administrativos donde se determina el diseño de las políticas públicas.

Respecto al *capital social grupal de escalera*, de acuerdo a los resultados obtenidos, los lazos que se generan entre el órgano encargado de la administración del conjunto habitacional con otras redes externas son de suma importancia desde una visión de sinergia, ya que con estos vínculos, se abren oportunidades en distintos ámbitos a sus integrantes. No obstante, dichos vínculos se entablan principalmente en las dependencias de gobierno local y federal, como una fuente importante de votos cautivos durante los procesos electorales y en periodos de gobierno acotados.

La mayoría de los encuestados reconocieron que para alcanzar los objetivos de su organización es importante estar en contacto con más de una organización o individuos (52.38%). En cuanto a los beneficios que recibieron de estas afiliaciones o contacto con estos agentes, la capacitación registró un mayor porcentaje (23.88%), le siguieron proyectos sociales o productivos (19.40%), asesoría técnica (17.91%) y servicios de salud (11.94%). Entre las principales características que los encuestados indicaron les podría ser útiles para los objetivos de su colectividad fueron en el desarrollo comunitario (32.61%), la riqueza de contactos sociales (21.74%) y una posición económica y riqueza (21.74%).

Esta reducida vinculación con agentes colectivos similares constituye una plataforma endeble de lo que, en principio, permitiría generar y reforzar las normas de reciprocidad generalizada para la integración de coaliciones o federaciones.

4. El debate en torno a una mayor descentralización y el reconocimiento al poder comunitario

La búsqueda de la consolidación como factor principal y decisivo en la vida política y económica del país el Estado mexicano tiene una larga tradición. A partir de los años cuarenta y hasta los ochenta se caracterizó por un centralismo que no sufrió modificaciones sustantivas, se fue adecuando hasta llegar a sus últimas consecuencias como resultado de un avasallador intervencionismo del Estado como rector y promotor activo del desarrollo económico, requisito indispensable para lograr el bienestar social.

El modelo económico que se siguió para impulsar los grandes centros industriales urbanos, particularmente en la Ciudad de México, contribuyó a integrar y acentuar desequilibrios sectoriales y regionales, al canalizar recursos fiscales, presupuestales, financieros y la formación de capital humano de manera prioritaria. Este proceso de industrialización desalentó la producción del sector agropecuario provocando una expulsión permanente de la población de las zonas rurales a la Ciudad de México y un desorden en el crecimiento urbano al responder a las necesidades relativas de salud, educación, infraestructura y vivienda de la población que pertenecía a los sectores medios y trabajadores del Estado, a cambio de lealtad, disciplina y votos.

La necesidad de ocupar menores espacios con una alta densidad poblacional propició el crecimiento de conjuntos habitacionales -durante las primeras décadas señaladas en esta investigación- bajo un nuevo esquema urbano en el que se construyeron unidades urbanas independientes, autocontenidas e integradas de servicios públicos básicos, en un primer término, ubicadas en las delegaciones periféricas de la zona urbana de la Ciudad de México. El otorgamiento de vivienda a niveles medios de la sociedad provocó que el beneficio social se brindara de manera limitada a la población ubicada en el mercado laboral formal en los sesenta y setenta. Para 2010, la Procuraduría Social contaba con un registro de 7,233 unidades habitacionales, en la que vive aproximadamente el 30% de la población de la ciudad de México, es decir, 2.5 millones de personas.

La crisis económica de los ochenta y noventa provocó un aumento en la desigualdad y en la pobreza, pero de manera particular profundizó la desigualdad en la cobertura de los beneficios sociales en la Ciudad de México. Provocaron una severa reducción del presupuesto público y en especial de los programas sociales, así como el desmantelamiento de los instrumentos de fomento económico, impidiendo que el Estado continuara con la dotación de servicios subsidiados en los conjuntos habitacionales y sin que se hubiera fomentado una cultura para el mantenimiento y convivencia en las mismas, por lo que se transformaron en lugares difíciles y conflictivos, y con problemas de incosteabilidad y deterioro en sus inmuebles e infraestructura.

En ese sentido, se hace necesario revertir la inercia centralista a partir de los debates y demandas pendientes en torno a una mayor descentralización y la fragmentación del poder, ya que esta inercia se ha convertido en un obstáculo que sigue profundizando la desigualdad y la pobreza.

Habría que ubicar al poder comunitario en un tema central, en un modelo alternativo que promueva tanto las fuentes de acumulación de los distintos recursos del capital social como las acciones innovadoras, con base en su

carácter de autogobierno y en una cultura vecinal compartida. Esta forma de convivencia nos obliga a repensar el tema de la vinculación de las instituciones públicas con estos espacios comunitarios urbanos, donde el involucramiento directo por parte de la ciudadanía hacia las acciones públicas, desde una concepción política y de espacios colectivizados constituye uno de los caminos virtuosos para el alcance del bienestar en el tema de la vivienda colectiva en la Ciudad de México.

5. La restructuración institucional pendiente: Una Procuraduría Social dotada de mayores atribuciones y recursos para consolidar una cultura condominal en la Ciudad de México

Si bien la Procuraduría Social ha sido considerada como una instancia de contención de las demandas sociales dentro de la anquilosada estructura política del gobierno del Distrito Federal, al presentar limitantes en cuanto a sus atribuciones, funciones y recursos, es importante considerar una restructuración institucional en el contexto de la reforma política del Distrito Federal.

a) *Recomendaciones para una reforma y adiciones a la Ley de la Procuraduría Social de la Ciudad de México.*

- Ampliar la naturaleza y objeto de la Procuraduría Social ya que si bien en 2010 se le reconoce como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo titular es designado directamente por el Jefe de Gobierno local, se sugiere ampliar su naturaleza como sigue: “La Procuraduría Social de la Ciudad de México será un *organismo público con autonomía técnica y de gestión*, con personalidad jurídica y patrimonio propios; cuyo titular será designado por un *Consejo General Condominal de la Ciudad de México*.”
- Este *Consejo General Condominal* tendrá como objetivo general el promover, coordinar y vigilar las políticas, programas, proyectos, normas y procedimientos para el fomento de la cultura vecinal y el desarrollo sostenible, con base en los datos que ofrece el Sistema de Información de Cultura Vecinal de la Ciudad de México.
- El *Consejo General Condominal* será un *órgano de carácter plural y multidisciplinario* que estará integrado por 25 miembros, de la forma que sigue:

