

**CAPITAL SOCIAL Y ESPACIO PÚBLICO, ESTUDIO DE  
CASO: LOS CENTROS DE BARRIO EN LAS  
DELEGACIONES BENITO JUÁREZ, LA MAGDALENA  
CONTRERAS Y XOCHIMILCO (2005-2007).**

**TESIS  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS.**

**PRESENTA  
PATRICIA LÁZARO LÓPEZ**

**TUTOR  
DR. FERNANDO PLIEGO CARRASCO**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, FEBRERO 2010**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

*En memoria de Oscar Ricardo y Ricardo Pablo,  
Con cariño y admiración.*

**AGRADECIMIENTOS A:**

Mi tutor, Dr. Fernando Pliego Carrasco, por su confianza y apoyo.

Mis sinodales: Dra. Bertha Lerner Sigal, Dra. Karla Valverde Viesca, Dra. Patricia Ramírez Kuri y Dr. José Antonio Rosique Cañas, por sus observaciones y consejos, así como el tiempo dedicado para leer esta Tesis.

Mi esposo, Eduardo, por apoyarme para concluir con las exigencias de la Maestría y observar mis incongruencias.

Isabel, por esa fortaleza que contagia para seguir avanzando.

Mi mamá y hermanas (Gaby, Mayra y Carmen) por comprender mis ausencias.

El Mtro. Pablo Yanes Rizo, por la oportunidad de participar en la creación del EVALÚA DF, proyecto que me permitió no solo poner en práctica mi formación como administradora pública, también conocer desde el quehacer público el proceso de institucionalización del desarrollo social en el Distrito Federal.

El CONACYT, por la beca para cursar la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, la cual tiene registro en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC).

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO 1. ¿QUÉ ES CAPITAL SOCIAL?.....</b>	<b>16</b>
1.1. Origen del concepto.....	20
1.1.1. El capital social y su carácter multidisciplinario.....	22
1.2. Avances en la definición de capital social.....	23
1.2.1. Elementos fundamentales del concepto.....	27
1.2.2. Relación entre capital social y capital humano.....	29
1.2.3. Debate sobre el carácter teórico del capital social.....	31
1.2.4. Clasificaciones de capital social.....	34
1.3. Vertientes del capital social con significado: social o político-económico.....	37
1.4. Componentes del capital social comunitario.....	42
1.4.1. Aplicación del enfoque en el ámbito comunitario.....	43
1.4.2. Participación social y espacios públicos para el capital social.....	45
1.4.2.1. Uso del concepto <i>participación</i> en el ámbito social.....	45
1.4.2.2. Espacios públicos ¿para qué?.....	47
1.5. Marco institucional y gestión para el capital social.....	50
1.5.1. Función del marco institucional en el enfoque de capital social.....	51
1.5.2. Gestión social para generar y aprovechar capital social.....	54
1.5.3. Esquema de análisis: capital social, espacio público y participación social.....	56
<b>CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL Y LOS CENTROS DE BARRIO.....</b>	<b>59</b>
2.1. El Gobierno del Distrito Federal (GDF).....	63
2.1.1. Antecedentes históricos y reformas políticas.....	63
2.1.2. Características demográficas y económicas.....	70
2.1.3. El Distrito Federal como parte de una zona metropolitana.....	76
2.2. Normatividad y modelos para el desarrollo social en el Distrito Federal.....	78
2.2.1. Estructura administrativa y marco jurídico en materia social.....	79
2.2.2. Modelos de Desarrollo Social en el Distrito Federal.....	86
2.2.2.1. Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (1997-2000).....	87
2.2.2.2. Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (2000-2006).....	90

## CONTENIDO

2.2.3.	Avances y retos en materia social.....	94
2.3.	El papel de las delegaciones y los centros de barrio en la promoción del desarrollo social en el DF.....	99
2.3.1.	Las delegaciones como órganos político-administrativos desconcentrados.....	99
2.3.1.1.	Atribuciones del gobierno delegacional en materia social.....	101
2.3.2.	Los centros de recreación y convivencia social o centros de barrio	105
2.3.2.1.	Antecedentes y marco normativo para la administración de los centros.....	108
2.3.3.	Los centros de barrio como espacios públicos para la recreación y convivencia.....	110
<b>CAPÍTULO 3. LOS CENTROS DE BARRIO EN LAS DELEGACIONES BENITO JUÁREZ, LA MAGDALENA CONTRERAS Y XOCHIMILCO (2000-2006).....</b>		<b>117</b>
3.1.	Principales características de los centros de barrio.....	119
3.1.1.	Ingresos Autogenerados.....	122
3.1.2.	Problemática identificada en los centros de barrio.....	126
3.2.	Los centros de barrio en la delegación Benito Juárez.....	130
3.2.1.	Características sociodemográficas de la delegación.....	130
3.2.2.	Administración de los centros de barrio.....	134
3.2.3.	Problemas identificados en los centros de barrio.....	137
3.3.	Los centros de barrio en la delegación La Magdalena Contreras...	140
3.3.1.	Características sociodemográficas de la delegación.....	140
3.3.2.	Administración de los centros de barrio.....	144
3.3.3.	Problemas identificados en los centros de barrio.....	144
3.4.	Los centros de barrio en la delegación Xochimilco.....	149
3.4.1.	Características sociodemográficas de la delegación.....	149
3.4.2.	Administración de los centros de barrio.....	153
3.4.3.	Problemas identificados en los centros de barrio.....	154
3.5.	Resumen general: encuentros y desencuentros.....	157
<b>CONCLUSIONES.....</b>		<b>161</b>
<b>ANEXO 1.....</b>		<b>170</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA GENERAL.....</b>		<b>171</b>

## INTRODUCCIÓN

El propósito de esta investigación es demostrar el impacto social de las actividades y servicios que se ofrecen en los centros de barrios administrados por las delegaciones del Distrito Federal, al representar un beneficio para la población en una ciudad que además de encontrarse en constante proceso de urbanización, es calificada como la más poblada del país.

Para dar respuesta a las preguntas ¿Cómo establecer mecanismos para incentivar la participación ciudadana en lo social? ¿Qué impacto social tienen los centros de barrio? ¿Cuál es la importancia de los centros de barrio como espacios públicos? Surgió la idea de diseñar un esquema de análisis que permita vincular de forma innovadora tres conceptos fundamentales: capital social, espacio público y participación ciudadana. De igual forma, el reto consistió en sacar las categorías de los debates académicos y colocarlas en un contexto local para la recuperación y fortalecimiento de los centros de barrio.

En virtud de lo anterior, se recurre a la noción capital social en su acepción más simple, la utilizada por L.J. Hanifan en su texto “The Rural School Community Center” publicado en 1916, la cual permite relacionar el espacio público y la participación social en el ámbito comunitario. Para tal fin y considerando que actualmente la comprensión del término capital social se ha vuelto compleja, al existir una gran cantidad de definiciones y continuos debates sobre su validez teórica, en el primer capítulo del documento se abordan definiciones de los principales autores y enfoques que intentan proporcionar una base teórica del capital social, en especial desde la perspectiva política, económica y sociológica.

**Los centros de barrio en el ámbito delegacional.** Los centros de barrio son identificados como aquellos espacios públicos en el Distrito Federal administrados directamente por los órganos político-administrativos, también conocidos como delegaciones políticas, donde se realizan actividades en materia de educación, capacitación y recreación para promover el desarrollo comunitario y la convivencia social entre los miembros de una población.

Los centros no tienen una denominación homogénea ya que cada delegación le da un nombre distinto; según el tipo de actividades que promueven se pueden clasificar en espacios culturales, deportivos, sociales o comunitarios. Además de representar una opción para un aprovechamiento positivo del tiempo libre, también contrarrestan las tendencias de segmentación, individualismo y exclusión en una ciudad que forma parte de una megalópolis.

**Conceptos básicos.** Para demostrar el impacto social de los centros se utiliza el enfoque de *capital social*, categoría que por su sentido económico, ambigüedad y carácter multidimensional es objeto de discusión, rechazo y amplio debate sobre su desarrollo teórico; sin embargo, a diferencia de nociones como *tejido social* y *cohesión social*, el término capital social contiene los elementos necesarios para demostrar que los centros de barrio tienen un impacto social, que permite contrarrestar tendencias hacia la individualización y desinterés por los asuntos públicos en una comunidad, a partir de una relación de variables que incluye espacio público y participación de la ciudadanía en lo social.

A partir de la bibliografía revisada, diversas lecturas identifican a James Coleman como el autor que a finales de los ochenta rescata el término capital social y lo coloca en el debate académico de las Ciencias Sociales, donde es utilizado para estudiar temas como el desarrollo y la sociedad civil integrada por organizaciones sociales y civiles. En general, el capital social es visto como un mecanismo para el diseño e implementación de políticas públicas de combate a la

pobreza, promoción de la cultura, desarrollo comunitario, acción colectiva (empoderamiento) y capital humano.

Aunque se han diseñado políticas públicas cuyo objetivo es la formación de capital social que represente un bienestar social en la población, un análisis sobre la naturaleza de este tipo de capital nos permite utilizar dicha categoría en otros ámbitos, donde la recuperación de la confianza social es fundamental para establecer formas de organización que no se limiten a la sociedad civil, sino a la relación individuo-comunidad, donde se promueva un mayor interés por los asuntos públicos y un compromiso cívico hacia una comunidad. En ese sentido, el hilo conductor del presente trabajo de investigación es demostrar que los centros de barrio además de ser unidades administrativas que generan ingresos, también son espacios públicos estratégicos para generar capital social en el ámbito delegacional, el cual se puede reflejar a partir de un incremento en la participación social de la población.

Una vez que se ha intentado disminuir la complejidad que representa conocer el enfoque de capital social a partir de las perspectivas desde las cuales se aborda el concepto, las definiciones básicas, sus elementos fundamentales, las aportaciones teóricas que dan forma al concepto y las razones por las cuales se cuestiona su carácter de paradigma como una aportación más al análisis del capital social, se reflexiona sobre la utilidad que se le ha dado al término de acuerdo con la revisión bibliográfica sobre el tema, los antecedentes y el contexto donde el término se convierte en una línea de investigación.

Con base en la metodología descrita, se identifican dos vertientes o significados del capital social: uno social, que tiene origen en las relaciones de confianza y reciprocidad que se dan de manera informal entre los miembros de un grupo o comunidad, y el otro político-económico, donde una autoridad de manera formal, por medio de normas y organizaciones, incentiva a la participación, el

compromiso cívico y la solidaridad para la estabilidad política y el desempeño económico.

Al conjugar las características de los centros de barrio y la formación de capital social, para generar en los individuos interés por participar en los temas de carácter público, destaca la relación entre capital social y espacio público, como bien señala Norbert Lechner: “la creación y fortaleza del capital social requiere del espacio público”, por ser un lugar de reunión donde las personas se constituyen en ciudadanos que participan en la decisión de las normas que regulan la convivencia social. Asimismo, el espacio público es el ámbito donde se conforman las opiniones públicas mediante las cuales los ciudadanos inciden sobre las instituciones políticas, ya sea de manera formal o informal.<sup>1</sup>

Por lo anterior, en el primer capítulo se reflexiona sobre la participación ciudadana en lo social y el espacio público como dos componentes fundamentales del capital social comunitario, el cual implica fomentar en las personas la confianza e interés por participar en acciones colectivas para beneficio de la comunidad. En el último apartado el esquema de análisis se complementa con la explicación de cómo a partir de un marco institucional, se puede generar confiabilidad y a través de la gestión social se pueden reconocer nuevas formas de participación para implementar un modelo de políticas públicas de abajo hacia arriba desde el ámbito local.

**Contexto nacional y local.** En la actualidad la sociedad se encuentra inmersa en un ambiente globalizado donde predominan: a) los asuntos económicos sobre lo social, por ejemplo incentivos fiscales para la inversión privada, fortalecimiento de los sistemas financieros y medidas para la estabilidad macroeconómica frente a mayor inversión en servicios de educación, salud y

---

<sup>1</sup> Lechner Norbert. “El capital social como problema cultural”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, abr-jun 2002.

redes de protección social<sup>2</sup>; b) la discrecionalidad sobre la publicidad de la información, donde la primera ha disminuido gracias a las tecnologías de la información y la comunicación (TICS); y c) la acción de los gobiernos locales que ha adquirido relevancia en temas como el cuidado del medio ambiente, desarrollo, cultura y promoción de los derechos humanos.

Dicho contexto permite que las personas cuenten con mayor información de lo que sucede a su alrededor, sea heterogénea en su forma de pensar y convivir, e incluso demande participar y ser escuchada. Basta con ver cómo en el Distrito Federal la necesidad de los capitalinos por tener un papel activo en los asuntos públicos de la entidad obligó a constituir un gobierno local y a cambiar su administración pública para atender los requerimientos propios de los capitalinos.

El Distrito Federal no está exento de padecer los efectos negativos del contexto descrito. El incremento del comercio informal junto con los problemas de inseguridad, desempleo y corrupción han generado conflictos sociales que rebasan la capacidad de respuesta del gobierno local y de las delegaciones, quienes tienen serias restricciones en la atención de asuntos públicos como recursos condicionados y funciones limitadas<sup>3</sup>; situación que no debemos olvidar cuando se valoran alcances y limitaciones de políticas públicas en el ámbito delegacional. De igual forma, se presentan otro tipo de problemas sociales, como la falta de comunicación y el aislamiento que cada día padecen los habitantes de la Ciudad de México.

---

<sup>2</sup> Informe sobre seguimiento mundial 2009, pp. 6-7, en:

[http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2009/Resources/GMR2009-Spanish\\_ovw.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2009/Resources/GMR2009-Spanish_ovw.pdf)

<sup>3</sup> A partir de las elecciones locales de 1997 y 2000 para elegir al primer Jefe de Gobierno del DF y a los Jefes Delegacionales respectivamente, comienza la apertura de nuevos mecanismos formales (elecciones, asambleas, consultas populares) en una ciudad donde la sociedad exigía participar en la toma de decisiones sobre asuntos públicos. Desafortunadamente, esa participación se ha limitado a la información o consulta sobre propuestas planteadas desde el gobierno y no a partir de las necesidades reales de la comunidad.

En materia de política social se identifica el predominio de la asistencia social entendida como la atención a grupos de la población en condiciones de extrema pobreza y con altos grados de vulnerabilidad; en lo privado, las acciones tienen origen en la caridad y, en lo público, son acciones paliativas o compensatorias cuando las políticas sociales implementadas por el gobierno no logran incluir a todos los miembros de una sociedad.<sup>4</sup> Pero este enfoque ya no es válido ni suficiente para impulsar el desarrollo social en una entidad como el Distrito Federal, pues los planes y programas de gobierno que en su mayoría atienden áreas como salud, educación, empleo, vivienda e incluso recreación y cultura a través de líneas de acción focalizadas, en nuestros días requieren la inclusión de las personas como sujetos activos con derechos y obligaciones, dejando a un lado la idea de sujetos pasivos limitados a recibir.

Si bien una política social integral incluye en su estructura: salud, alimentación, educación, asistencia social, empleo, vivienda, cultura, deporte y recreación, en esta investigación sólo se toman en cuenta la promoción de la cultura, el deporte y la recreación porque son aspectos básicos para fomentar en una comunidad valores como: respeto, tolerancia, confianza, solidaridad e interés por participar en la solución de problemas públicos, lo anterior es importante si reconocemos en la población urbana la existencia de una tendencia hacia el sedentarismo y una actitud de desinterés sobre los asuntos que conciernen a la comunidad.

La apatía y el desinterés por los asuntos públicos repercuten en el tejido social, en el fomento de valores y en la construcción de una identidad social. Dicha problemática se acentúa si consideramos que en el ámbito nacional se aplica un modelo económico de carácter neoliberal, cuyos principios establecen un adelgazamiento del Estado y de sus tareas en lo social; mientras que en el ámbito local, en el DF, se presenta un constante aumento de espacios privados

---

<sup>4</sup> Para conocer una perspectiva diferente sobre la asistencia social vista como un derecho ciudadano y no como una ayuda, consultar el libro de Fuentes, Mario Luis. *La Asistencia Social en México, Historia y Perspectivas*, Paideia, México, 1998, con prólogo de Gilberto Rincón Gallardo.

para actividades comerciales, servicios financieros e inmobiliarios<sup>5</sup>, en comparación con los espacios públicos destinados a la recreación y convivencia social, además de la infraestructura para el desarrollo social y comunitario, que es insuficiente al existir cada día menos oportunidades territoriales y de recursos para generar estos tipos de espacios.

**Marco institucional en materia de desarrollo social en el Distrito Federal.** El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006 en su apartado de diagnóstico presenta un panorama contradictorio: por un lado, tenemos una ciudad que concentra la mayor cantidad de instituciones culturales públicas y privadas del país y, por el otro, una ciudad donde la mayor parte de la población no tiene acceso a la cultura ni opciones de esparcimiento. En los barrios, pueblos y colonias los espacios públicos para descanso y esparcimiento son escasos e insuficientes, tal situación representa una vida urbana cada vez más dura y exigente donde “los habitantes de la Ciudad sufren de un proceso de deshumanización que se traduce en una elevación de los índices de violencia familiar que amenaza crecientemente las relaciones de armonía y convivencia, indispensables para la viabilidad a mediano plazo de relaciones positivas de vida social”.<sup>6</sup>

Con la finalidad de atender la problemática identificada en el diagnóstico del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal, el gobierno local inició lo que hoy se conoce como el proceso de institucionalización de la política de desarrollo social, acorde a las necesidades reales de la entidad. El paso más importante, por ser el eje rector de dicho proceso fue la actualización de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, así como la publicación de su Reglamento. Basta con señalar la definición de *política de desarrollo social* como es la acción pública para “construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos,

---

<sup>5</sup> Ramírez Kuri, Patricia (coord.). *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, p. 33.