Doce condóminos de cada uno de los 7 comités que deben funcionar regularmente en los conjuntos habitacionales -comités de “Cultura Condominal y Participación Ciudadana”, “Promoción Económica y Desarrollo Sostenible”,

“Seguridad y Protección Civil”, “Salud y Actividad Física y Deportiva”, “Mediación y Resolución de Conflictos”, así como los comités de Administración y Vigilancia- integrados en cinco regiones (norte, sur, oriente, poniente y centro). Los condóminos serán nombrados en una terna, previa convocatoria del Consejo General Condominal en la Ciudad de México, y cuyos cargos serán honoríficos.

Siete titulares de las Secretarías de Gobierno, Desarrollo Social, Educación, Medio Ambiente, de Economía, de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Protección Civil, quienes participarán con voz y voto en el Consejo de Gobierno; sólo participarán con voz, pero no con voto, los titulares de las Secretarías de Obras y Servicios, de Transporte y Vialidad, de Seguridad Pública y de Finanzas, así como los órganos políticos administrativos e instituciones públicas o privadas, a invitación expresa de sus miembros.

Tres profesores investigadores de tiempo completo de las universidades de mayor prestigio nacional que cuenten con conocimiento y trabajo especializado en materia condominal y en el impulso a la participación ciudadana; y tres representantes de ONG, con domicilio en esta ciudad y cuyo trabajo y acciones se hayan orientado en la cultura vecinal y participación ciudadana en la Ciudad de México. Los académicos y representantes serán nombrados en una terna, previa convocatoria del Consejo General Condominal en la Ciudad de México, y cuyos cargos serán honoríficos.

- El Consejo General Condominal deberá revisar los convenios con las instituciones públicas y privadas para hacer una cultura vecinal transversal. Por ejemplo, con la Secretaría de Economía y del Medio Ambiente con el propósito de establecer los programas que promuevan fuentes de acumulación de los distintos recursos del capital social, así como de las acciones innovadoras; con la SHCP para que autorice el registro de los conjuntos habitacionales ante esta dependencia -previo registro ante la Prosoc- y se solicite a los miembros del Comité de Administración y Vigilancia participar de un curso fiscal. Una vez acreditado, se autorice a la unidad o conjunto habitacional de la exención de impuestos.
- El Consejo General Condominal de la Ciudad de México tendrá entre otras atribuciones la de integrar, organizar, actualizar y normar el *Sistema de Información de la Cultura Vecinal en la Ciudad de México*”.

El propósito de este Sistema de Información será contener información actualizada en materia de cultura condominal, participación ciudadana,

impulso económico y desarrollo sostenible, seguridad, protección civil, salud, actividad física y deportiva, mediación y resolución de conflictos, tanto de instituciones públicas locales o federales, de las organizaciones públicas y privadas, investigaciones universitarias, de las oficinas delegacionales de la Procuraduría Social; así como de las experiencias de las administraciones y comités ciudadanos, para su análisis, propuestas y difusión.

Este Sistema de Información permitirá al Consejo de Gobierno para la Cultura Vecinal crear una base de datos para la toma de decisiones y la conformación y aprobación de las políticas, programas, proyectos, normas y procedimientos para el fomento de la cultura vecinal; regular la captación y procesamiento de la información proveniente de las organizaciones, instituciones, administraciones y comités vecinales, así como para su retroalimentación, difusión y conocimiento de las mismas al público especializado y en general.

Es importante que el Consejo General Condominal, con base en este *Sistema de Información Condominal* establezca los mecanismos de retroalimentación con los comités vecinales para que conozcan y consideren propuestas alternativas de producción y abasto, salud, educación, deporte, recreación y cultura, pues estamos hablando de aproximadamente una tercera parte de la población de la Ciudad de México, por lo que se considera imperativo impulsar el poder comunal orientado a su desarrollo comunitario sostenible.

b) Recomendaciones para una reforma y adiciones a la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para la Ciudad de México.

- Los Comités que deberán integrarse y funcionar regularmente en cada conjunto habitacional en la Ciudad de México deberán conformarse de acuerdo a los siguientes rubros: de “Cultura Condominal y Participación Ciudadana”, “Promoción Económica y Desarrollo Sostenible”, “Seguridad y Protección Civil”, “Salud y Actividad Física y Deportiva”, “Mediación y Resolución de Conflictos”, así como los comités de Administración y Vigilancia.
- El *Consejo General Condominal de la Ciudad de México* se encargará de emitir la reglamentación para cada Comité vecinal y solicitar copia del Acta de Asamblea Informativa semestral para supervisar su funcionamiento adecuado en las unidades y conjuntos habitacionales en la Ciudad de México.
- Las Asambleas Informativas serán obligatorias y serán organizadas cada seis meses por los comités de Administración y Vigilancia condominales con el apoyo de los otros cinco comités vecinales. Tendrán exclusivamente un carácter informativo, por lo que no podrán ser incluidas en las mismas, temas

relevantes ni urgentes, por lo que las resoluciones que se tomen fuera de este orden del día no tendrán validez alguna.

c) Recomendaciones para unas adiciones a la Ley de Participación Ciudadana

- El Consejo General Condominal de la Ciudad de México realizará las recomendaciones pertinentes para modificar la Ley de Participación Ciudadana ya que no sólo debe regular la participación en los espacios colectivizados sino determinar las acciones de la administración pública local que eviten e inhiban prácticas delictivas o corporativistas.
- Emitir las recomendaciones dirigidas a impedir y sancionar los comportamientos que han provocado que los partidos políticos y los gobiernos delegacionales se apoderen de los Comités Vecinales, así como erradicar las formas de participación clientelares que han sustentado la dinámica de los programas de presupuesto participativo.
- Revertir la tradición centralista promoviendo una nueva descentralización y la fragmentación del poder, al reconocer a los conjuntos habitacionales un carácter de autogobierno para fomentar su involucramiento directo en las acciones públicas con base en una cultura vecinal compartida.
- La integración de cualquier comité vecinal en los conjuntos habitacionales deberá ser aprobado por el Consejo General Condominal de la Ciudad de México a fin de evitar duplicidad de funciones y/o confrontaciones a su interior. De ser el caso, su carácter será provisional y, tanto el comité como la institución pública o privada, deberá ser supervisado en las distintas etapas de rendición de cuentas, en la evaluación previa y en la ejecución de los proyectos, por el comité vecinal vinculado en la materia y el visto bueno del Comité de Vigilancia.
- En el caso de programas sociales de continuidad, Consejo General Condominal de la Ciudad de México definirá la normatividad y establecerá los mecanismos para que los comités vecinales correspondientes y el Comité de Vigilancia estén obligados a culminar los proyectos que fueron autorizados previamente por Acuerdo de Asamblea.
- Promover la reglamentación y adecuado funcionamiento de los comités vecinales en las unidades y conjuntos habitacionales para que, al impulsar sus redes vecinales en el nivel intermedio y macro, es decir, su vinculación con entidades y organizaciones públicas y privadas, rebasen los límites de la comunidad y refuercen las normas de reciprocidad generalizada.

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO I

Arriagada, Irma. (2005). *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Cooperazione Italiana. Chile, septiembre.

----- (2003). *Capital Social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto*. Revista de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, Vol. XXI, núm. 63, septiembre-diciembre.

Atria, Raúl, Marcelo Siles, Lindon J. Robinson y otros (compiladores). (2003). *Capital Social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo*. En *Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile.

Bebbington, Anthony. (2005). *Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza*. En: Irma Arriagada. "Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza".

Bernardo Kliksberg (comp.). (2005). *Hacia una nueva visión de la política en América Latina Desmontando mitos* [en línea]. Biblioteca virtual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (Mayo, 2014). (www.iadb.org/etica).

----- (2005). *La agenda ética pendiente de América Latina* [en línea]. Biblioteca virtual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (www.iadb.org/pub).

----- (2002). *Capital social y cultura. Claves olvidadas*. México. Foro Internacional. El Colegio de México. Número 3. Julio-septiembre.

----- (2004). *Más Ética, Más Desarrollo*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Temas.

Bourdieu, Pierre. *The Forms of Capital* (en línea). John G. Richardson (Ed.) Handbook of Theory and Research in the Sociology of Education. New York, Geenwald Press. The article appears for the first time in English, translated by Richard Nice. (Julio, 2014) (www.socialcapitalgateway.org)

- Coleman, James. (1988). *Social Capital in the creation of Human Capital* (en línea). E. U. University of Chicago Press, *The American Journal of Sociology*, Vol. 94. (Agosto, 2014). (<http://courseweb.lis.illinois.edu/~katewill/for-china/readings/coleman%201988%20social%20capital.pdf>)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2002). *Agenda Social: Capital Social, sus potencialidades y limitaciones para la puesta en marcha de políticas y programas sociales*. Revista Panorama Social 2001-2002, Santiago de Chile, CEPAL, publicación de las Naciones Unidas, primera edición, noviembre.
- Durston, John. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social, Publicación de las Naciones Unidas.
- (1999). *Construyendo Capital Social Comunitario*. Santiago de Chile, Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Número 69, Publicación de las Naciones Unidas, Diciembre.
- Flores, Margarita y Rello, Fernando. (2001). *Capital social: Virtudes y limitaciones* (en línea). Ponencia presentada en la Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza. CEPAL y Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile, 24-26 Septiembre (Enero, 2014). (<ftp://ftp.cgiar.org/cip/CIP-QUITO/Jorge%20Andrade/Literatura%20SAS-M/capital%20social/Capital%20social%20virtudes%20y%20limitaciones.pdf>)
- Fox, Jonathan. (2003). *El capital social: de la teoría a la práctica. El Banco Mundial en el campo mexicano*. México. El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales. Revista Foro Internacional. Vol. XLIII, Abril-Junio.
- Fukuyama, Francis. (2003). *Capital social y desarrollo: la agenda venidera*. En: Raúl Atria, Marcelo Siles, Irma Arriagada (Comps.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Enero.
- Gordon, Sara. (2006). *Confianza, reciprocidad y asociatividad: ¿relación indispensable para el desempeño institucional?* México, El Colegio de México, Revista de Estudios Sociológicos vol. XXIV, núm. 002, mayo-agosto.

- Márquez Zárate, Miguel Ángel. (2008). *Capital social y desarrollo comunitario. La experiencia mesoamericana. Análisis y perspectivas*. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Tesis de Doctorado en Estudios Latinoamericanos.
- Milán, Rene. (2006). Confianza y participación en México: ¿Dimensiones de la cooperación social y de la valoración del gobierno? Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Autónoma de México. Revista Opinión Pública, Campinas, vol. 12, no. 2, Noviembre.
- Morris, David y Hess, Karl. (1978). *El poder del vecindario. El Nuevo localismo*. Colección Tecnología y Sociedad. Editorial Gustavo Gili, S. A. Barcelona, España.
- Mota Díaz, Laura. (2002). *El capital social: un paradigma en el actual debate sobre el desarrollo. Tendencias y problemas*. México. Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. IX. No. 25. Septiembre/Diciembre. Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Natal, Alejandro y Sandoval, Adriana. (2004). *Capital Social: Una revisión crítica para el estudio de la acción colectiva en OCB*. Documentos de Discusión sobre el Nuevo Institucionalismo, Núm. 8, El Colegio Mexiquense, Estado de México.
- Olmedo, Raúl. (2005). *El Cuarto Orden de Estado y de Gobierno. El gobierno de la comunidad*. México. Editorial Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, A. C. Tercera edición.
- (1984). *Iniciación a la Economía de México. Descentralización, principios teóricos y ejemplos históricos*. México. Editorial Grijalbo. Primera Edición.
- Ostrom, Elinor y T. K. Ahn. (2003). *Una Perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva*. México. UNAM. Revista Mexicana de Sociología. Sociedad y Estado en América Latina. Enero-Marzo.
- Putnam, Robert D., (2000). *Compromiso Cívico en América*, (en línea). Escuela John F. Kennedy de la Escuela de Gobierno en la Universidad de Harvard. Seminario denominado El Saguaro. (Octubre, 2014) (www.ksg.harvard.edu/programs/saguaro).