<sup>6</sup> “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006” en: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 04 de diciembre de 2001, p. 90.

creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos”.<sup>7</sup>

Al considerar las ventajas y desventajas del contexto descrito tanto en el ámbito nacional como en el local, las características de la sociedad actual y los enfoques de desarrollo social implementados a partir de 1997 para garantizar el bienestar y una mejor calidad de vida de la población, el segundo capítulo denominado “La política de desarrollo social en el Distrito Federal y los centros de barrio” contiene un análisis sobre el papel que se le ha dado a los centros de barrio en la agenda pública, de acuerdo con la estructura administrativa y el marco jurídico que sustenta la política de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal (GDF); los avances y retos de los modelos de desarrollo social implementados durante el periodo 1997-2006 en la Ciudad de México en materia de participación ciudadana y recuperación de espacios públicos, así como los alcances y limitaciones de las delegaciones para el desarrollo social y fortalecimiento de los centros de barrio como espacios públicos para la convivencia social.

**Estudio de caso: tres delegaciones del Gobierno del Distrito Federal.** A partir de la investigación documental y de campo, el último capítulo dedicado a los centros de barrio en las delegaciones Benito Juárez, La Magdalena Contreras y Xochimilco, se divide en tres secciones: la primera aborda de manera general los antecedentes, funcionamiento y marco normativo de los centros de barrio; la segunda, es una descripción de las características sociodemográficas de las delegaciones y, la tercera, es un análisis de los centros de barrio en cada demarcación, la forma en que son administrados y la problemática identificada durante los años 2005-2007. Cabe destacar que el periodo delimitado incluye la

---

<sup>7</sup> Artículo 3º fracción XIV de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

conclusión de una administración delegacional y el inicio de otra, tal situación permite identificar la continuidad o ruptura de las acciones en materia de desarrollo social en el ámbito delegacional.

Referente a la selección de las delegaciones, ésta se realizó según las variables que permitían identificar puntos en común y diferencias respecto al papel que desempeñan los centros de barrio y la atención que cada demarcación les brinda. Por tal razón, se tomó en cuenta el número y composición de la población, porcentaje de participación en asambleas vecinales, costumbres y tradiciones, número de centros de barrio y unidades territoriales según el grado de marginación.

**Consideraciones finales.** Cuando hablamos de desarrollo social se piensa en mejor y mayores oportunidades de empleo, educación, vivienda, cultura, equidad de género, deporte y recreación. Los primeros tres temas reciben la mayor atención por influir en las condiciones de vida de la población, en especial la de escasos recursos; no obstante, el deporte y la recreación también tienen un impacto, pero de carácter social, al considerar que las actividades deportivas y recreativas promueven el desarrollo de una identidad e integración comunitaria.

El Distrito Federal es una entidad donde confluye una gran diversidad de actividades sociales, políticas y económicas, también es sede de los poderes federales y capital del país, hecho que convierte a la entidad en el principal centro de actividades culturales, espectáculos y sede de los principales museos. Si bien tal situación, en lo general favorece a la población tanto residente como visitante, en lo particular se requiere rescatar y fortalecer espacios públicos que en el ámbito delegacional fueron o son opciones de recreación y convivencia social.

El término espacio público no se debe limitar a parques, jardines, áreas verdes y camellones, sino ampliarse a casas de cultura, centros de desarrollo comunitario y deportivos, los cuales son espacios donde, mediante actividades deportivas, recreativas y de capacitación para el trabajo, se promueven costumbres y tradiciones locales, así como actividades de participación e involucramiento hacia una mejor calidad de vida en la comunidad.

Se considera que los beneficiados de las actividades que promueven los centros de barrio son los niños, jóvenes y adultos mayores. La población infantil y juvenil tiene oportunidad de desarrollar su capacidad de trabajar en equipo, además de compartir, socializar y mejorar su salud. En este tipo de población se reduce la tendencia hacia actividades anti-sociales (Ej. delincuencia, drogadicción, violencia) al ofrecer opciones para aprovechar de forma positiva el tiempo libre. Mientras que los adultos mayores tiene oportunidad de convivir y compartir sus experiencias, en lugar de quedar aislados socialmente.

Como se ha visto, el espacio público físico es un “lugar común donde la gente lleva a cabo actividades cotidianas, funcionales y rituales que cohesionan a la comunidad”.<sup>8</sup> No obstante, un problema que afecta a los espacios públicos es la pérdida de la funcionalidad para la cual fueron creados. A pesar de ser lugares con una función específica de acuerdo con una normatividad, en la mayoría de los casos dicha función es olvidada por autoridades y ciudadanos.

Sobre el tema de la participación social, para que las autoridades por medio de la gestión social logren la participación de las personas en la promoción de actividades de convivencia y recreación, deben llevar a cabo dos acciones: 1) desarrollar estrategias para que la población tenga opciones de cultura, deporte y recreación en su localidad, y 2) enseñar a las nuevas generaciones formas de convivencia ciudadana basadas en el respeto y la tolerancia, además de incentivar

---

<sup>8</sup> Ramírez Kuri, Patricia (coord.), *op. cit.* p. 37.

a la población adulta a volver a confiar en sus vecinos y en las autoridades para trabajar por un proyecto o programa en común.

Actualmente nos encontramos en un contexto donde la búsqueda por la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia convierte a los miembros de la sociedad en datos estadísticos, en consecuencia se olvida la naturaleza de la Administración Pública, que es el sentido de lo público para el bienestar social a partir de la flexibilidad, la apertura y la gestión social de abajo hacia arriba.

Acciones de creación, recuperación y mantenimiento de espacios públicos, permiten obtener resultados concretos y tangibles para beneficio del público y conservación de lo público, fórmula que permite en un mismo tiempo y espacio recuperar la confianza de la población en las autoridades. Cuando la sociedad ve que las autoridades se ocupan por mejorar sus condiciones de vida y su entorno es seguro, habitable y funcional el resultado es un cambio en la percepción sobre la acción gubernamental, factor que incide en la disminución de la apatía social por los asuntos públicos.

Por último, este trabajo de investigación no intenta responder el por qué no existen mecanismos que fomenten la confianza y la participación social, sino el cómo renovar la convivencia y la solidaridad social en una sociedad en constante proceso de urbanización, como la que reside en el Distrito Federal. Una opción es la recuperación de espacios públicos para recreación y convivencia, la cual no debe quedar fuera en la agenda pública, pues permite un mayor acercamiento de la Administración Pública con la sociedad en el ámbito local.

## CAPÍTULO 1. ¿QUÉ ES CAPITAL SOCIAL?

Al intentar responder la pregunta ¿Qué es capital social?, nos encontramos con un término que por su condición multidisciplinaria tienen una gran variedad de definiciones según la perspectiva desde la cual se aborda. El capital social puede tener una connotación económica, política, antropológica o sociológica; sin embargo, antes de conocer las principales definiciones y cuál de ellas es la más acorde a este trabajo de investigación, es necesario destacar algunos antecedentes sobre el uso del concepto.

A partir de los noventa el capital social se ha utilizado como un enfoque de investigación para diseñar estrategias que faciliten el desarrollo de un país, región o localidad. Sus principales promotores son el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismos internacionales para el desarrollo que, desde los años ochenta, han llevado a cabo una serie de intentos por lograr un avance paralelo entre el desarrollo económico y social en América Latina.

La influencia de los organismos internacionales sobre los planes y programas para el desarrollo económico-social en América Latina, la disminución de la pobreza y la desigualdad se ha presentado en dos etapas: la primera con la presentación del Consenso de Washington, documento que promueve *menos Estado y más mercado*, mediante la aplicación de un conjunto de *lineamientos*<sup>9</sup> para lograr el crecimiento económico, sin tomar en cuenta las características propias de cada país. La puesta en marcha de esos lineamientos dio como

---

<sup>9</sup> Los principales lineamientos del Consenso de Washington son: 1) disciplina fiscal, 2) reforma impositiva, 3) privatización, 4) tipos de cambio competitivos, 5) desregulación, 6) liberalización de las políticas comerciales, 7) protección de los derechos de propiedad, 8) apertura a la inversión extranjera directa, 9) prioridad del gasto público en educación y salud y 10) tasas de interés positivas.

resultado una serie de reformas estructurales que permitieron una recuperación económica, pero ocasionaron significativos costos sociales que, en conjunto generaron el incremento y acentuación de la pobreza, desigualdad y marginación de la población.

En la segunda etapa, al reconocer las consecuencias de los lineamientos del Consenso de Washington, las acciones se redireccionan hacia una interpretación del desarrollo como impulsor del ser humano<sup>10</sup>. Del enfoque económico se pasa a un enfoque con carácter político-social donde las reformas conocidas como de segunda generación buscan promover mecanismos para atenuar la inconformidad e inequidad social en la región, las acciones se orientan hacia una mejor relación Estado-Sociedad para lograr: legitimidad, ampliar los servicios de salud y educación a través de procesos de descentralización e incentivar la inclusión social mediante la participación ciudadana. En esta segunda etapa, los conceptos capital social y capital humano son considerados indispensables para abordar temas como el desarrollo, superación de la pobreza, equidad y gobernabilidad democrática.

Una vez identificadas las definiciones y antecedentes del capital social se planteó otra pregunta: ¿Por qué relacionar capital social con centros de recreación y convivencia social en el Distrito Federal, también conocidos como centros de barrio<sup>11</sup>? La respuesta deriva de la bibliografía consultada y el propósito de identificar una definición de capital social que permita relacionar las variables espacio público y participación ciudadana.

---

<sup>10</sup> El recorte del sector público y de los subsidios ocasionó un desmantelamiento de las instituciones en el ámbito social, en ese contexto Amartya Sen presenta una perspectiva del desarrollo más humana y menos económica, donde el desarrollo humano se traduce en *un incremento de capacidades en la población para realizar actividades elegidas y valoradas libremente*, por medio de la formación de capacidades humanas (salud y conocimiento), desarrollo de las mismas (trabajo) y oportunidades para un mejor nivel de vida. Valverde Viesca, Karla. “La institucionalización del Desarrollo”, 2005.

<sup>11</sup> Como parte de la infraestructura social del Distrito Federal (DF) se identifican los centros de barrio, los cuales se definen como: espacios públicos en el DF administrados directamente por las delegaciones políticas, donde se realizan actividades en materia de educación, capacitación y recreación para promover el desarrollo comunitario y la convivencia social entre los miembros de una población.

Como una primera respuesta se reconoce que el enfoque de capital social esta inmerso en un debate académico sobre su contenido teórico y viabilidad metodológica<sup>12</sup>, pero cuenta con diversas investigaciones analíticas y empíricas que han tratado de demostrar, tanto en lo teórico como en lo práctico, la utilidad del término para entender y proponer soluciones hacia un mejor desarrollo económico, social y político de la sociedad, a través de una cultura sustentada en la cooperación, la confianza social, el compromiso cívico y la reciprocidad.

De igual manera, el concepto de capital social incluye un conjunto de elementos que permiten demostrar que los centros de barrio tienen un potencial social en una entidad como el Distrito Federal (DF) o Ciudad de México<sup>13</sup>, cuyo ámbito está inmerso en un constante proceso de urbanización y modernización, que si bien representa incremento en la infraestructura vial, mayor equipamiento urbano, opciones de vivienda, transporte público, educación, empleo y entretenimiento, también es un hecho que, al formar parte de la Zona Metropolitana del Valle de México, el DF se ha convertido en una entidad con una significativa población flotante y un marcado deterioro del tejido social al acentuarse problemas sociales como: narcomenudeo, apatía, sedentarismo e intolerancia<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> A pesar de que el concepto es utilizado cada día con más frecuencia en el análisis de problemas sociales, y de ser una línea de investigación en organismos internacionales aun hay puntos débiles más cuantitativos que cualitativos para considerar el capital social como una teoría. Para mayor información sobre el tema consultar los artículos de F. Fukuyama (2003), y de Sara Gordon y René Millán (2004).

<sup>13</sup> El Distrito Federal (DF) en términos jurídicos se denomina Ciudad de México, en la actualidad esta connotación sólo se utiliza para asuntos formales y por costumbre, pues a consecuencia de la alta concentración demográfica y económica en el centro del país, la Ciudad de México se ha convertido en un espacio metropolitano que rebasa los límites del DF establecidos por la normatividad. Actualmente, la Zona Metropolitana del Valle de México se integra por las 16 delegaciones del DF, 58 municipios del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo.

<sup>14</sup> El narcomenudeo, es una actividad apoyada en una red de distribución que vende sustancias ilícitas en dosis para el consumo individual. Se integra por redes organizadas que operan sobre la base de las fracturas de las comunidades, donde el capital social junto con los lazos de afecto, cuidado, apoyo y solidaridad social se han roto. Fuentes, Mario Luis. "Capital social y narcomenudeo", en: *Milenio Diario*, 02 de septiembre de 2005. Junto a ese problema social se presentan casos de violencia hacia las personas de la tercera edad; un mayor número de adolescentes que pasan más de 12 horas frente a la televisión o los videojuegos; y el aumento de conductas antisociales en los jóvenes.

De acuerdo con los antecedentes que establecen como línea de investigación la relación desarrollo y capital social, así como la revisión bibliográfica sobre capital social, en los siguientes apartados del primer capítulo se reflexiona sobre la utilidad que le han dado al concepto, de la cual se identifican dos vertientes: una social, que tiene origen en las relaciones de confianza y reciprocidad que se dan de manera informal entre los miembros de un grupo, y otra político-económica, donde una autoridad de manera formal incentiva a la población a constituir organizaciones civiles para que contribuyan al empoderamiento<sup>15</sup> social a fin de reducir la pobreza y garantizar estabilidad política al fomentar la participación de la sociedad civil en el desarrollo y crecimiento económico.

Para los propósitos de esta investigación, la vertiente con significado social permite hacer un análisis de los centros de barrio como espacios públicos<sup>16</sup> propicios para la generación y acumulación de capital social en el Distrito Federal, la cual puede ser aprovechada por el gobierno local para fomentar en la población confianza e interés por la participación ciudadana en lo social, además de conservar espacios públicos para el desarrollo comunitario.

En suma, este capítulo además de presentar un panorama del estado de conocimiento en que se encuentra el enfoque de capital social, tiene la finalidad de integrar un esquema de análisis que nos permita determinar si los centros de barrio pueden ser modelos de capital social, desde una perspectiva más social que político-económica.

---

<sup>15</sup> El empoderamiento es “el proceso de adquisición de poder, tanto para controlar los recursos externos como para acrecentar la autoconfianza y la capacidad interna” de las personas. Charry, Clara Inés y Massolo Alejandra (coords.) *Sociedad Civil. Capital social y gestión local*, p. 105.

<sup>16</sup> El espacio público, es considerado como un “lugar común donde la gente lleva a cabo actividades cotidianas, funcionales y rituales que cohesionan a la comunidad”. Ramírez Kuri, Patricia (coord.). *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, p. 37.

## 1.1. Origen del concepto

En la revisión de la bibliografía sobre capital social, autores como Putnam<sup>17</sup>, Ostrom y Ahn<sup>18</sup> identifican a Lyda Judson Hanifan, un educador comunitario, como la persona que utiliza por primera vez la expresión “capital social” en un ensayo denominado “*The rural school community center*” en 1916. El ensayo inicia con la aclaración sobre el uso que le da al término capital social. El autor, al comparar a una comunidad con una organización empresarial, utiliza la acepción en sentido figurado para referirse a la acumulación de voluntad, compañerismo, simpatía y relaciones sociales en una comunidad, en lugar del significado común que le dan al término capital, cuando se refieren a una acumulación de dinero o de bienes muebles e inmuebles.

Hanifan plantea dos supuestos: el primero considera que para una persona la familia no es suficiente para satisfacer sus necesidades sociales, requiere ampliar sus relaciones con otros grupos sociales integrados por compañeros o vecinos, los cuales representan un potencial social para mejorar las condiciones de vida en una comunidad y, el segundo señala que la comunidad en su conjunto se beneficiará de la cooperación de todos su integrantes, mientras que el individuo, al mismo tiempo obtiene ventajas derivadas de la ayuda, solidaridad y el trato con sus vecinos.<sup>19</sup>

Para demostrar que las relaciones de vecindad sustentan la vida social de una comunidad, además de constituir una unidad social capaz de exigir la atención de problemas públicos, el autor presenta como ejemplo el caso de una escuela rural y la realización de 11 actividades relevantes en el lugar, tales como: realización de una encuesta, reuniones comunitarias, conferencias, clases nocturnas, festivales y eventos deportivos. Con el apoyo de dichas actividades el

---

<sup>17</sup> Putnam, Robert (editor). *El declive del capital social*, pp. 9-11.

<sup>18</sup> Ostrom Elinor y T.K. Ahn. “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, p. 159.

<sup>19</sup> Hanifan, L.J. “The rural school community center”, en: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, pp. 130-131.

centro escolar se convierte en un centro comunitario propicio para la reunión de vecinos e invitados, situación que no sólo facilitaba la convivencia, también permitía plantear problemas y encontrar soluciones para mejorar el entorno.