------. *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario.* Barcelona, España. Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores. 2003.

------. *The prosperous community: social capital and public life* (en línea). The American Prospect, number 13. (Septiembre, 2014) (<http://epn.org/prospect/13/13putn.html>).

Raczynski Dagmar y Serrano Claudia. (2005). *Programas de superación de la pobreza y el capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile.* En: Irma Arriagada, Aprender de la experiencia. El Capital Social en la superación de la pobreza. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas, Septiembre.

Ramírez Plascencia, Jorge. (2005). *Dimensiones y características del Capital Social en Guadalajara.* México. Universidad Iberoamericana. Tesis para obtener el grado de Maestro en Sociología.

Uvalle Berrones, Ricardo. (1998). *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea.* México. Universidad Autónoma del Estado de México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. 2ª edición.

Vera Núñez, Rosalba. (2004). *Identidad, capital social y potencial de desarrollo.* México. Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México (CEMAPEM). Serie Marginación y Pobreza.

CAPÍTULO II

Calva, José Luis. (2004). *La economía mexicana en perspectiva.* En: Boltvinik, Julio y Damián, Araceli. "La Pobreza en México y el Mundo. Realidades y Desafíos". México. Edit. Siglo XXI y Gobierno del Estado de Tamaulipas.

Damian, Araceli y Garza, Gustavo. (1991). *Ciudad de México. Etapas de crecimiento, infraestructura y equipamiento.* En: Espacio y Vivienda en la Ciudad de México. México. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos. Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela. (2008). *Las reglas del Desorden: Habitar la Metrópoli*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa y Siglo XXI editores.
- Espinosa, Mario. (2004). *Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico* (en línea). México. Revista electrónica Andamios No. 1. Enero. (Febrero, 2015). (http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632004000100002&script=sci_arttext).
- Fung, Archon y Olin Wright, Erik. (2003). *En torno al gobierno participativo con poder de decisión*. En: Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Universidad Nacional de Colombia; Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Proyecto Utopías Reales.
- García Gutiérrez, Mauricio. El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México: Un análisis sobre la consecución de los objetivos de profundización democrática y justicia Social. (en línea) México. Tesina Maestría en Administración y Políticas Públicas. CIDE. (Marzo, 2015). (http://www.academia.edu/7910137/El_Presupuesto_Participativo_en_la_Ciudad_de_México).
- García Peralta Nieto, Beatriz. (1996). *Política de Vivienda. En: Hacia un nuevo balance de la política social en la Ciudad de México*. Carlos Ortega Carricarte y Moisés Castillo García, compiladores, México, Gobierno de la Ciudad de México.
- González I., Juan de Dios. (1993). *La Procuraduría Social del Distrito Federal (El ombudsman administrativo) 1989-1992*. México. El Colegio de México. Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco. Primera Edición.
- Lázaro López, Patricia. (2010). *Capital Social y espacio público, estudio de caso: Los centros de Barrio en las Delegaciones Benito Juárez, La Magdalena Contreras y Xochimilco (2005-2007)*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Tesis para obtener el grado de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.
- Lerner, Bertha. (1996). *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*. México. Editorial Porrúa.

- Martínez Rodea, Maricruz. (2004). *La Administración Pública y el Capital Social. (La construcción de una perspectiva alterna sobre la administración de lo público.* México, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Tesis para obtener el grado de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.
- Marván Laborde, Ignacio. (2012). *De la Ciudad del presidente al gobierno propio 1970-2000.* En: Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000). Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 1ª. Ed. México, D. F.
- Morales Noble, Roberto. (2004). *Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal.* En: Participación Ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. En: Ziccardi, Alicia. México. Memorias 1 Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social, 1ª edición.
- Olmedo, Raúl. (2007). *Participación ciudadana y organización vecinal.* México. Editorial Comuna. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición.
- Olvera, Alberto J. (coord). (1999). *La Sociedad Civil. De la teoría a la realidad.* México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Ortiz, Enrique y Joel Audefroy. (1998). *Construyendo la Ciudad con la gente. Nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales.* México, Hábitat International Coalition y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Holanda.
- Perló Cohen, Manuel. (1996). *El papel del estado, el mercado y las organizaciones civiles en las políticas sociales: hacia un nuevo balance.* En: Hacia un nuevo balance de la política social en la Ciudad de México. Carlos Ortega Carricarte y Moisés castillo García, compiladores, México, Gobierno de la Ciudad de México.
- Puebla, Claudia. (2002). *Del Intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México.* México, El

Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

Marván Laborde, Ignacio. (2012). *De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000*. En: Rodríguez Kuri, Ariel (coord.) Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000). México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 1ª. Edición.

Sánchez Serrano, Rolando. (2005). *La construcción social del poder local. Actores sociales y posibilidades de generación de opciones de futuro*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.

Schteingart, Martha (coord.). (1991). *Espacio y Vivienda en la Ciudad de México*. México. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos. Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Schteingart, Martha, (1991). *Producción Habitacional en la zona metropolitana de la Ciudad de México (1960-1887)*, En: Espacio y Vivienda en la Ciudad de México. Op. Cit.

----- y Boris Graizbord (coords.). (1988). *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México. La acción del INFONAVIT*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

Sunkel, Guillermo. (2003). *La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas*. En: Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile.

Ziccardi, Alicia. (1998). *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México. Edit. Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

----- (coord.). (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, Memorias I, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, Consejo Mexicano de las Ciencias Sociales.