Hanifan señala que el caso descrito es un ejemplo de cómo los integrantes de una comunidad pueden definir por sí mismos lo que deben hacer. El primer paso es contar con un punto de reunión, luego acumular capital social y después enfocar las actividades hacia las mejoras que la comunidad quiera empezar; por lo tanto, se puede tener una acumulación de capital social comunitario, a partir de una variedad de reuniones comunitarias. Cuando la organización de reuniones, ya sea para entretenimiento, debate o recreación se han convertido en un hábito, el autor indica que el capital social se ha acumulado y es el momento de utilizarlo para el bienestar de la comunidad.<sup>20</sup>

A finales de los ochenta el sociólogo James Coleman<sup>21</sup> retoma la expresión capital social y la coloca en el estudio de las Ciencias Sociales, a partir de ese momento el capital social comienza a evolucionar gracias al interés y trabajo de diversos autores, como un concepto que permite abordar desde una perspectiva novedosa las relaciones sociales y la acción colectiva para lograr objetivos comunes, relacionados con temas como superación de la pobreza (Atria y Siles, 2003), desarrollo comunitario (Durston, 1999 y Lorenzelli, 2003), gobernabilidad y valores éticos (Herreros, 2004).

Cabe destacar que los autores Ostrom y Ahn<sup>22</sup> sin caer en complicaciones teóricas, tendencias económicas o en la búsqueda de la naturaleza del concepto, resaltan la principal aportación de la noción capital social en las Ciencias Sociales, ésta es la articulación de variables que no se habían tomado en cuenta o que habían sido utilizadas de forma independiente en el análisis de la acción colectiva para el desarrollo económico y la gobernabilidad. De igual forma, Clara Inés

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 131.

<sup>21</sup> Coleman, James. "Social Capital in the creation of Human Capital", 1988.

<sup>22</sup> Ostrom Elinor y T.K. Ahn, *op.cit.* p. 156.

Cherry<sup>23</sup> señala que entre las principales definiciones del capital social se pueden identificar dimensiones comunes que forman parte del concepto; por ejemplo: asociatividad, confianza, reciprocidad, cooperación, redes sociales, institucionalidad y autoestima tanto individual como colectiva.

### 1.1.1. El capital social y su carácter multidisciplinario

En su artículo sobre el rol del capital social en los procesos de desarrollo local, Laura Mota y Eduardo A. Sandoval<sup>24</sup> mencionan las diferentes perspectivas que utilizan el término capital social, con el fin de destacar el carácter multidisciplinario y las aportaciones para el desarrollo teórico del concepto. Se identifican cuatro perspectivas desde las cuales se define el capital social, según las aportaciones y dimensiones que se quieran resaltar:

- a) La *antropológica*, que analiza las relaciones de reciprocidad, confianza y solidaridad. Se identifica en los trabajos de autores como Larissa Adler (1978) y Marcel Mauss (1996).
- b) La *sociológica*, introduce el concepto como un recurso que, combinado con otros factores, facilita las redes sociales y la acción colectiva de acuerdo con normas socialmente aceptadas, destacan los autores Bourdieu (1985) y Coleman (1988).
- c) La *económica*, donde Mark Granovetter (1985) 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 es Douglass North (1990), quien resalta que el capital social es necesario para generar confianza y reciprocidad dentro de las organizaciones.
- d) La *politológica*, su principal autor es Robert Putnam, quien señala que la confianza social entre diversos actores, las normas de reciprocidad, las

---

<sup>23</sup> Cherry S. Clara Inés. “Capital social comunitario y desarrollo”, pp. 97-101.

<sup>24</sup> Mota, Laura y A. Sandoval, Eduardo. “El rol del capital social en los procesos de desarrollo local. Límites y alcances en grupos indígenas”, 2006.

normas de comportamiento cívico y el grado de asociatividad garantizan una mejor sociedad civil.

El carácter multidisciplinario del capital social permite utilizar el concepto según la perspectiva y el tema con el que se quiera relacionar, como: democracia, gobernabilidad, pobreza, desarrollo comunitario, desarrollo económico, educación, salud, deporte, cultura, corrupción e inseguridad; por ejemplo: en investigaciones sobre organizaciones no gubernamentales (ONG) es común utilizar las aportaciones de Putnam, o bien, en los trabajos sobre educación, cultura y recreación los autores de las vertientes antropológica y sociológica son un referente importante.

Hasta el momento se reconoce una variedad de definiciones sobre capital social, debido a que existe más de un enfoque para abordar algún determinado tema. En ese sentido, el siguiente apartado no intenta exponer cómo ha cambiado la concepción del capital social, sino de recuperar los principales elementos de las definiciones básicas, que nos permitan obtener una definición de capital social acorde al tema de investigación.

## **1.2. Avances en la definición de capital social**

Como aportaciones básicas al concepto, se toman en cuenta las definiciones de Bourdieu, Coleman y Putnam. Desde el punto de vista sociológico, Bourdieu afirma que el capital social es “el agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo”<sup>25</sup>, mientras que para Coleman<sup>26</sup>, el capital social se entiende como el conjunto de relaciones entre personas que facilitan la acción social, al tomar en cuenta que el capital social es un recurso que enlaza las dos corrientes de pensamiento para la acción social: a) la sociológica,

---

<sup>25</sup> Bourdieu, Pierre. “The Forms of Capital”, in: John G. Richardson (edt), *Handbook of Theory and Research in the Sociology of Education*, New York, Greenwood Press. The article appears for the first time in English, translated by Richard Nice. Ver [www.socialcapitalgateway.org](http://www.socialcapitalgateway.org)

<sup>26</sup> Coleman, James, *op. cit.*

donde la acción por medio de normas sociales, reglas y obligaciones es formada, limitada y redireccionada por el contexto social, y b) la económica, donde la acción busca maximizar la utilidad.

Coleman analiza la utilidad del capital social en la educación de una comunidad para generar capital humano a partir de un estudio de caso, donde muestra que los elementos constitutivos del capital social como pertenecer a una comunidad, capacidad de organización para lograr un objetivo, la libertad y oportunidad, y las relaciones de mercado permiten generar capital humano, definido como la oportunidad en las personas de desarrollar habilidades y capacidades para actuar en diferentes formas.

Desde el punto de vista politológico, en la década de los noventa destacan los trabajos de Robert Putnam, quien a partir de las aportaciones de Coleman decide realizar una investigación empírica a un nivel macro sobre el capital social. Putnam logra difundir aún más el término en el ámbito académico, al estudiar el grado de desarrollo y gobernabilidad en las regiones sur y norte de Italia a partir de la noción de capital social, la cual se entiende como rasgos de la organización social, como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para el beneficio mutuo.<sup>27</sup>

Actualmente no se tiene una definición universal de capital social<sup>28</sup>; no obstante, autores como Flores y Rello<sup>29</sup> han tratado de presentar una concepción que englobe las principales definiciones publicadas en las últimas dos décadas. Flores y Rello identifican tres componentes básicos mencionados en casi todas las definiciones de la literatura sobre capital social:

---

<sup>27</sup> Putnam, Robert. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", 1993, en: <http://www.philia.ca/files/pdf/ProsperousCommunity.pdf>

<sup>28</sup> Otros autores que se dedicaron a estudiar el concepto de capital social de manera más detallada, tanto a nivel teórico como empírico son Francis Fukuyama (2003), John Durston (1999 y 2000), Bernardo Kliksberg (2002), Sara Gordon (2004 y 2005) y Norbert Lechner (2000 y 2002).

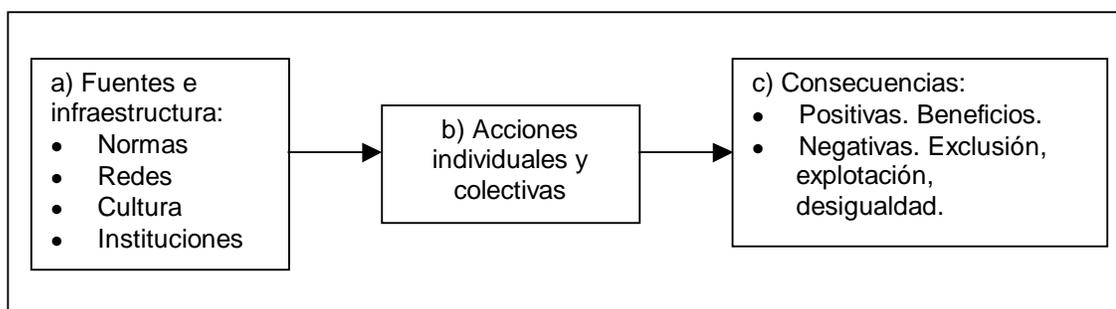
<sup>29</sup> Flores, Margarita y Rello, Fernando. "Capital social: virtudes y limitaciones", pp. 204-206.

- 1) Las **fuentes y la infraestructura** del capital social, es decir, lo que hace posible su nacimiento y consolidación como las normas, las redes, la cultura y las instituciones.
- 2) Las **acciones individuales y colectivas**, que la infraestructura hace posibles.
- 3) Las **consecuencias y los resultados** de estas acciones, que pueden ser positivas, al incrementar los beneficios, el desarrollo, la democracia y mayor igualdad social, o negativos, como la exclusión, la explotación y el aumento de la desigualdad.

Los tres componentes identificados (**ver Figura 1.1.**), están vinculados, pues el primero genera el segundo y éste al tercero que puede representar efectos positivos o negativos; por lo tanto, el capital social no puede definirse por las fuentes o infraestructura que lo sostienen, porque la confianza, las redes o las organizaciones no son capital social en sí, en realidad son componentes que le dan origen. Para resolver el problema de abarcar cosas tan distintas como la confianza social, el compromiso cívico, las acciones, las redes y las normas, Flores y Rello definen capital social como una capacidad:

“...representa la capacidad de obtener beneficios a partir del aprovechamiento de redes sociales. La existencia de estas redes le brinda ventajas adicionales a los individuos que tienen acceso a ellas en comparación con las que obtendrían si actuarán individualmente y sin el apoyo de esas relaciones sociales. La capacidad de obtener esta ventaja adicional es un capital social, que no debe confundirse con las fuentes e infraestructura de este capital, ni con sus resultados”.<sup>30</sup>

**Figura 1. Componentes básicos del capital social**



Elaboración propia con datos de Flores y Rello, *op. cit.*, pp. 204-206.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 206.

Marcos Lorenzelli es otro autor que define el capital social como una capacidad, pero no limita el término al uso de redes sociales para obtener beneficios. Lorenzelli considera que cualquier grupo social puede lograr objetivos colectivos sin necesidad de establecer redes, por tal razón el capital social es:

“...la capacidad que pueden desarrollar los grupos humanos de emprender acciones colectivas que redunden en un beneficio mutuo. Esta capacidad radica tanto en la institucionalidad que rigen la vida grupal o comunitaria (leyes, procedimientos, medios de comunicación, formas de resolver conflictos, controles y sanciones), como las normas y hábitos compartidos”.<sup>31</sup>

A partir de las definiciones mencionadas resaltan los siguientes puntos a considerar para establecer una definición de capital social acorde al tema de investigación:

- El capital social es un concepto con diferentes niveles de abstracción, por los elementos que lo constituyen, de ahí la complejidad para establecer una definición específica; sin embargo, al entenderlo como una capacidad que facilita una acción podemos distinguir su utilidad en una realidad determinada a partir de sus fuentes, infraestructura y consecuencias o resultados.
- A diferencia de Putnam y otros autores que ven a las redes de la sociedad civil como la principal forma de organización para generar y acumular capital social que represente un beneficio político (por ejemplo, influir en la toma de decisiones), Lorenzelli resalta la existencia de otros grupos sociales como la familia, las empresas y las comunidades donde también predominan acciones de reciprocidad, confianza y cooperación entre los miembros, por lo tanto, coloca en el debate la necesidad de ampliar la definición de capital social a otros tipos de organizaciones.
- Por último, además de las fuentes y resultados del capital social, entendido como *la capacidad de obtener beneficios*, se requiere de un marco institucional que determine reglas formales para generar confianza y cooperación por una parte, y por otra, garantice el aprovechamiento de capital social sin consecuencias negativas, como aislamiento, exclusión y clientelismo.

---

<sup>31</sup> Lorenzelli, Marcos. “Capital social comunitario y gerencia social”, p. 4.

Para finalizar este apartado, podemos definir de manera general al capital social, como *la capacidad que tiene los grupos sociales para organizarse y alcanzar objetivos comunes a partir de las relaciones de confianza, reciprocidad, solidaridad y compromiso cívico que se establecen cuando interactúan en un espacio de encuentro*. Respecto a los objetivos comunes, en esta definición podemos identificar otros dos componentes: espacio público y participación para alcanzar objetivos comunes, los cuales se analizan en el punto 1.4.2.

A fin de tener un conocimiento más claro y sencillo sobre el enfoque del capital social, los siguientes apartados abordan los elementos fundamentales del concepto, la relación capital social y capital humano, cuál ha sido el debate sobre su carácter teórico y en qué consisten las dos vertientes desde las cuales se utiliza el capital social.

### 1.2.1. Elementos fundamentales del concepto

Si bien, el capital social se identifica como una capacidad para emprender acciones colectivas que representen un beneficio para el individuo que coopera y para los miembros de una comunidad, es necesario recordar que dicha capacidad requiere de insumos, los cuales ya se han identificado como elementos que integran el capital social. Los elementos fundamentales son: confianza social, normas de reciprocidad, solidaridad y compromiso cívico.

La **confianza social**, es la confianza en extraños, de quienes no se cuenta con información que permita pronosticar su comportamiento<sup>32</sup>. La confianza es un factor que facilita la cooperación y la coordinación social para resolver problemas colectivos<sup>33</sup>, situación que la convierte en el principal elemento del capital social. Pero la complejidad del concepto muestra que su creación requiere largos

---

<sup>32</sup> Herreros, Vázquez Francisco. “¿Por qué confiar? Formas de creación de confianza social”, p. 607.

<sup>33</sup> Gordon, Sara. “Confianza, capital social y desempeño de organizaciones. Criterios para su evaluación”, p. 40.

periodos de tiempo, según el tipo de relaciones que se establecen entre quién confía y en quién se confía.

Se identifica dos tipos de confianza: la particular y la social. La primera, es producto de la interacción entre personas conocidas dentro del grupo social al que se pertenece, donde hay un alto grado de familiaridad y, la segunda, tiene origen en las interacciones entre grupos sociales más amplios, donde el trato entre las personas no es frecuente, por lo tanto es un necesario un marco institucional para evitar el oportunismo y el riesgo de la confianza mal depositada por medio de sanciones legales.<sup>34</sup>

Las **normas de reciprocidad** se apoyan en la confianza, se refieren al hecho de hacer algo por alguien sin esperar nada a cambio de inmediato, porque se sabe que en otro momento alguien más ayudará a otra persona y que coincidirán en otras ocasiones<sup>35</sup>, idea que promueve una conducta cívica: “La importancia de la norma de reciprocidad para el capital social descansa en que estimula la posibilidad de que los individuos cooperen entre sí para el beneficio mutuo”.<sup>36</sup>

La **solidaridad** es considerada como un recurso necesario en las relaciones interpersonales e implica que todos los miembros de un grupo asumen responsabilidades al reconocer las consecuencias de sus propios actos y las obligaciones mutuas. Los beneficios que representan los lazos de solidaridad son individuales y colectivos; por ejemplo: el apoyo social hacia las personas que sufren las consecuencias de un desastre natural, como un sismo o un huracán.

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>35</sup> Putnam, Robert. “Avances, Políticas Públicas y Agenda de Investigación en la Teoría del Capital Social”, p. 10.

<sup>36</sup> Gordon, Sara. “Confianza, reciprocidad y asociatividad: ¿relación indispensable para el desempeño institucional?”, p. 399.

Por último, el compromiso cívico significa aceptar una obligación que represente una actitud positiva y de respeto hacia los demás y el entorno para contribuir al bienestar general; por ejemplo: el cuidado de los espacios públicos, el pago de impuestos, respetar la normatividad y participar en asuntos públicos.

No se incluye la noción de redes, porque son una consecuencia inherente cuando los elementos mencionados interactúan en un mismo espacio y tiempo.<sup>37</sup> Además las redes, las cuales representan la acción colectiva de grupos o actores sociales apoyada en canales de comunicación y formas de organización, pueden tener diferentes orientaciones; por ejemplo: pueden constituirse para objetivos políticos, sociales, de desarrollo económico o bien para una mejor relación entre gobierno y sociedad.

En resumen, los elementos fundamentales del capital social son la fuente del capital social, ésta se activa cuando una persona al ayudar a otra genera obligaciones, expectativas y estructuras de confiabilidad, pero no se manifiesta necesariamente en ese momento, queda en estado latente hasta que surja la oportunidad de corresponder a la ayuda con la misma persona u otra.

### **1.2.2. Relación entre capital social y capital humano**

Todo tipo de capital como producto de la acción humana, requiere de una inversión de tiempo y esfuerzo en actividades. En el ámbito económico, el capital es un conjunto de activos para construir herramientas o bienes que en el futuro permitirán un mayor nivel de bienestar;<sup>38</sup> en lo social, es un conjunto de activos intangibles que permiten satisfacer necesidades sociales para incrementar la calidad de vida en una comunidad.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> La confianza, reciprocidad, solidaridad y compromiso cívico, contribuyen al asocianismo, entendida como la capacidad para actuar cooperativamente, establecer redes, concertaciones y sinergias. Kliksberg, Bernardo. “Capital Social y Cultura, claves olvidadas del desarrollo”, p. 464.

<sup>38</sup> Ostrom Elinor, *op. cit.*

<sup>39</sup> Hanifan, L.J. *op. cit.*

Existen trabajos de investigación sobre el desarrollo en América Latina que destacan el papel del capital social y el capital humano en la implementación de políticas públicas para el desarrollo y el combate a la pobreza. Desafortunadamente, con el fin de acumular y aprovechar capital social para problemas sociales<sup>40</sup> que afecten la forma de vida en el campo y la ciudad, la utilidad de los dos tipos de capital, de manera individual o combinada, se limita a proyectos locales con objetivos a corto plazo, sin considerar estrategias para una continua interacción entre ambos términos.