Zermeño, Sergio. (2004). *La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)*. En: Participación Ciudadana y

políticas sociales en el ámbito local. Ziccardi, Alicia (coord.), México. Memorias 1 Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social, 1ª edición.

DOCUMENTOS OFICIALES

Brugada Molina, Clara Marina. Informe Anual de Actividades de la Procuraduría Social del Distrito Federal. México, Ejercicio 2007.

INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). (Julio, 2014). (www.inegi.gob.mx).

Gobierno del Distrito Federal. Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del D. F. 31 de Mayo de 2004.

Gobierno del Distrito Federal. Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del D. F.

Gobierno del Distrito Federal. Ley de Participación Ciudadana (en línea). México Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2010. (<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/w048988.pdf>).

Gobierno del Distrito Federal. Ley de Procuraduría Social del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal (en línea). México. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 13 de febrero de 2011. (Agosto, 2015) (<http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r203102.pdf>).

González Ibarra, Juan de Dios. (1993). La Procuraduría Social del Distrito Federal (El ombudsman administrativo) 1989-1992. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 1ª. Edición.

Procuraduría Social del Distrito Federal. Acuerdo por el que se crea la Procuraduría social del Departamento del Distrito Federal (en línea). México. Diario Oficial de la Federación, 25 de enero de 1989 (Septiembre 2014). (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4804096&fecha=25/01/1989).

----- Gobierno del Distrito Federal. Procuraduría Social del Distrito Federal. Los veinte años de existencia. México, mayo de 2009.

----- Procuraduría Social del Distrito Federal. Defensoría Social del Pueblo. México, Segundo año de Gobierno, 2008.

----- Procuraduría Social del Distrito Federal. Defensoría Social del Pueblo. México, Segundo año de Gobierno, 2009.

----- Reglamento de la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal. Publicado (en línea). Gaceta Oficial del D. F. (<http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/4555.pdf>)

----- Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del D. F. 16 de Enero de 2003.

----- Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal (en línea). México. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 27 de enero de 2011. (Noviembre, 2014) (<http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r395904.pdf>).

----- Reglamento de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal (en línea). Publicado en la Gaceta Oficial del D. F. (Diciembre, 2014). (<http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/4488.pdf>).

Secretaría de Desarrollo Social del DF. Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (en línea). México Gaceta Oficial del Distrito Federal, 20 de enero de 2010 (Diciembre, 2014). (<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/w043355.pdf>).

CAPÍTULO III

Conjuntos Habitacionales. Normas y reglas formales e informales; valores éticos dominantes, grados de confianza, formas de organización; conducta cívica y mecanismos de participación.

----- Evaluación de la gestión administrativa, oportunidades y sinergias.

-----, Resultados de la gestión social ante instituciones y organizaciones públicas y privadas.

Registro Catastral del Distrito Federal. Actas Constitutivas del Régimen Condominial de los Conjuntos Habitacionales.

-----, Reglamento Interno de los Conjuntos Habitacionales.

Vera Núñez, Rosalba. (2004). *Identidad, Capital Social y Potencial de Desarrollo*. México, Toluca, Estado de México, Centro de Estudios sobre marginación y Pobreza del Estado de México, Cuadernos para el Desarrollo Social número 5, Serie Marginación y Pobreza.

CAPÍTULO IV

Arriagada, Irma. (2006). *Breve guía para la aplicación del enfoque de capital social en los programas de pobreza*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas, 2006.

-----, Francisca Miranda y Thais Pávez. (2004). *Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas, Agosto.

Janvry, Alain de y Elisabeth Sadoulet. (2003). *Diseñando una metodología de evaluación de impacto para proyectos de Capital Social del Indesol*. En: Memoria del Seminario Internacional Capital Social e Indicadores de Evaluación. México, Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, Cuadernos de Divulgación 1, 1ª Edición.

López Rodríguez Patricia e Isidro Soloaga (comp.). (2012). *Capital Social y política pública en México*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos e Instituto Nacional de las Mujeres, Gobierno Federal, 1ª Edición.

ANEXO

Anexo 1. Cuestionario para el diagnóstico de redes de capital social en el conjunto habitacional

Este instrumento tiene por objetivo recolectar información sobre los distintos tipos de capital social que poseen los actores de una comunidad en sus redes sociales. Es una herramienta que si bien demanda 25 minutos para su explicación y aplicación permite la captación de información útil para su posterior sistematización y evaluación de resultados.

Una vez aplicado el cuestionario, la información resultante se organiza sobre una base de datos estadísticos que permite su análisis. La estructura contiene las siguientes características:

- Especificar los indicadores y variables correspondientes a cada tipo de capital social.
- Selección de las preguntas para categorizar a cada tipo de capital social.
- Señalar los códigos y clasificación correspondiente a cada tipología.
- Incorporar en la base de datos la información correspondiente a cada tipología.
- Exponer los resultados obtenidos para cada tipo de capital social.

CONJUNTO HABITACIONAL “EMILIO PORTES GIL” “PICACHO” DIAGNÓSTICO DE REDES DE CAPITAL SOCIAL

Instrucciones Generales. Por favor todas las preguntas deben ser contestadas, escriba usando pluma de tinta oscura y de molde.