Se ha visto que el capital social es la capacidad de los individuos para realizar acciones colectivas en busca de un fin común que de manera individual no se puede lograr si no es con el apoyo de relaciones entre personas o grupos sociales que facilitan la acción; mientras que el capital humano se genera por medio de la educación y la capacitación de las personas, con el propósito de tener una población con los conocimientos y habilidades necesarias para su desarrollo económico y social.

Cada tipo de capital puede ser resultado de una actividad planeada o puede crearse como un subproducto de otras actividades. Como actividad, se corre el riesgo de que el objetivo planeado fracase o bien genere beneficios para unos, pero al mismo tiempo ocasione daños a otros. Por ejemplo, un programa para el desarrollo del capital humano de un grupo puede generar la exclusión de otro grupo; en el caso del capital social, un grupo de personas puede constituirse para realizar actividades ilícitas, como el narcotráfico y la piratería. Como un subproducto, ambos tipos de capital representan un recurso o el medio para acceder a otros recursos; por lo tanto, requieren interactuar con otros factores para obtener los resultados esperados.

---

<sup>40</sup> La delincuencia juvenil, drogadicción, deserción escolar, conflictos entre vecinos, violencia intrafamiliar, son algunos ejemplos consecuencia de la pérdida de valores, sedentarismo, aislamiento, cambios en la integración de la familia y en las relaciones de género, migración, entre otros.

Cabe destacar que, a pesar de que hay relaciones de confianza y cooperación en un grupo para lograr un objetivo común, el capital social no es suficiente cuando no se cuenta con capital humano o con los recursos económicos y materiales necesarios para obtener bienes y servicios públicos. Lo mismo sucede con el capital humano, no basta con la intención de incrementar el nivel educativo de la población cuando no cuenta con los recursos necesarios ni la disposición de las personas por aprender.

Fukuyama<sup>41</sup> nos presenta una forma de vincular a los dos tipos de capital, al exponer que además de la confianza se puede generar participación si se relaciona el capital social con el capital humano a través de la educación. A diferencia del capital humano, que se ocupa de la transmisión de ciertas aptitudes y conocimientos específicos con base en inversiones para la capacitación e infraestructura institucional, el capital social requiere de la enseñanza de normas y valores compartidos en las actividades cotidianas y la difusión de experiencias y liderazgos apoyados por la confianza social, no por medio de amenazas o medidas coercitivas.

### **1.2.3. Debate sobre el carácter teórico del capital social**

A pesar de que en las últimas dos décadas el concepto es utilizado con mayor frecuencia en el análisis de problemas del desarrollo y se ha convertido en una importante línea de investigación en organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), continúa el debate sobre su carácter teórico y la posibilidad de considerar el enfoque como un paradigma.

---

<sup>41</sup> Fukuyama, Francis. “Capital social y desarrollo: la agenda venidera”, p. 44.

Entre los argumentos en contra, está el hecho de que el capital social no presenta ideas nuevas, al contrario, recupera aspectos que no habían sido tomados en cuenta de manera conjunta (como la confianza, la solidaridad y las relaciones interpersonales) para enfrentar problemas públicos en sociedades cada vez más complejas y heterogéneas, situación que paradójicamente lo convierte en una opción de análisis novedosa. Parte de los argumentos a favor, consisten en reconocer que el enfoque de capital social tiene puntos débiles, pero éstos son más cuantitativos que cualitativos, razón por la cual continúan los trabajos de investigación por su fortalecimiento teórico y su aplicación en la realidad. Los puntos débiles del enfoque son los siguientes:<sup>42</sup>

- **Metodológico.** Al relacionar el concepto con sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, redes, familia o Estado, se presentan problemas para medirlo o usarlo como insumo en los modelos económicos, tal como se usa el capital físico y humano.<sup>43</sup>
- **Dimensión.** La dimensión del capital social es cualitativa, además de reflejar una relación social, también muestra su calidad y fuerza, las cuales son decisivas para promover la cooperación social hacia diversos propósitos, que pueden ser radicalmente diferentes; por ejemplo: una organización o grupo, como una familia, una comunidad, un club y hasta un *chat* en Internet representan cooperación social pero con diferentes propósitos.
- **Externalidades.** El capital social de un grupo puede tener consecuencias positivas, al enseñarle a la gente virtudes sociales como la honradez, la reciprocidad y el cumplimiento de compromisos que se pueden utilizar para ayudar a otras personas, pero las sociedades pueden verse fragmentadas y divididas por consecuencias negativas que pueden generar conflictos y hostilidades entre los miembros de un grupo y personas externas o terceros, como egoísmo, indiferencia, autoritarismo, clientelismo y corrupción.

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 39-44.

<sup>43</sup> Diversos trabajos intentan determinar los indicadores que identifiquen niveles o grados de capital social, como el Cuestionario integrado para la Medición del Capital Social, Marzo 2002, diseñado por el Banco Mundial; las Encuestas sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas; y las Encuestas sobre el Uso del Tiempo.

Referente a su significado teórico, Sara Gordon y René Millán<sup>44</sup> analizan las aportaciones teóricas y empíricas de quienes consideran son autores clásicos del capital social: James Coleman, Robert Putnam y Nan Lin. Asimismo, destacan la complejidad de establecer un marco teórico del capital social que esté apoyado por una aceptación generalizada, al identificar distintas corrientes de pensamiento, épocas y contextos en las que se analiza el concepto. De hecho, al analizar el trabajo de los tres autores mencionados, se puede apreciar que tampoco escapan de la influencia de las corrientes de pensamiento que predominaban en su época:

- Coleman, al tener influencia de los postulados de la elección racional, analiza el capital social por su función para lograr la cooperación y coordinación dentro de una estructura social, es la acción colectiva basada en el intercambio social.
- Putnam, desde una perspectiva republicana influenciado por Tocqueville, señala que el compromiso cívico genera un buen desempeño de la democracia al permitir acciones coordinadas que favorecen la gobernabilidad.
- Lin, apoyado en la teoría del intercambio considera al capital social como un recurso de carácter individual. En la interacción de las personas se presenta la interacción de recursos, entre éstos el capital social; por ejemplo: un individuo interactúa socialmente para obtener un beneficio o una recompensa personal.

Así como se han identificado elementos comunes en las definiciones de capital social, en el plano teórico, el trabajo de Gordon y Millán destaca que a pesar de las diferencias entre los autores clásicos, los tres aportan supuestos teóricos que caracterizan el enfoque del capital social y tienen como denominadores comunes la confianza, redes y normas sociales. Las aportaciones refuerzan la propuesta de John Durston,<sup>45</sup> quien considera que el capital social es un “paradigma emergente”, al tener elementos que pueden ser tomados en cuenta en el diseño de políticas públicas, pero con un marco teórico que continúa en construcción e inmerso en debates que critican su validez operativa en la realidad social.

---

<sup>44</sup> Gordon Sara y Millán René. “Capital Social, una lectura de tres perspectivas clásicas”, p. 713.

<sup>45</sup> Durston, John. “¿Qué es capital social comunitario?”, 2000.

### 1.2.4. Clasificaciones de capital social

Hasta el momento el capital social se entiende como una atribución o capacidad de los individuos para efectuar acciones colectivas en busca de un fin común que de manera individual no se puede lograr si no es con el apoyo de relaciones entre personas (grupos sociales) que facilitan la acción; también se identifican como elementos básicos la confianza social, la reciprocidad, la solidaridad y el compromiso cívico, los cuales mediante las relaciones de vecindad, convivencia social y un sentido de identidad favorecen la integración social.

En adición, hay clasificaciones de capital social que pueden combinarse entre sí y entre las mismas categorías de cada clasificación para establecer correlaciones entre capital social y temas como educación, empleo, seguridad pública, salud, familias, cultura, deporte, recreación, planeación urbana, vivienda, mujeres y organizaciones civiles. Para verificar si los centros de barrio en el DF pueden constituirse o no en modelos que faciliten la generación y acumulación de capital social según las actividades de recreación y convivencia, se toman en cuenta dos clasificaciones: a) según insumos e infraestructura y b) por lazos sociales.

#### a) Clasificación por insumos e infraestructura

En una comunidad se pueden identificar dos formas de capital social que permiten su generación y acumulación, Uphoff<sup>46</sup> y Lorenzelli<sup>47</sup> las identifican como estructural u organizativo y cognoscitivo o emocional. La primera, representa la estructura para fomentar el capital y, la segunda, los incentivos que lo generan. Al ser parte de un proceso, ambas formas no pueden analizarse por separado o dar preferencia a una más que a otra:

---

<sup>46</sup> Uphoff, Norman. “El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza”.

<sup>47</sup> Lorenzelli, Marcos. *op. cit.*

- **El estructural u organizativo.** Son las leyes y normas, los sistemas de control y sanción, formas de comunicación interpersonal y los mecanismos para la solución de conflictos, que dan forma a una organización o grupo social. Es el campo de acción de las políticas públicas para incrementar capital social, sin olvidar que la coordinación con el plano cognoscitivo es fundamental para su viabilidad.
  
- **El cognoscitivo o emocional.** Se refiere a las normas y valores psicológicos, filosóficos y emocionales característicos de una comunidad y que se convierten en insumos para la aparición y acumulación de capital social.

Lo anterior demuestra que la capacidad para realizar acciones colectivas depende de factores formales e informales, es decir, de las características estructurales y cognitivas que determinan, por una parte, la forma de vida de un grupo social y, por otra, cómo se relacionan sus integrantes para reducir los costos de transacción<sup>48</sup> que implican el logro de objetivos colectivos. Al mismo tiempo que las dos formas de capital se conjugan, podemos identificar dos formas de interacción social: la formal, que se identifica en organizaciones cívicas, grupos religiosos, grupos étnicos, partidos políticos, clubes deportivos, sindicatos, entre otros, y la informal, la cual surge entre vecinos, amigos y grupos de voluntarios.

## **b) Clasificación por lazos sociales**

Junto con la interacción que se da entre grupos, también se debe tomar en cuenta el tipo de vínculo o lazo que se genera al interior de un grupo social, éste puede ser fuerte, cuando comparten actividades cotidianas y las mismas formas de pensar, o bien puede ser débil, cuando los integrantes del grupo tienen comunicación con otros grupos, ya sea con las mismas o diferentes características. Los lazos fuertes pueden generar un capital social que beneficie sólo a los integrantes de un grupo y excluir a los que no pertenecen a él, en

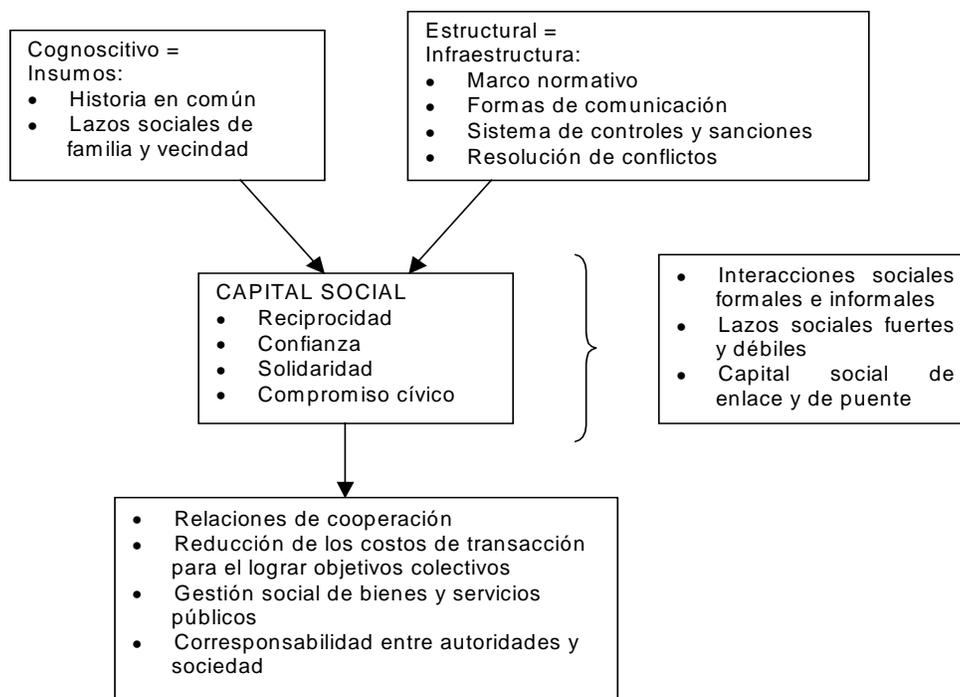
---

<sup>48</sup> Los costos de transacción son los gastos que representa la inversión del tiempo y los recursos (humanos, materiales, financieros y tecnológicos) que se van a invertir para realizar una actividad.

cambio los lazos débiles tienen un sentido público al permitir que el capital social de un grupo beneficie a los que están afuera.

De acuerdo con los lazos fuertes y débiles, destacan dos tipos de capital social: de enlace (bonding), el cual se establece entre personas con características similares, y de puente (bridging), que se refiere a las relaciones entre personas con características diferentes (género, raza, clase social, edad, etc.). El segundo tipo de capital social es más difícil de generar, ya que implica más trabajo establecer relaciones entre personas con características distintas a las nuestras, por lo tanto los elementos fundamentales del capital social, así como la clasificación por insumos e infraestructura adquieren importancia para generar acciones que representen beneficios individuales y colectivos a partir de lazos fuertes y débiles, así como enlaces y puentes de cooperación, la **Figura 1.2.** explica tal conclusión.

**FIGURA 1.2. ESQUEMA DEL CAPITAL SOCIAL SEGÚN INSUMOS, INFRAESTRUCTURA Y LAZOS**



Elaboración propia con datos de Lorenzelli (2003), Putnam (2005) y Durston (2000).

### 1.3. Vertientes del capital social con significado: social o político-económico

Una vez que se ha intentado disminuir la complejidad que representa conocer el enfoque de capital social, a partir de las perspectivas desde las cuales se aborda el concepto, las definiciones básicas, sus elementos fundamentales, las aportaciones teóricas que dan forma al concepto y las razones por las cuales se cuestiona su carácter de paradigma, como una aportación más al análisis del capital social, en este apartado se reflexiona sobre la utilidad que se le ha dado al término, de acuerdo con la revisión bibliográfica sobre el tema, los antecedentes y el contexto que determina el uso del capital social como una línea de investigación.

Se identifican dos vertientes del capital social: uno con significado social, que tiene origen en las relaciones de confianza y reciprocidad que se dan de manera informal entre los miembros de un grupo o comunidad y, el otro, con significado político-económico, donde una autoridad de manera formal, por medio de normas y organizaciones, incentiva a la participación, el compromiso cívico y la solidaridad para la estabilidad política y el desempeño económico.

#### a) Significado social

Lyda J. Hanifan en el año 1916 utiliza la expresión *capital social* en sentido figurativo, con la finalidad de llamar la atención de empresarios y economistas de la época<sup>49</sup> sobre la importancia de la convivencia comunitaria para la consolidación de la democracia y el desarrollo de la sociedad. Hanifan intenta demostrar, a partir de un caso verídico, que la escuela rural es el espacio público ideal para capitalizar, es decir, aprovechar e incrementar activos sociales con el fin de canalizarlos por medio de liderazgos locales (maestros y autoridades) hacia la atención de problemas y necesidades públicas:

---

<sup>49</sup> Principios del siglo XX, donde la industrialización y la expansión capitalista comenzó a influir en los cursos de acción tanto del Estado como de la sociedad.

“La comunidad en conjunto se beneficiará de la cooperación de todas sus partes, mientras que el individuo encontrará al asociarse las ventajas de la ayuda, la comprensión y la camaradería de sus vecinos (...) Cuando los miembros de una determinada comunidad se conocen y han convertido en hábito reunirse de vez en cuando para entretenerse, mantener trato social y disfrutar, ese capital social podrá ser acumulado y dirigido fácilmente, mediante un liderazgo hábil, hacia la mejora general del bienestar de la comunidad”.<sup>50</sup>

De acuerdo con esta noción de capital social, se tiene un significado social porque representa ventajas públicas y privadas a partir de la consolidación de espacios públicos para la convivencia y recreación social. Las personas al contar con un espacio común para reunirse tienen la oportunidad de relacionarse en lo individual, conocer personas, obtener apoyo e información que de otra forma no lograrían si estuvieran aislados; de igual forma, como parte de un grupo social, pueden participar en el desarrollo comunitario de manera voluntaria sin tener que formar parte de una organización o actuar según una normatividad escrita o bajo las ordenes de una autoridad.

La convivencia y la cooperación comunitaria representan beneficios directos en las condiciones de vida tanto del grupo como del individuo, pero se requiere fortalecer en las personas la capacidad de socializar y relacionarse entre ellas. Para generar capital social no es suficiente tener un punto de reunión, Hanifan menciona la necesidad de un diagnóstico previo sobre las características de una comunidad o localidad, por ejemplo, actividades económicas, historia, costumbres y tipos de actividades recreativas; también se requiere de una o varias personas que canalicen el capital social hacia objetivos comunes. Estos aspectos son importantes en el diseño de políticas públicas, pero siguen dejándose en segundo plano, al no ser considerados como factores internos relevantes.

---

<sup>50</sup> Hanifan, L.J., *op. cit.* pp. 129-130.

A pesar de que la aportación de Hanifan corresponde a un contexto diferente al que en la actualidad vivimos, no podemos ocultar que en el ámbito local el deterioro de la convivencia comunitaria y la fragilidad de la cohesión social<sup>51</sup> siguen vigentes, efecto de una realidad social donde los procesos de urbanización, problemas de inseguridad pública y tendencia hacia la individualización<sup>52</sup> han ocasionado un detrimento en las relaciones de vecindad, problemas de identidad en el lugar de residencia, intolerancia y desconfianza hacia los demás, incluso incredulidad hacia las acciones de gobierno.

Lo anterior demuestra que las personas necesitan relacionarse para responder a necesidades sociales, pues la capacidad de atención a un problema público, que de manera individual no se puede lograr, representa un beneficio directo en las condiciones de vida tanto del individuo como de la comunidad. Por otra parte, la aportación de Hanifan sobre el capital social en el ámbito comunitario permite darle un significado social al concepto desde la perspectiva de “lo local” por ser el lugar donde percibimos de manera directa la relación gobierno-sociedad, donde las personas a partir de la convivencia cotidiana (en ferias, exposiciones y actividades recreativas) pueden conformar una unidad social capaz de exigir y participar por mejores servicios públicos y por lo tanto un incremento en su calidad de vida.

## **b) Significado político-económico**

El análisis de la bibliografía sobre capital social nos permite señalar que los organismos internacionales para el desarrollo (BM, BID, CEPAL) dan al término capital social un significado político-económico. Para argumentar sus decisiones los organismos internacionales se apoyan en diversos autores como Coleman,

---

<sup>51</sup> La cohesión social permite establecer acuerdos para realizar acciones colectivas hacia fines compartidos al representar lazos que dan orden y significado a la interacción entre individuos y grupos sociales.

<sup>52</sup> Lechner, señala que un rasgo particular del actual proceso de individualización es la tendencia a la privatización relacionada con la preeminencia del consumo, la reestructuración del espacio público y la estetización de la vida cotidiana, estos cambios conllevan a una redefinición del vínculo social que da como resultado una “sociedad de consumo” donde la actividad individual y privada es poco propicia para emprender iniciativas asociativas. Lechner Norbert. “El capital social como problema cultural”, pp. 96-99.

Putnam, Durston, Kliksberg, Stein, Fukuyama y Ostrom, quienes en sus investigaciones sobre el tema buscan demostrar que el capital social influye en la calidad de vida de una sociedad y en el desempeño de un gobierno.

La aplicación de los lineamientos del Consenso de Washington en América Latina durante la década de los ochenta representó una aparente estabilidad económica en la región, pero a costa de grandes rezagos en lo social. La pobreza, la desigualdad, la exclusión y la marginación se convirtieron en los principales problemas limitantes del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos. Frente a esa situación, los organismos para el desarrollo se ven obligados a reconocer que la riqueza material no es el único activo de un país y se convierten en promotores del capital social al presentar el concepto como una perspectiva novedosa sobre las relaciones sociales y la acción colectiva que hace posible el logro de objetivos comunes.

El capital social es utilizado en su vertiente político-económica porque los organismos para el desarrollo lo identifican como un mecanismo que facilita la construcción de economías, sistemas políticos democráticos y sociedades solidarias sin pobreza ni exclusión. Desde esta vertiente las variables del capital social se correlacionan con los niveles de desempeño político y económico, de hecho se considera que la combinación de este capital con la inclusión de la sociedad civil en proyectos sociales y la participación de la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad generan legitimidad política y facilitan la viabilidad tanto de proyectos económicos como de políticas públicas.

Para el Banco Mundial el capital social “se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad (...) no es sólo la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino que es asimismo la materia que las mantiene

juntas”<sup>53</sup>, es un activo que influye en la interacción y organización de actores económicos para generar crecimiento y desarrollo. Mientras que para el Banco Interamericano, el capital social son los medios organizativos como instituciones comunitarias, autoridades tradicionales, organizaciones religiosas, redes de parentesco y vecinales, entre otras, que por generaciones han sido usadas por la sociedad para movilizar recursos y atender problemas sociales, económicos y políticos.<sup>54</sup>

El uso del capital social con objetivos político-económicos se convierte en un mecanismo que permite escuchar la “voz” de los pobres y fortalecer su capacidad organizativa. Responde a un conjunto de proyectos para la búsqueda de un anhelado desarrollo integral en un ambiente de estabilidad política y social, que permita la superación de la pobreza y aminore la inconformidad social, al establecer mecanismos de participación de grupos sociales en condiciones de pobreza y exclusión en la ejecución y diseño de las políticas públicas, así como conceder la oportunidad a la sociedad civil de organizarse en redes de apoyo mutuo.

En esta vertiente se recurre a las instituciones formales<sup>55</sup> para generar, acumular y aprovechar el capital social, además de evitar que un desarrollo inapropiado lo destruya y ocasione un retroceso social y/o económico; mientras que lo social se limita a mantener buenas relaciones entre el Estado y la sociedad para garantizar el apoyo popular, en especial de la sociedad civil, considerada como el único espacio organizativo capaz de ejercer presión y lograr la atención de sus demandas como la prestación de servicios públicos básicos (salud, educación, alimentación y vivienda). En suma, desde la vertiente político-

---

<sup>53</sup> Banco Mundial, ¿Qué es el capital social?, en: [www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm](http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm), agosto 2001.

<sup>54</sup> Yamada, Gustavo. “Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social...”, 2001.

<sup>55</sup> Las instituciones formales son normas que se establecen por escrito, con forma y fondo. Las reglas son la esencia (fondo) que requiere de organizaciones y agentes (forma) para su aplicación en una realidad determinada. El objetivo de las instituciones es la búsqueda de consensos, estabilidad y credibilidad.

económica las acciones no se dirigen hacia grupos minoritarios de la sociedad sino a grupos de la sociedad civil con objetivos y liderazgos definidos.

#### **1.4. Componentes del capital social comunitario**

Para verificar que los centros de barrio administrados por las delegaciones del Gobierno del Distrito Federal (GDF), además de ser unidades administrativas son espacios estratégicos para recuperar lazos de confianza entre las personas mediante la recreación y convivencia, es necesario señalar que el espacio público y la participación ciudadana en lo social son componentes fundamentales para utilizar una definición de capital social aplicada en el ámbito comunitario y relacionada con los centros de barrio.

Por tal razón, en este apartado se integra un esquema de análisis a partir de los aspectos básicos del enfoque de capital social para determinar si los centros de barrio son espacios públicos con impacto social, al generar aspectos para el desarrollo comunitario e individual.

Antes de continuar, es conveniente señalar que en el esquema de análisis se tomará en cuenta la vertiente social, la cual se refiere a las relaciones de vecindad, convivencia y cooperación a partir de las relaciones informales que establecen las personas de forma individual o en grupos pequeños, en espacios públicos, donde intercambian información, puntos de vista, conviven y socializan<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> La socialización se entiende como el tiempo que se dedica a la convivencia al realizar actividades sociales, visitar familiares y amigos o participar en reuniones. Aguado Ornelas, David. “Uso del tiempo y capital social...”, p. 101.

### 1.4.1. Aplicación del enfoque en el ámbito comunitario

La noción de comunidad tiene dos sentidos: uno geográfico, cuando hablamos de localidades, colonias, pueblos, barrios, ciudades, regiones, incluso países; el otro se refiere a grupos que se integran por objetivos e intereses en común como grupos deportivos, culturales, políticos, religiosos, económicos, etcétera. Estos grupos se pueden asociar entre sí dando origen a una comunidad más amplia. En un ejercicio de abstracción el desarrollo comunitario, es contribuir al bienestar social de las personas y grupos sociales que confluyen en un espacio físico determinado.

Por tratarse de una investigación, en la Ciudad de México se utiliza el término de comunidad para hacer referencia a la población que reside en una colonia, barrio o pueblo de una delegación política del Gobierno del Distrito Federal. La comunidad se define como una colectividad donde se tiene conciencia de intereses comunes; sentido de pertenencia de acuerdo con los valores, normas y costumbres socialmente aceptadas; se establecen lazos de solidaridad y simpatía, pero también se presentan conflictos y formas de poder o dominación.<sup>57</sup>

En general hay dos tipos de capital social, el individual y el comunitario. Durston<sup>58</sup> señala que el capital social individual se identifica en las relaciones sociales, sustentadas en confianza y reciprocidad, que establece una persona con otras; mientras que el capital social se convierte en colectivo o comunitario cuando la influencia de las instituciones determina relaciones sociales para la cooperación y gestión. Pero, ¿en qué momento y cómo se pasa de un nivel individual a uno colectivo?

---

<sup>57</sup> Gallino, Luciano. *Diccionario de Sociología*, pp. 193-194.

<sup>58</sup> John Durston es un autor dedicado al estudio del capital social comunitario, sus trabajos se enfocan en comunidades campesinas. Un ejemplo de su trabajo es el estudio empírico en Chiquimula, Guatemala para demostrar que se puede construir capital social en grupos que carecen de ello, rescatando sus costumbres y tradiciones, además de facilitar el empoderamiento (capacidad de decidir y actuar sin depender de una autorización previa) de la población para realizar acciones colectivas que promoverán el desarrollo comunitario. Durston, John, *op. cit.*, p. 21.

La reflexión de Lorenzelli<sup>59</sup> sobre la necesidad de convertir, con ayuda de la gerencia social, el capital social grupal en capital social comunitario permite responder una parte de la pregunta. En este caso el capital social grupal se limita a alcanzar objetivos que sólo benefician a quienes lo conforman. Cuando se agregan acciones de gerencia social que favorecen la cooperación y gestión de recursos en beneficio de todos los que participan, sin importar el grupo o grupos de los que también forman parte, podemos hablar de capital social comunitario. La socióloga Clara Inés Charry define al capital social comunitario como:

“Atributo social que se manifiesta por medio de una institucionalidad generada al interior de las relaciones sociales de una colectividad, la cual a partir de las normas, valores, relaciones, tradiciones, saberes, usos, costumbres, instituciones y organizaciones, mantiene o transforma las condiciones de vida de dicha colectividad”.<sup>60</sup>

Tal definición es la más adecuada para referirnos al capital social comunitario, porque recupera la idea de capital social como una atribución o capacidad, reconoce en el plano informal la importancia de las tradiciones, usos y costumbres, y en lo formal el papel de las instituciones y organizaciones para contribuir al bienestar de una comunidad. Incluso la autora destaca que las políticas y programas están destinadas al fracaso cuando se ignoran las manifestaciones formales e informales o se trata de imponer una institucionalidad.

El desarrollo comunitario se refleja en una mejor calidad de bienes y servicios públicos. Para lograr la transición de un nivel, ya sea individual o grupal, hacia uno comunitario es posible si recordamos que los beneficios colectivos no son resultado de la simple relación entre personas, sino del trabajo en conjunto de todos los miembros de una comunidad. En la transición, por un lado, los factores espacio y tiempo son indispensables para el desarrollo comunitario y, por otro, las

---

<sup>59</sup> Lorenzelli, *op. cit.*

<sup>60</sup> Charry, Clara Inés. *op. cit.* pp. 97-98.

instituciones y la gestión social<sup>61</sup> son indispensables para la generación y aprovechamiento del capital social, siempre y cuando se recuerde que este capital es “un activo inherente a las relaciones sociales”<sup>62</sup> que requiere ser administrado para su incremento.

#### **1.4.2. Participación social y espacios públicos para capital social**

En este apartado se reflexiona sobre la participación ciudadana en lo social y el espacio público como dos componentes fundamentales del capital social comunitario, a fin de fomentar en las personas la confianza e interés por participar en acciones colectivas para beneficio de la comunidad. En el último apartado el esquema de análisis se complementa con la explicación sobre cómo a partir de un marco institucional se puede generar confiabilidad y a través de la gestión social se pueden reconocer nuevas formas de participación para implementar en el ámbito local un modelo de políticas públicas de abajo hacia arriba.

##### **1.4.2.1. Uso del concepto *participación* en el ámbito social**

La participación ciudadana es “el proceso a través del cual distintos sujetos individuales (ciudadanos) y colectivos (organizaciones), en función de sus respectivos intereses, intervienen de diversas formas en los asuntos colectivos. El fin es transformar, reformar o transformar el orden social y político”.<sup>63</sup> Se trata de una participación ciudadana como un sinónimo de estado activo, donde las personas de manera individual o en grupo tienen la oportunidad de compartir experiencias, conocimientos y metas en planes o proyectos de interés general.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Para evitar caer en temas cuantitativos y ver a las personas como clientes, en lugar de relacionar capital social con gerencia social, se prefiere el concepto de gestión social, tal vez tradicional pero menos complicada, en el análisis de la relación entre autoridades locales, usuarios, vecinos y centros de barrio.

<sup>62</sup> Mazzotti Pabello, Giovanna. “Capital social y desarrollo: propuesta crítica de capital social...”, pp. 89-90.

<sup>63</sup> Berrios Navarro, Pilar (et. al.). *Participación Ciudadana en el Desarrollo y la Política Social de México*, pp. 11 y 12.

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 12-13.

Se identifican dos orientaciones a partir de la definición de participación ciudadana según el tipo de ámbito<sup>65</sup>: 1) hacia el espacio público, donde la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés colectivo, y 2) hacia el espacio político, donde el individuo establece una estrategia para expresar una opinión o influir en una decisión en el sistema político, también muestra interés por militar en un partido o participar en un proceso electoral.<sup>66</sup>

En nuestro país la participación como un mecanismo institucionalizado con un marco jurídico propio es conocida como participación ciudadana, pero la orientación que más se ha favorecido en los niveles de gobierno federal, estatal y local es la participación ciudadana con orientación política, donde los partidos políticos buscan la aceptación de sus propuestas mediante el voto de los ciudadanos. Este tipo de participación se convierte en un tema de relevancia cuando hay procesos electorales, y se le resta importancia como un mecanismo que influye en la promoción de una cultura cívica, donde el individuo asume compromisos con la comunidad y colabora con ella.

La participación ciudadana con orientación pública se identifica como una relación que funciona en doble dirección donde la población recibe responsabilidades del gobierno, aporta e integra propuestas, formula demandas y acepta compromisos.<sup>67</sup> Este último tipo de participación permite la inclusión de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos principalmente los de carácter social, ya sea en asambleas informativas para conocer sus necesidades y demandas o en contralorías ciudadanas para sancionar actos de corrupción o desvío de recursos hacia fines diferentes a los que fueron autorizados.

---

<sup>65</sup> Baca Olamendi, Laura (compilador). *Léxico de la política*, p. 509.

<sup>66</sup> Kliksberg, señala que incentivar la participación no es un asunto fácil, debido a que se enfrenta a fuertes resistencias e intereses; por ejemplo: a) puede vulnerar intereses instalados en una comunidad, b) se cuestionan costos y tiempo, c) los proyectos se burocratizan en busca del orden y la rutina, d) subestimación de las comunidades pobres, e) manipulación por medio del clientelismo y f) falta de disposición a compartir el poder. Kliksberg, Bernardo. "Seis tesis no convencionales sobre participación", 2002.

<sup>67</sup> Chávez Carapia, Julia. *La participación social en cuatro delegaciones del Distrito Federal*, p. 19.

En esta investigación nos interesa la participación ciudadana en su orientación pública o participación social, por ser uno de los componentes que influyen en la generación y acumulación de capital social en el ámbito delegacional, pero no dentro de un modelo de gestión burocrático<sup>68</sup> sino en un modelo flexible y con orientación al usuario o beneficiario. El modelo de gestión flexible o adaptativo reconoce una sociedad heterogénea, por lo tanto requiere incluir la participación ciudadana en acciones colectivas como trabajo en equipo y corresponsabilidad en lugar de acciones estandarizadas.

Frente a un escenario donde el capital social requiere tiempo para generarse y acumularse, pero de igual forma se destruye fácilmente o se convierte en capital social negativo, son necesarios dos aspectos: a) una gestión social innovadora, adaptativa e incluyente, y b) una sociedad con interés por participar en los asuntos públicos para promover un capital social positivo que al mismo tiempo genere confianza social, identidad y compromiso cívico en una comunidad.<sup>69</sup>

#### **1.4.2.2. Espacios públicos ¿para qué?**

El análisis de las principales características del enfoque de capital social y qué aspectos se pueden utilizar conforme al hilo conductor de la investigación nos permite tener mayor conocimiento sobre la forma en que el capital social combinado con variables formales e informales, puede influir en las personas y comunidades para participar en actividades que mejoren la prestación de servicios públicos e incrementar el nivel de desarrollo social y económico de una localidad.

---

<sup>68</sup> En el modelo de gestión burocrático, los programas y proyectos son diseñados para una población homogénea, se implementan a través de una estructura jerárquica, con trabajo operativo rutinario y repetitivo, desempeño basado en criterios de eficacia y eficiencia, supervisión de la autoridad directa donde los beneficiarios tienen voz sin voto.

<sup>69</sup> El 11 de agosto del 2006 se publicó en la Gaceta Oficial del DF que cada 15 de agosto se celebrará el día del vecino en la Ciudad de México, esta fecha quedó en el discurso, ya que el día 16 del mismo mes periódicos como el Reforma y El Universal resaltaron un festejo que al final del día paso desapercibido, porque las autoridades locales y vecinos no mostraron interés por impulsar una cultura vecinal para una mejor convivencia. (*Reforma y El Universal*, 16 de agosto de 2006).

Cuando se menciona el tema del desarrollo social se piensa en definir un programa que a través de estrategias, objetivos y líneas de acción proporcione a la población mayores oportunidades de empleo, educación, vivienda, cultura, equidad de género, deporte y recreación. Los dos últimos rubros que forman parte de un programa de desarrollo social son la base de esta investigación, porque las actividades deportivas y recreativas en lo cotidiano promueven el desarrollo de una identidad e integración comunitaria, situación que no se puede percibir de forma tangible como un servicio médico, un apoyo económico o la dotación de material educativo.