1. IDENTIFICACIÓN DEL ACTOR INDIVIDUAL

Nombre del entrevistado: _____					
Género: Masculino ()		Femenino ()			
Edad: _____					
Nivel de Escolaridad:					
Ninguna ()		Prim. Incompleta ()		Prim. Completa ()	
Sec. Incompleta ()		Sec. Completa ()		Prepa. Incompleta ()	
Prepa. Completa ()		Lic. incompleta ()		Lic. Completa	
Posgrado ()					
¿Cuál es su ingreso mensual (salario mínimo \$67.29)?:					
1-2 ()	3-4 ()	5-6 ()	7-8 ()	9-10 ()	11 y más ()

1.1 IDENTIFICACIÓN CON EL ENTORNO URBANO

1. Lugar de residencia y entorno urbano

1.1 ¿Cuánto tiempo tiene viviendo en este conjunto? (Escriba las alternativas correspondientes: Sí (1) / No (0)

1- 5 años () 6- 10 () 11- 15 () 16- 20 () 20-24 () 25-29 () Más de 30 ()

1.2 ¿Cuál fue el motivo de adquirirlo? Sí (1) / No (0)

Por el valor económico () Porque es más seguro vivir en condominio ante la delincuencia actual () Por cercanía de mi trabajo () Por las formas de organización y administración condominal () Para relacionarse con el mismo tipo de gente () Por la ubicación (vialidades y paisaje urbano) () Otro ()

1.3 ¿Se siente satisfecho con su lugar de residencia? Sí (1) / No (0) _____

1.4 ¿Usted ha sido víctima de alguno de los siguientes delitos en su colonia durante los pasados 12 meses? Sí (1) / No (0)

Robo o allanamiento en su departamento () Robo o allanamiento de su automóvil estacionado () Experiencia personal de robo o asalto () Ataque físico en la zona () Ataque verbal en la zona () Ninguno de los anteriores ()

1.5 ¿Se siente seguro caminando solo en su unidad durante el día? Sí (1) / No (0) _____ Porque _____

1.6 ¿Se siente seguro caminando solo en su unidad cuando oscurece? Sí (1) / No (0) _____ Porque _____

1.7 ¿Cuáles son los aspectos del conjunto condominal que le gustan más? Sí (1) / No (0)
Su diseño arquitectónico () Sus áreas verdes () Las vías de comunicación cercanas () Los servicios que ofrece la zona () Sus formas de organización y administración interna () La convivencia entre vecinos () El grado de seguridad interna ()

Todas las opciones a la vez () No me gusta nada () Otro _____

1.8 ¿Cuál es su medio principal de transporte? Sí (1) / No (0)

Automóvil () Transporte público () Bicicleta () Motocicleta () A pie () Nunca sale () Otro _____

2. CAPITAL SOCIAL INDIVIDUAL DE UNIÓN

Familia y lazos de parentesco

2.1 ¿Tiene algún familiar viviendo en el mismo conjunto condominal? Sí (1) / No (0) _____

2.2 ¿Qué lazo de parentesco le une a su familiar? Sí (1) / No (0)

Madre o padre () Hermana o hermano () Tía o tío () Prima o primo ()

Otro _____

2.3 ¿Con qué frecuencia llama por teléfono a sus familiares?

4. Todos los días: _____

3. Algunas veces en la semana: _____

2. Una vez a la semana: _____

1. Menos de una vez a la semana (esporádicamente): _____

99. No sabe:

2.4 ¿Con qué frecuencia visita a sus familiares?

4. Todos los días: _____

3. Algunas veces en la semana: _____

2. Una vez a la semana: _____

1. Menos de una vez a la semana (esporádicamente): _____

99. No sabe: _____

Nivel de confianza hacia los vecinos(as)

2.5 ¿Diría usted que confía en sus vecinos(as)? Sí (1) / No (0) _____

2.6 ¿Ha hecho algún favor a sus vecinos(as) en los últimos 6 meses? Sí (1) / No (0) _____

2.7 ¿Alguno de sus vecinos(as) le hizo un favor a usted en los últimos 6 meses? Sí (1) / No (0) _____

2.8 ¿Con qué frecuencia llama por teléfono a sus vecinos(as)?

4. Todos los días: _____

3. Algunas veces en la semana: _____

2. Una vez a la semana: _____

1. Menos de una vez a la semana (esporádicamente): _____

99. No sabe: _____

2.9 ¿Con qué frecuencia visita a sus vecinos(as)?

4. Todos los días: _____

3. Algunas veces en la semana: _____

2. Una vez a la semana: _____

1. Menos de una vez a la semana (esporádicamente): _____

99. No sabe: _____

Amigos(as) y lazos de amistad

2.10 ¿Diría usted que confía en sus amigos(as)? Sí (1) / No (0) _____

2.11 ¿Ha hecho algún favor a sus amigos(as) en los últimos 6 meses? Sí (1) / No (0) _____

2.12 ¿Alguno de sus amigos(as) le hizo un favor a usted en los últimos 6 meses? Sí (1) / No (0) _____

2.13 ¿Con qué frecuencia llama por teléfono a sus amigos(as)?

4. Todos los días: _____

3. Algunas veces en la semana: _____

2. Una vez a la semana: _____

1. Menos de una vez a la semana (esporádicamente): _____

99. No sabe: _____

2.14 ¿Con qué frecuencia visita a sus amigos(as)?

4. Todos los días: _____

3. Algunas veces en la semana: _____

2. Una vez a la semana: _____

1. Menos de una vez a la semana (esporádicamente): _____

99. No sabe: _____

3. CAPITAL SOCIAL INDIVIDUAL DE PUENTE

3.1 ¿Qué tipo de actor individual es usted?

1. Administrador(a) _____

2. Director(a) de escuela _____

3. Empresario(a) local _____

4. Encargado(a) de algún servicio público _____

5. Funcionarios(as) del gobierno local _____

6. Líder (político, estudiantil, juvenil, religioso) _____

7. Representante vecinal _____

8. Otro _____

3.2 Qué tipo de organización /grupo pertenece o representa de la lista:

1. Pública _____

2. Productiva _____

3. Recreación _____

4. Organización No Gubernamental _____

5. Cívica _____

6. Religiosa _____

7. Étnica _____

3.3 ¿Con cuál de estos agentes de su comunidad se relaciona o está relacionado?