Por ser la sede de los poderes federales y capital del país, el Distrito Federal es una entidad donde confluyen una gran diversidad de actividades sociales, políticas y económicas; es el centro de actividades culturales y sede de los principales museos, condición que favorece a la población en lo general, pero en lo particular es constante la necesidad de rescatar y fortalecer espacios públicos físicos diferentes a las calles, banquetas o jardines, como lugares comunes de recreación y convivencia social asociados a la promoción de costumbres y tradiciones locales. Para promover la participación social es necesario tomar en cuenta la disponibilidad de espacios públicos, por dos razones:

“Una normativa: es el lugar donde las personas se constituyen en ciudadanos que participan de la decisión de las normas que regulan la convivencia social. La otra razón es práctica: en este ámbito se conforman las ‘opiniones públicas’ mediante las cuales los ciudadanos inciden sobre las instituciones políticas. El espacio público comparte entonces con el capital social un mismo referente: el civismo”.<sup>70</sup>

Jordi Borja, especialista en urbanismo, presenta una definición de espacio público desde una perspectiva jurídica, al señalar que es un espacio regulado por la Administración Pública que garantiza su accesibilidad a todos y fija las condiciones de su utilización. La regulación da origen a un espacio público moderno diferente a la propiedad privada urbana (vinculada al derecho de edificar). El espacio público es una propiedad pública cuyo suelo está destinado al

---

<sup>70</sup> Lechner, Norbert, *op. cit.*, p. 100.

equipamiento y servicios públicos, su destino son usos sociales como esparcimiento, actos colectivos, movilidad, actividades culturales, etcétera.<sup>71</sup>

A finales del *Siglo XIX*, Jordi Borja señala que el espacio público puede ser etiquetado según un uso específico, que en un contexto de modernidad le proporciona una dimensión socio-cultural, al representar:

“un lugar de relación y de identificación, de contacto entre las gentes, de animación urbana, a veces de expresión comunitaria. La dinámica propia de la ciudad y los comportamientos de sus gentes pueden crear espacios públicos que jurídicamente no lo son, o que no estaban previstos como tales, abiertos o cerrados, de paso o a los que hay que ir. Puede ser una fábrica o un depósito abandonados o un espacio intersticial entre edificaciones. Lo son casi siempre los accesos a estaciones y puntos intermodales de transporte y a veces reservas de suelo para una obra pública o de protección ecológica. En todos estos casos lo que define la naturaleza del espacio público es el uso y no el estatuto jurídico”.<sup>72</sup>

Junto con la acepción jurídica y el uso específico, el espacio público físico es un “lugar común donde la gente lleva a cabo actividades cotidianas, funcionales y rituales que cohesionan a la comunidad”.<sup>73</sup> Pero, a pesar de las características del espacio público, las constantes acciones gubernamentales por rescatarlos del abandono o de su privatización, no se ha logrado combatir el principal problema de los parques, plazas, calles, centros culturales, recreativos o deportivos, pues a pesar de ser lugares con una función específica, asignada por una determinada normatividad, en la mayoría de los casos las autoridades y ciudadanos no respeta. La conservación y mantenimiento de los espacios públicos corresponde en primera instancia al gobierno local; sin embargo, Alicia Ziccardi señala que:

“...los municipios y delegaciones por lo general no cuentan con los recursos humanos y económicos suficientes para garantizar su adecuado mantenimiento y el uso que les fue asignado originalmente. Esto ha favorecido su ocupación o apropiación para desarrollar actividades económicas y sociales para las que no fueron creados y muchas veces los transforma en espacios altamente conflictivos e inseguros”.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Borja, Jordi. “Ciudadanía y espacio público”, p. 2.

<sup>72</sup> *Ibidem*, pp. 2-3.

<sup>73</sup> Ramírez Kuri, Patricia, *op. cit.* p. 37.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 6.

Al identificar el espacio público como un lugar de encuentro, intercambio de ideas y convivencia social en lo cotidiano, podemos decir que los centros de barrio son espacios públicos de recreación y convivencia en el ámbito local, desafortunadamente esta condición implica padecer la problemática que describe Ziccardi, situación que se abordará en el tercer capítulo.

### **1.5. Marco institucional y gestión para el capital social**

El capital social no se construye de un día para otro, al contrario, implica un proceso lento de generación y acumulación, el cual en cualquier momento puede fracasar, debido a que el capital social puede destruirse rápidamente cuando los gobiernos no tiene interés en aprovecharlo; no se toman en cuenta factores del contexto que afectan la vida comunitaria (ej. migración e inseguridad), o por la implementación de programas que no corresponden a las características, demandas y necesidades de los destinatarios, entre otros. Asimismo, se reconoce que el capital social no produce altos niveles de participación social, tampoco una sociedad civil completamente democrática, mucho menos es la solución para lograr un aumento de la productividad o un completo desarrollo económico, ya que la influencia de otras variables y el contexto son factores determinantes.

Esos planteamientos nos permiten justificar que el enfoque del capital social no representa la total solución. Además del espacio público como uno de sus principales componentes, necesita apoyarse en las instituciones y la gestión social para generar en la población interés por participar en asuntos públicos locales, exigir a las autoridades mayor atención a los espacios públicos e incentivar la corresponsabilidad para conservar lugares propicios de recreación y convivencia.

### 1.5.1. Función del marco institucional en el enfoque de capital social

Se ha visto en el apartado 1.2.4., la clasificación del capital social según insumos e infraestructura donde se mencionan dos procesos para su generación y acumulación: uno es el organizativo que incluye leyes, sistemas de control y mecanismos como parte de la infraestructura para incrementar el capital social; el otro es el proceso emocional, que proporciona insumos (valores psicológicos, filosóficos y emocionales) a la capacidad de actuar de manera colectiva. Ambos procesos al vincularse constituyen instituciones.

Se entiende por institución como el conjunto de normas formales e informales que determinan el comportamiento de los individuos en sociedad, especifican qué acciones se permiten y qué sanciones se aplican cuando se omite una regla; a su vez, un conjunto de reglas se vuelve institución cuando se socializan y se acepta su cumplimiento de manera voluntaria o coercitiva.<sup>75</sup> Se cuenta con dos tipos de instituciones: las formales y las informales. Las primeras son normas que se establecen por escrito y se comunican a través de medios de información públicos, se aceptan o modifican mediante procedimientos formales; su objetivo principal es la búsqueda de consensos, estabilidad y credibilidad. Las segundas son normas sociales en general aceptadas que representan un intercambio de bienes socioemocionales y de gran valor afectivo, estas normas se aplican, por ejemplo, en celebraciones, eventos especiales, o cuidado de grupos vulnerables.<sup>76</sup>

Las instituciones formales e informales representan un conjunto de reglas, normas y prácticas informales y tradicionales denominado marco institucional. El marco institucional provee los elementos necesarios para promover la acción colectiva o cooperación social hacia una gran variedad de temas, además de generar mayor confianza en la sociedad. En esencia, la confianza social es el

---

<sup>75</sup> Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*.

<sup>76</sup> Robinson, Siles y Schmid. “El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro”, pp. 78-79.

principal elemento del capital social, el cual puede ser afectado positiva o negativamente por el marco institucional, pues una acción colectiva no sólo requiere de capital social para ser exitosa, también se tienen que considerar los incentivos y sanciones a los que se enfrentan los individuos para lograr la cooperación y evitar actitudes e intereses negativos.

Como bien señala Durston<sup>77</sup>, el capital social necesita instituciones (formales e informales) que faciliten la cooperación y gestión de recursos para proyectos colectivos, generen confianza entre los miembros de un grupo, legitimen líderes y gestores para evitar conflictos de representación, generen ámbitos y estructuras para el trabajo en equipo, y sancionen a los “free riders”, quienes son individuos que tratan de aprovecharse del capital social sin realizar algún esfuerzo o aportar recursos para su fortalecimiento.

Las **instituciones formales** influyen en el capital social de una colectividad. En el sector público las decisiones que se toman para atender un problema o necesidad social pueden generar e incrementar capital social, al tomar en cuenta la opinión y participación de los actores involucrados; sin embargo, el capital social disponible se puede destruir si las decisiones son autoritarias o no generan confianza; por ejemplo: las instituciones gubernamentales pueden proveer las fuentes e infraestructura para motivar a los individuos a realizar acciones colectivas para lograr objetivos a mediano y largo plazo, sin la sensación de riesgo, pérdida de tiempo o que se están beneficiando intereses privados.

Mientras que las **instituciones informales** tienen origen en el ámbito local y son fundamentales para legitimar las instituciones formales, por lo tanto una ley o un programa de gobierno no puede aplicarse y obtener resultados positivos si no considera las costumbres, valores y formas de convivencia de una población; por ejemplo: un gobierno ya sea nacional, estatal o local puede promover, de acuerdo con sus instituciones formales, el capital social en la población si garantiza la

---

<sup>77</sup> Durston, J., *op. cit.*, pp. 21-22.

disponibilidad de espacios públicos como puntos de reunión, convivencia e intercambio de ideas entre los miembros de una comunidad.

El marco institucional es indispensable para generar capital social, porque representa un soporte de reglas, normas, costumbres y tradiciones que a través de incentivos y sanciones evita el uso negativo del capital social como el clientelismo, corrupción, nepotismo y las mafias. Del mismo modo significa tomar en cuenta las características propias de cada localidad (prácticas informales y tradiciones) para generar confianza en las acciones de gobierno e interés en el individuo por cooperar en la atención de asuntos públicos.<sup>78</sup>

Las instituciones proporcionan las funciones, normas, precedentes y procedimientos necesarios para que el capital social aumente y en conjunto facilitar lo que Uphoff Norman<sup>79</sup> señala como las cuatro funciones básicas de toda organización social que hacen posible una acción colectiva beneficiosa, más fácil y menos costosa: 1) adopción de decisiones, 2) movilización y gestión de recursos, 3) comunicación y coordinación y 4) solución de conflictos.

Al reflexionar sobre los asuntos públicos como ámbito de competencia de la sociedad y del gobierno<sup>80</sup>, se debe destacar que junto con el marco institucional, la gestión social es necesaria para incentivar la participación ciudadana, una cultura de compromiso cívico, lazos de solidaridad, además de proveer espacios públicos para generar y aprovechar el capital social comunitario, en especial hacia los niños y jóvenes, quienes en un futuro necesitarán desarrollar la capacidad de enfrentar o exigir la atención de los problemas públicos que afecten de manera directa a su localidad; por ejemplo: la delincuencia, drogadicción, servicios públicos

---

<sup>78</sup> Fukuyama destaca que el uso de la ley fue la manera como las sociedades en vías de modernización de Occidente ampliaron su radio de confianza e hicieron posible la cooperación entre extraños; por ejemplo: nadie se ofrece de voluntario si la policía no garantiza la seguridad pública o nadie confiaría en el gobierno si los funcionarios son inmunes a la acción judicial. Fukuyama, *op. cit.* p. 43.

<sup>79</sup> Uphoff, Norman, *op. cit.* p. 129.

<sup>80</sup> García Cárdenas, Luis. "El carácter político y social de la gestión pública", p. 227.

deficientes, daños al medio ambiente, infraestructura social deteriorada, entre otros.

### **1.5.2. Gestión social para generar y aprovechar capital social**

El modelo tradicional de acción colectiva, al establecer políticas públicas de arriba hacia abajo, no logra incentivar la cooperación voluntaria debido a que los individuos no se involucran en la realización de proyectos colectivos porque esperan a que un agente externo, como una institución gubernamental, realice acciones que beneficien a todos. Este modelo sólo favorece la imposición de reglas desde afuera sin tomar en cuenta el contexto local donde se aplicarán las políticas, mucho menos los efectos negativos sobre el capital social disponible.

Como señalan Ostrom y Ahn, ese tipo de modelos implica la creación de ciudadanos dependientes en vez de ciudadanos emprendedores lo que reduce la capacidad de los individuos para generar capital social.<sup>81</sup> En cambio, la gerencia social es una forma de atender los asuntos públicos apoyada en procesos participativos que toman en cuenta a una sociedad más informada y activa; no obstante, un aspecto en contra de esta opción es contemplar sólo la participación de grupos sociales con objetivos y formas de organización específicas, hecho que excluye a los grupos minoritarios, sin representantes ni recursos para ser tomados en cuenta.

Si consideramos la idea de grandes ciudades y zonas metropolitanas donde se identifica un deterioro del tejido social, podemos justificar la relación entre capital y gestión social<sup>82</sup> para dejar a un lado políticas públicas que generan dependencia hacia las acciones gubernamentales y enfocar los cursos de acción a

---

<sup>81</sup> Ostrom y Ahn, *op. cit.*, p. 176.

<sup>82</sup> Comienzan a ubicarse en los debates. En el estudio de la de las Ciencias Sociales comienzan a destacar temas como participación ciudadana, sociedad civil, construcción de ciudadanía, capital social, redes, gestión y evaluación participativa de las políticas sociales. Al tener en cuenta que la elaboración y gestión de las políticas sociales son responsabilidad del Estado y la sociedad, surge el enfoque de gerencia social, donde la gestión de las políticas sociales se lleva a cabo en sentido opuesto a los enfoques eficientistas y de tendencias paternalista.

promover la participación de la sociedad sobre asuntos que les afecta de forma directa.

A partir de la década de los noventa los gobiernos locales demostraron tener capacidad para generar acciones innovadoras muy diferentes a las acciones tradicionales del Estado en materia social. Isabel Licha<sup>83</sup> destaca cómo las innovaciones representaron cambios en las formas de gestión de programas sociales y mostraron nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad; por ejemplo: la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG's), comunidades y el sector privado en la prestación y gestión de servicios públicos con base en un modelo de participación de abajo hacia arriba.

A pesar de que la gerencia social se caracteriza por promover la participación ciudadana y el reconocimiento de diversos actores durante el proceso de toma de decisiones sobre asuntos públicos, un inconveniente es que sus acciones se fundamentan en criterios estadísticos y definición de metas cuantitativas. En cambio, la gestión social es una opción más cualitativa para que la población se involucre en la atención de los problemas públicos con base en un liderazgo capaz de informar y capacitar a las personas para ejecutar acciones colectivas, de acuerdo con las normas y prácticas locales.

Por lo anterior, basta mencionar que un modelo de gestión adaptativo al papel del gerente social ya no es de consulta y supervisión de los proyectos, se convierte en un facilitador para incentivar a las personas involucradas, autoridades y beneficiarios a colaborar de manera coordinada y con información oportuna que les permita exigir obligaciones y derechos. De igual forma, el modelo incluye una perspectiva de orientación hacia el usuario, otorgando a la población un papel protagónico en la evaluación de la calidad y prestación de los servicios públicos.

---

<sup>83</sup> Licha, Isabel (editora). *Gerencia social en América Latina*, 2002.

Como ya se mencionó, se busca integrar una propuesta para incentivar la participación ciudadana en lo social no sólo de personas relacionadas con organizaciones de la sociedad civil, también de las personas que en lo individual buscan ser reconocidas como parte de una comunidad, para tal fin la gestión social es una opción si la consideramos como un modelo de gestión flexible, abierto y no corporativo.

### **1.5.3. Esquema de análisis: capital social, espacio público y participación social**

Buscar nuevas opciones de gestión social para la participación y confianza social es un imperativo ante el predominio de un capital social negativo en la Ciudad de México, materializado en delincuencia organizada y en la aparición de *mini ciudades*<sup>84</sup> donde la población de clase media y alta se asegura con rejas, bardas y casetas de vigilancia para aislarse de su localidad y evitar daños por inseguridad (robos, secuestros, extorsión).

El análisis sobre la naturaleza del concepto capital social, sus definiciones, componentes, clasificaciones, vertientes y debate teórico nos ha permitido construir un esquema (**ver Figura 1.3.**) para identificar cómo se relacionan las variables capital social, espacio público y participación social para el desarrollo y aprovechamiento del capital social en el ámbito local.

En el esquema de análisis, primero de abajo hacia arriba, se identifican las características del contexto local que influyen en el diseño e implementación de políticas públicas, éstas pueden ser actividades económicas, historia, costumbres, tradiciones y formas de convivencia. De esas características se determinan los insumos e infraestructura disponibles para generar o aprovechar el capital social, al mismo tiempo estos aspectos forman parte de un marco institucional, según lo

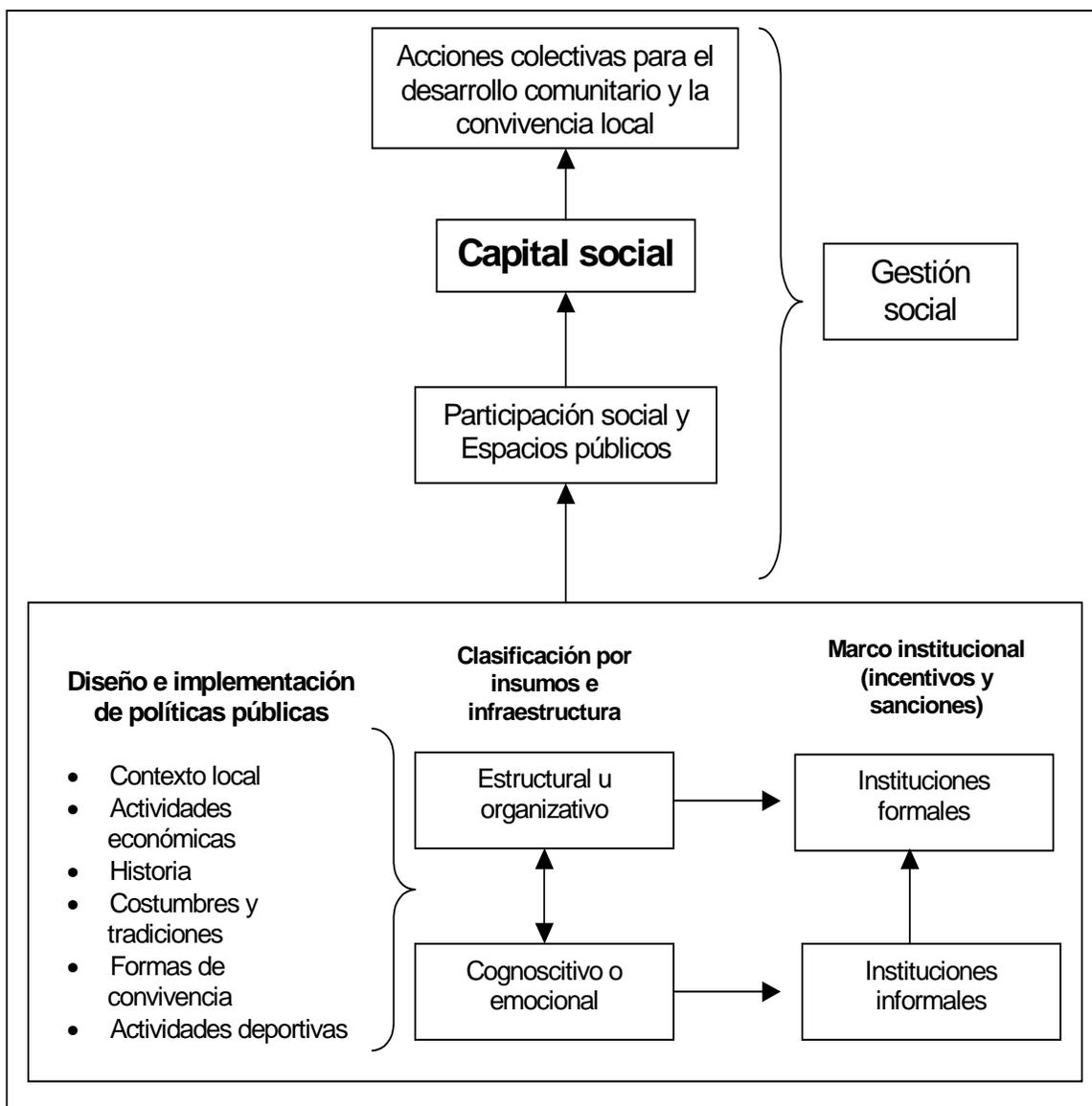
---

<sup>84</sup> Son pequeñas ciudades dentro de la Ciudad de México, donde en un mismo espacio viven las personas, están cerca de su lugar de trabajo y cuenta con instalaciones comerciales para adquirir alimentos y servicios. Grajeda, Ella. “Surge debate por nuevas miniciudades de lujo”, en: *El Universal*, 30 de septiembre de 2006.

identificado se pueden determinar cuáles son las limitaciones u oportunidades, así como los factores positivos y negativos que pueden influir en el logro de objetivos. En una segunda parte, el papel de la gestión social consiste en incentivar la participación de las personas en los problemas de carácter social, aquí la relación espacio público y capital social es relevante para generar acciones colectivas en busca de un mayor desarrollo comunitario con base en la convivencia y solidaridad social.

De acuerdo con el esquema descrito, los siguientes capítulos muestran una panorámica del marco institucional que da origen y sentido a los centros de barrio en el Distrito Federal, el contexto local, sus características y problemática como espacios públicos de convivencia y recreación, así como la atención que le ha dado el gobierno local para garantizar o limitar su funcionamiento.

**FIGURA 1.3. ESQUEMA DE ANÁLISIS**  
**CAPITAL SOCIAL COMUNITARIO, ESPACIO PÚBLICO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL**



Elaboración propia.

## **CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL Y LOS CENTROS DE BARRIO**

La Ciudad de México o Distrito Federal (DF), desde la época prehispánica hasta nuestros días, es reconocida como el principal centro político y económico del país. Su condición de capital del país y sede del gobierno federal la convierte en el centro de actividades de diversas agrupaciones sociales, empresariales y políticas que tienen influencia tanto en el ámbito local como regional y nacional. Asimismo, en el DF predominan las actividades del tercer sector económico (por ejemplo, comercio, almacenamiento, información en medios masivos y servicios financieros). Todas estas características representa ventajas que insertan al DF en el sistema de ciudades globales, pero también consecuencias negativas que acentúan la desigualdad e iniquidad, situación que convierte a la ciudad en una entidad llena de contrastes sociales y territoriales.

Al ser el principal centro económico y político del país, el DF se convirtió en un polo de atracción donde las personas tenían más oportunidades de obtener empleo y mejorar su calidad de vida, a diferencia del ámbito rural, donde aspectos básicos para el bienestar social como vivienda, educación, empleo y salud no eran suficientes. Con el tiempo y debido a la constante concentración urbana el DF y los municipios que colindan con la entidad se integró a lo que hoy conocemos como la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), pero el proceso de crecimiento hacia una zona económica de mayor dimensión no ha terminado.

Por la importancia económica y política del centro del país vemos una entidad como el DF inmersa en un proceso de urbanización e integración de una megalópolis, capaz de insertarse al mercado global; no obstante, al interior del DF las cosas no son sencillas, sus características y problemática la convierten en una entidad compleja y difícil de gobernar. Es suficiente con reconocer en un mismo

espacio formas urbanas de épocas diferentes<sup>85</sup>. En un recorrido podemos encontrar zonas prehispánicas, edificios coloniales, zonas habitacionales y vías rápidas; complejos comerciales y financieros, así como pueblos y barrios que conservan las costumbres y tradiciones locales.

El DF tiene dos dimensiones: una territorial y otra funcional. Primero el DF está dividido en 16 delegaciones políticas que al mismo tiempo se pueden agrupar en dos bloques, según grado de urbanización: a) zonas rurales de suelo de conservación y b) zonas metropolitanas.<sup>86</sup> Segundo, la ciudad tiene dos significados: a) una ciudad como un espacio de vida que genera sentimientos de pertenencia y lazos afectivos; y b) una ciudad como un territorio político administrativo que la convierte en un espacio funcional.<sup>87</sup>

Si bien el DF es el principal centro del desarrollo económico del país, al ocupar el primer lugar en su aportación al Producto Interno Bruto (PIB) nacional, así como los primeros lugares del Índice de Desarrollo Humano<sup>88</sup> 2004 con cuatro de sus delegaciones (Benito Juárez, Coyoacán, Miguel Hidalgo y Cuajimalpa), también tiene problemas de carácter social como: inseguridad, ambulante y delincuencia organizada, generados por el crecimiento de la economía informal; 582 de 1352 unidades territoriales catalogadas como de media y alta marginación, cantidad que muestra la existencia de una población en situación de pobreza y con carencia de oportunidades; deterioro ambiental, como consecuencia del crecimiento urbano; demanda de transporte público masivo y mayor inversión para mejorar los servicios públicos de agua potable, sistema de drenaje y recolección de basura.

---

<sup>85</sup> De Alba, Martha. “La experiencia urbana e imágenes colectivas de la Ciudad de México”, p. 664.

<sup>86</sup> Rosique Cañas, José Antonio. *Ciudad de México: La megalópolis ingobernable*, p. 124.

<sup>87</sup> De Alba, *op. cit.* Gráfica 1, p. 669.

<sup>88</sup> El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador compuesto por tres dimensiones para medir el desarrollo: longevidad (esperanza de vida al nacer), conocimientos (tasa de alfabetización y matrícula escolar) y acceso a recursos (el PIB per cápita).

Otro tema que contribuye a la “fragmentación urbana y segmentación socio-territorial”<sup>89</sup> es la existencia de espacios públicos y privados que influyen en los grados de desigualdad social en el DF. El predominio de espacios destinados a actividades comerciales y financieras, junto con la privatización de calles y unidades habitacionales sobre los espacios públicos para la recreación y convivencia, han favorecido el proceso de individualización, la conformación de *mini ciudades* aisladas de su entorno por miedo a la delincuencia, el aumento del sedentarismo y el desinterés de la población por participar en los asuntos públicos de la entidad.

En esta aproximación sobre el DF podemos apreciar que sus características y problemática social la convierten en una entidad diferente al resto de las entidades federativas. La heterogeneidad de personas y actividades que confluyen en la Ciudad de México generan un conjunto de problemas y situaciones, que por su complejidad, requieren para su atención planes y programas de gobierno donde predomine el trabajo coordinado del gobierno local con otros actores, entre ellos la población, la sociedad civil y los gobiernos municipales vecinos.

A partir de la primera administración del Gobierno del Distrito Federal (GDF), cuyo titular fue electo por el voto de la ciudadanía en julio de 1997, comienza un proceso de institucionalización en materia social, del cual podemos identificar hasta el momento tres etapas: diagnóstico, marco normativo en materia social y evaluación de la política de desarrollo social.

---

<sup>89</sup> *Programa de Desarrollo Social 2007-2012*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de diciembre de 2007, p. 55.

La primera administración local inicia la tarea de conocer la problemática social en el DF por medio de diagnósticos como productos de convenios firmados entre el GDF, sociedad civil, universidades e institutos<sup>90</sup>, después comenzaron los trabajos para integrar un marco jurídico y administrativo en materia social acorde a las necesidades reales de la población.

Para continuar con el proceso institucional, en septiembre de 2007 se publicó el decreto de creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, con el objeto de evaluar la política social de la administración pública del DF y de los diferentes programas que la integran<sup>91</sup>. Durante el proceso de institucionalización se ha reconocido que el DF tiene un alto grado de desarrollo urbano, amplia cobertura de servicios públicos (drenaje, agua potable, recolección de basura y alumbrado público) e infraestructura urbana; pero en lo social, la entidad ha presentado rezagos históricos que salieron a la luz a partir de la transición administrativa para establecer un gobierno local.

Entre los rezagos sociales, la disminución de espacios públicos es el tema que nos ocupa en este trabajo de investigación, delimitándolo al estudio de los centros de barrio administrados por las delegaciones del GDF. Recordando la idea de que los centros de barrio son espacios públicos que pueden constituirse en modelos de capital social para fomentar confianza y participación social en el ámbito local, pero no son considerados por el gobierno local en sus objetivos y líneas de acción para el desarrollo social, el presente capítulo tiene el propósito de identificar cuáles han sido los avances en el DF en materia social, las atribuciones y limitantes de las delegaciones en el desarrollo social de la entidad y qué papel juegan los centros de barrio en un ambiente donde se identifican factores como la informalidad, la desigualdad y la privatización del espacio público.

---

<sup>90</sup> El interés del GDF por conocer el contexto social del DF a finales del siglo XX, dio origen a la publicación de dos importantes trabajos de investigación: *La Ciudad de México Hoy. Bases para un Diagnóstico*, del Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, México, GDF/ FEECM, 2000 y *La Ciudad de México en el fin del Segundo Milenio* de Garza Gustavo (coord.), México, GDF/COLMEX, 2000.

<sup>91</sup> *Decreto de creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de septiembre de 2007, pp. 2-3.

## **2.1. El Gobierno del Distrito Federal (GDF)**

El Artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la distribución política del país está conformada por 31 estados y un Distrito Federal (DF). El DF o Ciudad de México es una entidad que a principios de la década de los noventa se ha visto inmersa en una constante transformación en los ámbitos: jurídico, administrativo, político, económico y social, debido a los cambios en su organización política y en su estructura administrativa, para establecer un gobierno local más acorde a las características de la ciudad.

De una entidad dependiente del Poder Ejecutivo Federal, donde los asuntos públicos estaban a cargo de un departamento administrativo cuyo titular era nombrado o removido por el Presidente de la República, ahora existe una entidad con un gobierno de carácter local, capaz de tomar decisiones, administrar sus recursos y contar con autoridades electas por voto de la ciudadanía, como es el caso, del Jefe de Gobierno del DF y los jefes delegacionales responsables de cada una de las 16 demarcaciones territoriales o delegaciones en que se divide la entidad.

### **2.1.1. Antecedentes históricos y reformas políticas**

La forma de gobernar en el Distrito Federal (DF) se ha transformado con el paso del tiempo para adaptarse a las características de la sociedad contemporánea que conforma el Estado mexicano, la cual al estar más informada exige más mecanismos de participación ciudadana y transparencia que garanticen un gobierno representativo y democrático. En sus inicios la Ciudad de México fue el centro de actividades del imperio azteca, luego se situó como la ciudad más relevante de la época colonial hasta convertirse, después del movimiento de independencia, en el DF y capital del país.

En los últimos años los cambios en la organización política del DF han sido drásticos, las modificaciones al Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen los derechos políticos y sociales de la población y representan aportaciones relevantes, al proporcionar características democráticas a una entidad donde antes predominaba el centralismo y la imposición de políticas.

Durante un largo periodo de 1928<sup>92</sup> a 1997, el DF estuvo gobernado por un departamento administrativo (DDF) dependiente del Poder Ejecutivo Federal, cuyo titular se denominaba “regente”. En ese tiempo los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación se ocuparon de los asuntos públicos del DF, excluyendo la participación y opinión de los habitantes del lugar. En el periodo conocido como “Maximato”<sup>93</sup>, la vida política y administrativa de la capital del país se volvió inestable; el titular del DDF, al ser designado por el Presidente de la República, también se reconocía como parte del gabinete, por lo que su nombramiento y la forma de gobernar dependían de las circunstancias políticas que predominaban en ese tiempo sin dejar de afectar los asuntos políticos y administrativos de la capital.

Por lo anterior, se argumentaba que el DF no podía tener un gobierno propio porque era imposible la coexistencia del gobierno de la Federación y el gobierno local dentro de un mismo espacio territorial; en consecuencia, se convierte en una entidad completamente dependiente de las decisiones y los fondos federales con una organización diferente a los estados del país, los cuales hasta la fecha tienen una forma de organización similar al ámbito federal, esta condición predominó durante el *Siglo XIX* y más de la mitad del *Siglo XX*.

---

<sup>92</sup> El 31 de diciembre de 1928, se expidió la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, la cual formaliza la creación del Departamento del Distrito Federal (DDF), organismo dependiente de la Presidencia de la República. Meyer, Lorenzo. “Gobierno y evolución política”, en: Garza, Gustavo (coord.). *La Ciudad de México en el fin del Segundo Milenio*, p. 651.

<sup>93</sup> Después del periodo presidencial de Plutarco Elías Calles (1924-1928), comienza una forma de gobierno de carácter informal denominada “Jefatura Máxima” o “Maximato 1928-1934”. Peralta Alemán, Gilberto. *Tendencias del Desarrollo Nacional*, p. 48.

Al comenzar el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas, el “Maximato” desaparece al instaurarse una forma de gobierno presidencialista basada en el predominio del partido político oficial creado en 1929. En ese contexto el gobierno de la Ciudad de México fue más estable, aunque se conservó la existencia del departamento administrativo. El Congreso de la Unión tenía la atribución de legislar todo lo concerniente al DF en materia administrativa, económica, social, civil, de presupuesto y de justicia; el Presidente de la República, al ser el responsable de la administración de los asuntos públicos de la capital, ejercía la facultad de designar a una persona de su confianza como encargado del Gobierno del DF; y en la esfera judicial, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del DF, también eran designados directamente por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

- **Reformas políticas**

El Distrito Federal (DF) carecía de un Congreso local integrado por diputados que representaran los intereses y necesidades de la población. Las únicas elecciones en las que participaban los ciudadanos de la capital eran para elegir Presidente de la República, diputados y senadores federales. La demanda de los habitantes del DF, por el restablecimiento del derecho político a votar en la elección de autoridades locales y ser votados para ocupar puestos públicos, dio origen a una serie de reformas políticas que forman parte del proceso de democratización de la capital del país.

Las reformas político administrativas del Distrito Federal inician en 1987, cuando el Poder Ejecutivo Federal promueve la modificación de la fracción VI del Artículo 73 constitucional para la creación de una Asamblea de Representantes en el DF (ARDF), integrada por 66 miembros, 40 electos por mayoría relativa y 26 por representación proporcional;<sup>94</sup> sin embargo, la ARDF al tener capacidad reglamentaria, sus facultades legislativas eran limitadas. El Congreso de la Unión

---

<sup>94</sup> Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria. *Mexicano: Ésta es tu Constitución*, p. 353.

continuaba legislando sobre los asuntos más relevantes de la entidad, mientras que la Asamblea sólo podía emitir reglamentos, ordenanzas y bandos en materias relacionadas con las necesidades de la población del DF, tales como: salud, educación, mercados, espectáculos públicos, ecología, agua, drenaje y vialidad.

El gobierno local continuaba a cargo del Presidente de la República, pero se determinó la obligación del titular del Departamento del Distrito Federal (DDF) de presentar un informe escrito anual a la ARDF sobre la situación de la administración pública de la capital. Este órgano legislativo poco a poco adquirió otras facultades como: aprobar el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del DF, presentar iniciativa de leyes para el DF ante el Congreso de la Unión y citar a los servidores públicos locales.<sup>95</sup>

Entre octubre de 1992 y enero de 1993, por iniciativa del jefe del DDF, quien en ese momento era Manuel Camacho Solís, se llevaron a cabo una serie de audiencias públicas para dar continuidad a la reforma política del DF, donde se abarcaron los siguientes temas: a) formas de gobierno y partidos políticos; b) coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; c) hacienda pública, aspectos financieros y económicos, y d) procuración y administración de justicia.<sup>96</sup>

Durante las reuniones se obtuvo un gran número de propuestas sobre la organización política del DF gracias a la participación de ciudadanos, organizaciones sociales y políticas, académicos y autoridades. En adición, el 21 de marzo de 1993 se realizó en el DF un plebiscito convocado por organizaciones no gubernamentales y nueve miembros de la ARDF para conocer la opinión de la población sobre tres temas: la transformación del DF en el estado 32 de la Federación, un poder legislativo propio y la elección de autoridades; aunque los

---

<sup>95</sup> *Ibidem*, pp.354-355.