1. Actor Individual: _____

2. Organizaciones: _____

3. Órganos de la burocracia local: _____

4. Grupos informales: _____

5. Otros _____

3.4 De la lista de actores, ¿con algunos de ellos mantienen relaciones de contacto u afiliación entre sí? Sí (1) / No (0) _____

Si su respuesta es No, vaya a la pregunta 4.1

3.5 ¿Usted podría nombrar un par de actores relacionados? _____

3.6 ¿Qué tan frecuente es el contacto entre ellos? (frecuencia)

4. Todos los días: _____

3. Algunas veces en la semana: _____

2. Una vez a la semana: _____

1. Menos de una vez a la semana (esporádicamente): _____

99. No sabe: _____

4. CAPITAL SOCIAL INDIVIDUAL DE ESCALERA O VINCULANTE

4.1. Sobre las afiliaciones o contacto que usted mantiene con los grupos e individuos que señaló, ¿alguna de esas relaciones lo ayuda, o lo ha ayudado a tener acceso a los siguientes servicios u obtener algunos de los siguientes beneficios? Sí (1) / No (0)

Educación y capacitación _____

Trabajo _____

Servicios de salud _____

Suministro de agua y saneamiento _____

Colaboración en proyectos sociales o productivos _____

Créditos, préstamos o ahorros _____

Diversión/ Recreación _____

Ayuda en emergencias personales o catástrofes _____

Otros (especificar) _____

4.2. Sobre las afiliaciones o contacto que usted mantiene con los grupos e individuos que señaló, ¿considera usted que algunos de esos actores, por sus características (posición económica, actividades que realiza, status social, conocidos que tiene, porque es del poder público), lo podría ayudar a contribuir o alcanzar sus objetivos de vida? Sí (1) / No (0) _____ Porque _____

5. CAPITAL SOCIAL GRUPAL DE UNIÓN (para grupos informales, organizaciones y órganos de la burocracia)

5.1 ¿Pertenece usted a un grupo u organización pública o privada? Sí (1) / No (0) _____ Si su respuesta es Sí, conteste las siguientes preguntas.

Cargo dentro de la organización u órgano formal: _____

Papel que desempeña o rol dentro del órgano informal (líder, dirigente, asociado): _____

5.2. Caracterización de la organización/ grupo:

¿Cuál es el nombre o cómo se autodenomina el grupo u organización a la cual pertenece? _____

¿Cuánto tiempo de existencia tiene el grupo u organización?* _____

¿Cuántos individuos pertenecen a la organización /grupo?* _____

* Si el entrevistado no tiene la cifra exacta, puede aproximar.

Tipo de organización:

1. Pública: _____

2. Productiva: _____

3. Recreación: _____

4. Organización No Gubernamental: _____

5. Cívica: _____

6. Religiosa: _____

7. Étnica: _____

5.3. Si piensa en los miembros de su grupo u organización, usted diría ¿que la mayoría comparte...? Sí (0) / No (1)

Vecindario/ Aldea: _____

Familias o relaciones de parentesco: _____

Religión: _____

Género: _____

Edad: _____

Grupo lingüístico o étnico/ raza: _____

Otro: _____

5.4 Los miembros del grupo u organización tienen la misma...Sí (0) / No (1)

Ocupación: _____

Formación o nivel educacional: _____

5.5. ¿Los miembros son principalmente de la misma tendencia política o pertenecen al mismo partido político? Sí (1) / No (0) _____

5.6 Dentro de su grupo u organización considera que: Sí (1) / No (0)

¿La mayoría de los miembros tienen ingresos similares? _____

O ¿Existe una combinación de ingresos altos y bajos entre los miembros? _____

5.7 ¿Cómo se convirtió en miembro de este grupo u organización?

1 Soy fundador: _____

2 Por invitación de algún otro miembro: _____

3 Por concurso u opción propia: _____

5.8 ¿Existen conflictos dentro de su grupo u organización? Sí (1) / No (0) _____

Si su respuesta es No, vaya a la pregunta 5.10

5.9 ¿Cuál de las siguientes opciones piensa usted que representan los motivos de los problemas o conflictos de las relaciones internas de su grupo u organización? Sí (0) / No (1)

Individualismo, y fragmentación de las relaciones internas: _____

Falta de análisis crítico: _____

Falta de acción colectiva: _____

Falta de confianza y aislamiento: _____

Otro: _____

5.10 ¿Cuál de las siguientes opciones piensa usted que representan las principales fortalezas o características positivas de las relaciones internas de su grupo u organización? Sí (1) / No (0)

Unión interna y sentido de solidaridad: _____

Habilidad para discutir y analizar críticamente: _____

Actividades colectivas: _____

Habilidad para relacionarse con otros: _____

Otro: _____

5.11 Cuando se organizan actividades del grupo u organización, los miembros del grupo u organización: Sí (1) / No (0)

3. Siempre participan: _____

2. A veces participan: _____

1. No participan: _____

99. No sabe: _____

5.12 Para coordinar actividades del grupo u organización, los miembros del grupo: Sí (1) / No (0)

3. Se relacionan directamente entre sí, debido a la fluida comunicación entre los miembros de la colectividad: _____

2. Necesitan intermediarios que conecten a los equipos o grupos dentro de la organización, debido a la dificultad de comunicación entre miembros de la colectividad: _____

1. El grupo cercano al líder /presidente/ director coordina las actividades o planifica: _____

0. El líder/ dirigente/ presidente/ director coordina las actividades o planifica: _____

5.13. ¿Cómo se seleccionan los líderes de este grupo?

1. Mediante una persona o entidad externa: _____

2. Cada líder elige a su sucesor: _____

3. A través de un pequeño grupo de miembros: _____

4. A través de la decisión/ voto de todos los miembros: _____

5. No sabe/ no está seguro: _____

6. CAPITAL SOCIAL GRUPAL DE PUENTE

Me gustaría preguntarle acerca de los grupos, organizaciones o individuos de esta lista de identificación de actores locales de la comunidad, con los cuales su grupo u organización tiene contacto o participa. Estos son, individuos, grupos formalmente organizados (con personalidad jurídica), privados, públicos con o sin fines de lucro, órganos de la Delegación, ya sea técnicos, supervisores o funcionarios, o simplemente grupos de personas que se reúnen de manera regular para realizar una actividad específica.

6.1 ¿Con cuál de estos agentes de su comunidad se relaciona o está asociado?

*Utilice la lista de identificación de agentes

*Si la afiliación o conexión es con agentes no listados. Identifíquelos en la última fila.

Actor individual _____

Organizaciones formales _____

Órganos de la Burocracia local _____

Grupos informales _____

Otros _____

Nombre de la organización / individuo: _____

6.2 ¿Qué tan frecuente es el contacto que tiene usted con el grupo/ organización o actor individual?

4. Todos los días: _____

3. Una vez a la semana _____

2. Por lo menos una vez al mes _____

1. Esporádicamente _____

99. No sabe _____

6.3 De los actores que usted señaló, ¿algunos de ellos mantienen relaciones de contacto u afiliación entre sí? Sí (1) / No (0): _____

Administrador(a) _____

Director(a) de escuela _____

Empresario(a) local _____

Encargado(a) de algún servicio público _____

Funcionarios(as) del gobierno local _____

Líder (político, estudiantil, juvenil, religioso) _____

Representante vecinal _____

Si su respuesta es No, vaya a la pregunta 6.6

6.4 ¿Qué tan frecuente es el contacto entre ellos?

Pareja de actores relacionados: _____

4. Todos los días: _____

3. Una vez a la semana: _____

2. Por lo menos una vez al mes: _____

1. Esporádicamente: _____

99. No sabe: _____

6.5 Sobre los grupos con que señaló tener contacto o estar afiliado ¿algunos de ellos tienen objetivos comunes a los de su organización? Sí (1) / No (0): _____

Si su respuesta es No, vaya a la pregunta 7.1

6.6 El grupo con el cual su organización tiene objetivos en común, ¿están conformados en alianzas o federaciones? Sí (1) / No (0) _____

7. CAPITAL SOCIAL GRUPAL DE ESCALERA

7.1. Para acceder a una de las organizaciones o individuos que usted considera importantes para los objetivos de su grupo u organización se necesita negociar o contactarse con:

2 Más de un órgano o individuo intermediario: _____

1 Un solo órgano o individuo intermediario: _____

0 No tiene posibilidades de acceder o contactarse con esos agentes: _____

(Si la respuesta es 2 ó 1 vaya a la pregunta 7.2).

7.2. ¿De los intermediarios que la organización necesita hay alguno que haya mencionado en la lista de arriba (respuesta a pregunta 4.1)? Sí (1) / No (0) _____

7.3. Sobre las afiliaciones o contacto que el grupo u organización mantiene con los grupos e individuos que señaló, ¿alguna de esas relaciones los ayuda, o ha ayudado a su grupo u organización a tener acceso a los siguientes servicios u obtener algunos de los siguientes beneficios? Sí (1) / No (0)

Capacitación: _____

Servicios de salud: _____

Asesoría técnica: _____

Colaboración para ejecutar proyectos sociales o productivos: _____

Créditos (préstamos) _____

Financiamiento: _____

Diversión/ Recreación: _____

Otros (especificar): _____

7.4. Sobre las afiliaciones o contacto que el grupo u organización mantiene con los grupos e individuos que señaló, ¿considera usted que algunos de esos actores podrían ser útiles para los objetivos de la colectividad debido a alguna de las siguientes características? Sí (1) / No (0)

Posición económica y riqueza: _____

Prestigio social: _____

Relevancia política: _____

Prominencia en el desarrollo de la comunidad: _____

Riqueza de contactos sociales: _____

Otros: _____

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuestionario para Diagnosticar Redes de Capital Social de Actores Individuales y Colectivos de una Comunidad, CEPAL, adaptada al contexto de la comunidad del conjunto habitacional "Emilio Portes Gil" (mayo de 2011).

ÍNDICE DE ANEXO, CUADROS, GRÁFICOS E ILUSTRACIÓN

Anexo

Anexo 1. Cuestionario para el diagnóstico de redes de capital social en el conjunto habitacional.....	161
---	-----

Cuadros

Cuadro 1. Presupuesto Participativo en la Ciudad de México.	81
Cuadro 2. Presupuesto Participativo en la Ciudad de México. Asignación directa de recursos públicos locales (2009- 2010).....	82
Cuadro 4. Tipo de religión profesada en el conjunto habitacional	99
Cuadro 5. Población con alguna limitación física	100
Cuadro 3. Frecuencia y porcentaje de la muestra	118
Cuadro 6. Tiempo de residencia	120
Cuadro 7. Motivo de elección de la residencia actual.....	121
Cuadro 8. Percepción de seguridad en el conjunto condominal	122
Cuadro 9. Tipo de actor individual según tipo de organización y/o grupo al que pertenece o representa	125
Cuadro 10. Tipo de actor individual según agentes de su comunidad con los que se relacionan.....	126
Cuadro 11. Frecuencia y porcentaje de condóminos que pertenece a un grupo u organización pública o privada.....	128
Cuadro 12. Tiempo de existencia del grupo u organización a la que pertenecen los condóminos	128
Cuadro 13. Tipo de organización a la que pertenecen los condóminos.....	129
Cuadro 14. Características que comparten los miembros del grupo u organización a la que pertenecen los condóminos	129
Cuadro 15. Característica que comparte el grupo respecto a la forma de convertirse en miembro de la organización	132

Gráficos

Gráfico 1. Población del conjunto habitacional según grupos de edad.....	96
Gráfico 2. Porcentaje de personas residentes del conjunto habitacional que tiene derecho a algún servicio médico.....	98
Gráfico 3. Características de la población económicamente activa del conjunto habitacional.....	99
Gráfico 4. Elementos que más le agradan del conjunto condominal	121
Gráfico 5. En el último año ¿ha sido víctima de alguno de los siguientes delitos en su colonia?.....	122
Gráfico 6. Nivel de capital social individual de unión	124
Gráfico 7. Nivel de capital social individual de escalera	127
Gráfico 8. Nivel de capital social grupal de unión	131
Gráfico 9. Nivel de capital social grupal de puente	133
Gráfico 10. Nivel de capital social grupal de escalera	134

Ilustración

Ilustración 1. Mapa de la U. H. Pemex-Picacho	85
---	----