<sup>96</sup> Martínez Assad, Carlos. *¿Cuál destino para el Distrito Federal?*, p.73.

resultados no tenían un valor jurídico, en el aspecto moral se convirtieron en una presión hacia el Gobierno Federal por democratizar el gobierno del DF.<sup>97</sup>

Con base en dichos antecedentes, la reforma política de 1993 modifica una vez más el Artículo 73 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, una especie de constitución local que determina la forma de organización política, jurídica y administrativa de la entidad. De igual forma la ARDF, con facultades para emitir reglamentos y hacer sugerencias al jefe del DDF, se convierte en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) con facultades para elaborar leyes y fiscalizar la administración pública local.<sup>98</sup>

En 1996 se lleva a cabo otra reforma que representa tres cambios fundamentales para un Gobierno del DF más acorde a la época contemporánea: a) la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y los órganos de gobierno locales; b) la elección directa y popular tanto del Jefe de Gobierno del DF como de jefes delegacionales, y c) la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que diera solución a las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local.<sup>99</sup>

La reforma de 1996, promovida por el gobierno de Ernesto Zedillo incluye el cambio del nombre de la Asamblea de Representantes por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el de sus miembros por diputados. Otro cambio se refiere a la designación del titular del gobierno local, quien a partir del año 1997 sería elegido por voto universal, directo y secreto de los ciudadanos; lo mismo pasaría con los delegados o jefes delegacionales, quienes serían electos cada tres años a partir del 2 de julio del 2000.

---

<sup>97</sup> Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 251-255.

<sup>98</sup> *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 9 de agosto de 2004, p. 155.

<sup>99</sup> Rabasa, Emilio, *op. cit.*, p. 354-355.

Las reformas políticas realizadas durante el periodo 1987-1996 significaron un gran avance en la transición de un gobierno dependiente del Poder Ejecutivo Federal hacia un gobierno democrático con una administración pública local más representativa. Los cambios en el Artículo 122 constitucional establecieron espacios democráticos que permitieron contar con autoridades responsables exclusivamente de los intereses y necesidades de los capitalinos:

“Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta”.

El 6 de julio de 1997 los ciudadanos del DF ejercieron el derecho político de elegir por voto directo al primer Jefe de Gobierno del DF y tres años después a los jefes delegacionales, lo que significó un cambio en la administración pública local al sustituir el Departamento del Distrito Federal (DDF) por un gobierno local electo de manera democrática y autoridades delegacionales con mayor responsabilidad política hacia la ciudadanía.

El 5 de diciembre de 1997 desaparece el departamento administrativo y se establece un gobierno local responsable de los asuntos públicos de la capital. El nuevo gobierno se enfrenta con tres retos que exigían atención inmediata: 1) reestructurar la administración pública en sus tres ámbitos, central, delegacional y paraestatal; 2) definir el marco normativo necesario para resolver las demandas y necesidades propias de los habitantes de la entidad, y 3) establecer políticas de ingresos y gastos para mejorar las finanzas públicas del DF.

A pesar de los avances logrados con las reformas políticas descritas y la atención a los retos señalados, todavía falta mucho camino por recorrer para tener un gobierno local completamente autónomo en la toma de decisiones y la gestión pública de la entidad. Con el fin de asegurar el funcionamiento de los Poderes de la Federación que residen en el DF, el Congreso de la Unión y el Presidente de la

República conservaron algunas facultades sobre el gobierno de la capital. Las fracciones A y B del Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determinan que el Congreso de la Unión puede legislar en lo relativo al DF sobre su deuda pública, estatuto de gobierno y en disposiciones que garanticen el funcionamiento de los Poderes de la Unión.

Mientras que el Presidente de la República puede proponer un sustituto del Jefe de Gobierno del DF si éste es removido y enviar la propuesta de endeudamiento del GDF al Congreso, las limitaciones de la ALDF respecto a la deuda pública de la entidad, así como en materia de seguridad pública, al no poder tomar decisiones para el nombramiento o remoción del Secretario de Seguridad Pública y del Procurador General de Justicia, muestran un largo camino para tener un verdadero Congreso local.

No obstante, hay avances relevantes; por ejemplo: las acciones en materia de finanzas públicas y desarrollo social han incentivado la comparación del Jefe de Gobierno del DF como un verdadero representante de un Poder Ejecutivo local. En noviembre del 2003 los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvieron que el representante del Poder Ejecutivo local tiene características y funciones similares a las que desempeña un gobernador estatal, en ese sentido el ministro Juan Silva Meza declaró lo siguiente:

“El avance constitucional que ha tenido el Distrito Federal nos permite considerar que se ha reconocido a sus autoridades locales con la capacidad de emitir, por sí solas, actos de gobierno; por tanto, al ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal el que tiene a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública, función que recae en una sola persona, elegida por votación, universal, libre y secreta y directa, es que válidamente puede homologarse con un gobernador”.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Fuentes, Víctor. “Equiparan a AMLO con un gobernador”, en: *Reforma*, 5 de noviembre de 2003.

Finalmente el debate actual sobre las reformas políticas del DF tiene dos vertientes: por una parte, la idea de dotar a la capital del país de los recursos necesarios para convertirse en un estado más de la Federación y la transformación de las 16 delegaciones en auténticos municipios<sup>101</sup> y la otra es la necesidad de diseñar mecanismos de coordinación metropolitana entre el GDF y los gobierno estatales que también forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México. Ambos temas deben tomarse en cuenta para impulsar una reforma política del DF inconclusa, donde la participación e interés de los partidos políticos, autoridades, empresarios y sociedad civil son parte fundamental para llegar a un acuerdo.

### **2.1.2. Características demográficas y económicas**

El Distrito Federal es una de las ciudades más pobladas del mundo, los resultados del II Censo de Población y Vivienda 2005, establecen una población aproximada de 8.7 millones de habitantes, por lo que se mantiene como la segunda entidad federativa más poblada del país, después del Estado de México. De acuerdo con los datos del **cuadro 2.1**, se puede señalar que la población del DF se integra por una población infantil (de 0 a 14 años) que representa el 23.4% del total; los jóvenes entre 15 y 29 años representan el 25.7%; la población adulta de 30 a 59 años son el 38% del total; mientras que el 9.9% corresponde a las personas de la tercera edad o adultos mayores.

La pirámide de edades que caracterizó al país durante la década de los noventa presentaba una base muy ancha por el predominio de la población infantil y una punta que mostraba un reducido porcentaje de adultos mayores. Con los datos del II Censo de Población y Vivienda 2005 la pirámide presenta cambios, al

---

<sup>101</sup> La obra de Jesús R. Domínguez Albarrán presenta un análisis sobre el restablecimiento de los municipios en el DF. El autor sostiene que muchos de los problemas que enfrentan los habitantes de la Ciudad de México se deben a la inoperancia de una administración pública centralista, por lo que muchas soluciones pueden encontrarse a partir del reconocimiento de gobiernos locales en las demarcaciones territoriales del DF con facultades que les permita responder a las necesidades predominantes en cada demarcación. Domínguez Albarrán, Jesús Ricardo. *Hacia el restablecimiento de los municipios en el Distrito Federal*, p. 9.

ampliarse en el centro por un mayor número de población joven y adulta (**ver gráfica 2.1.**), a este comportamiento se agrega una esperanza de vida al nacer de 76.2 años<sup>102</sup>; por lo tanto, la proyección que se tiene para el año 2020 es de una pirámide con una base angosta por la reducción de niños, una ampliación en los escalones de la pirámide que corresponden a la población en edad adulta y un porcentaje cada vez más amplio de personas de la tercera edad.<sup>103</sup>

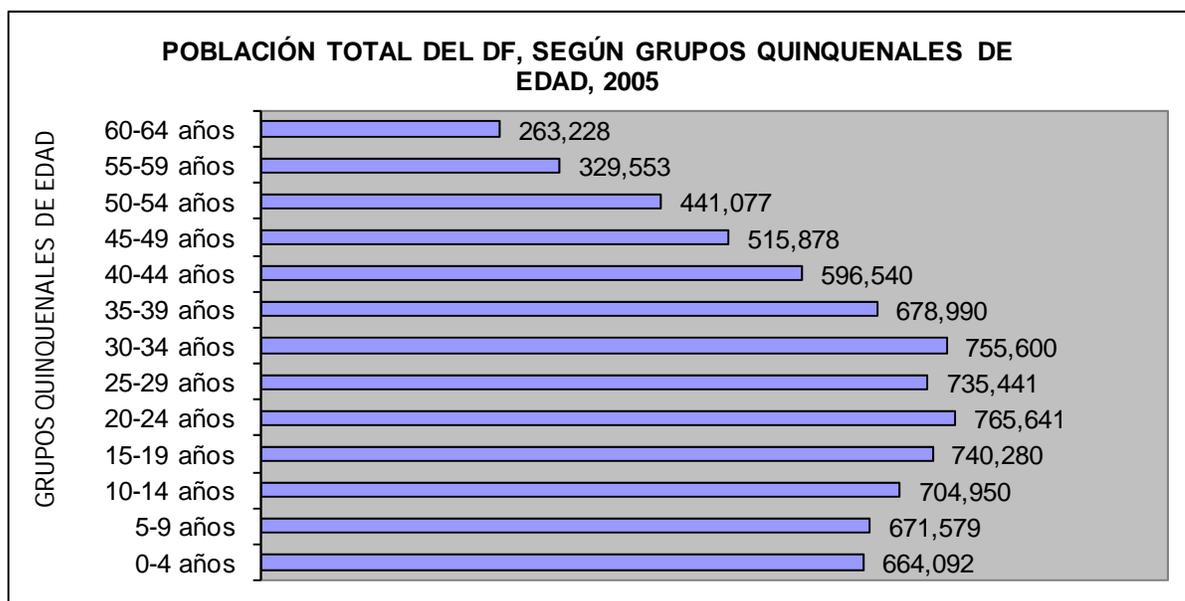
<b>CUADRO 2.1. POBLACIÓN TOTAL SEGÚN GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD Y SEXO EN EL DISTRITO FEDERAL</b>			
<b>Grupos Quinquenales de Edad</b>	<b>Población Total</b>	<b>Distribución según sexo</b>	
		<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
<b>Distrito Federal</b>	<b>8,720,916</b>	<b>4,171,683</b>	<b>4,549,233</b>
0-4 años	664,092	338,207	325,885
5-9 años	671,579	341,618	329,961
10-14 años	704,950	357,106	347,844
15-19 años	740,280	368,042	372,238
20-24 años	765,641	373,044	392,597
25-29 años	735,441	353,337	382,104
30-34 años	755,600	359,952	395,648
35-39 años	678,990	319,519	359,471
40-44 años	596,540	278,656	317,884
45-49 años	515,878	237,757	278,121
50-54 años	441,077	202,356	238,721
55-59 años	329,553	150,909	178,644
60-64 años	263,228	117,398	145,830
65 y más años	596,210	243,054	353,156
No especificado	261,857	130,728	131,129

Fuente: II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI

<sup>102</sup> INEGI. *Perspectiva Estadística. Distrito Federal*, octubre 2009, p. 21.

<sup>103</sup> Jusidman Bialostosky, Clara. "La política social de la administración Cárdenas-Robles en el Distrito Federal", en: Álvarez Enríquez, Lucía, *et. al. ¿Una Ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, p. 106.

GRÁFICA 2.1.



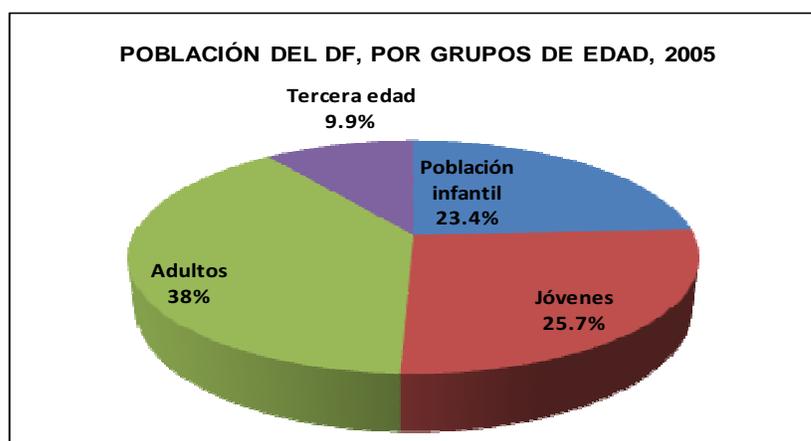
Elaboración propia, con datos estadísticos del cuadro 2.1.

El Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México señala que a partir de los datos estadísticos del año 2000 la tendencia demográfica para los próximos veinte años será la siguiente:<sup>104</sup>

- Los grupos de población de 0 a 14 y de 15 a 29 años si bien presentarán una reducción durante el periodo de veinte años, al final de éste sumarán el 48% de la población total de la entidad.
- Los adultos jóvenes y maduros, cuya edad oscila entre los 30 y 59 años, observarán un incremento al pasar del 35.5% de la población total actual al 40.5% del total de la población del año 2020 (669,500 personas más).
- Los adultos mayores que conforman el grupo de edad de 65 años y más en los próximos 20 años crecerá tanto en términos absolutos como relativos, casi duplicando su participación en el DF, al pasar del 8.6% de la población al 15.6%.

<sup>104</sup> Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, *La Ciudad de México Hoy. Bases para un Diagnóstico*, pp. 85-86, 91.

GRÁFICA 2.2.



Elaboración propia, con datos estadísticos del cuadro 2.1.

Las proyecciones permiten tomar en cuenta que los próximos años será necesario diseñar políticas públicas de fomento del empleo y desarrollo social dirigidas a los grupos poblacionales que van en aumento, tal es el caso de los adultos jóvenes y adultos mayores. El Programa de Desarrollo Social del DF 2007-2012 reconoce el reto demográfico con impacto en la cuestión social de la Ciudad de México:

“El reto demográfico de la ciudad implica que simultáneamente se contará con una población juvenil creciente junto con la continuación del proceso de envejecimiento de la población de la ciudad. Jóvenes y Personas Adultas Mayores constituyen los grupos demográficos de crecimiento más dinámico con una amplia agenda de derechos y demanda de servicios. El tema del empleo, la educación, la vivienda, la recreación y la cultura es central para lograr procesos de inclusión social de las y los jóvenes, así como el tema de la seguridad social, pensiones, servicios médicos especializados, recreación y cultura es fundamental para adecuar la ciudad al proceso de envejecimiento”.<sup>105</sup>

Otro factor a considerar es la población flotante. El DF recibe un gran número de personas que provienen de otros estados del país. Se calcula que entre 2.1 y 4.2 millones de personas<sup>106</sup> visitan a diario la capital del país por razones de trabajo, educación, turismo, salud y trámites; este tipo de población es una de las principales causas que incrementan el gasto público del DF.

<sup>105</sup> Programa de Desarrollo Social 2007-2012, *op. cit.*, p. 64.

<sup>106</sup> Baltazar, Elia. “En riesgo de urbanizarse 8 mil 559 hectáreas de suelo de conservación”, en: *La Jornada*, 11 de agosto de 2001.

Durante su estancia en la capital los visitantes también utilizan los servicios públicos que proporciona el gobierno local como salud, seguridad, transporte, vialidad, recolección de basura, agua y drenaje, servicios que son proporcionados con recursos de la entidad. Ese tipo de población contribuye con el pago de impuestos federales como el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR), pero al residir en otra entidad no está sujeta al pago de impuestos locales (tenencia, predial, agua) en el DF. La población flotante tampoco se toma en cuenta para el cálculo del monto de las participaciones, el cual se determina según el número de habitantes y el nivel de recaudación de la entidad.

Un ejemplo de lo anterior es el número de personas que utilizó el sistema de salud del GDF. Durante el año 2003 los 26 hospitales públicos de la Ciudad de México atendieron a 112 mil pacientes que no cuentan con un seguro social, de los cuales el 22% provenían de los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chalco, Tlalnepantla y Naucalpan. Tal situación representó una saturación constante de los servicios de emergencia y para el GDF un gasto de 407.8 millones de pesos para la atención de pacientes provenientes del Estado de México, donde la infraestructura en materia de salud es insuficiente.<sup>107</sup>

- **Economía local**

De acuerdo con datos del trimestre abril-junio 2009, publicados por el INEGI, la población económicamente activa (de 14 años o más) del Distrito Federal representa el 59% de la población total. De la población ocupada, según sector de actividad: el 0.2% se encuentra en el sector primario, el cual incluye agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza; el 17.2% en el sector secundario, que abarca minería, industrias manufactureras, electricidad, agua y construcción; 82.3% participa en el sector terciario, que comprende comercio,

---

<sup>107</sup> Fernández, Emilio. “Mexiquenses saturan hospitales del DF”, en: *El Universal*, 12 de julio de 2004.

transporte, correos, almacenamiento, información en medios masivos, servicios y actividades y el 0.3% no participa en algún sector en específico.<sup>108</sup>

La participación del DF en el Producto Interno Bruto (PIB) 2007, fue del 17.5%<sup>109</sup>, porcentaje que sitúa a la capital del país como la entidad que mayor aporta al PIB total de la Federación; le siguen el Estado de México con una aportación del 8.9% y Nuevo León con el 7.7%. Dentro de la aportación del DF al PIB, el 39% corresponde a servicios comunales, sociales y personales; el 18.3% a comercio, restaurantes y hoteles; el 14.5% a servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler, y el 12.1% a transportes, almacenaje y comunicaciones.

Como se puede apreciar, la economía de la capital presenta un proceso de tercerización (servicios financieros y personales) que afecta las finanzas públicas locales, porque el sector terciario se ha desvirtuado con el crecimiento de la economía informal<sup>110</sup>; un ejemplo, es la proliferación de los vendedores informales que no contribuyen en la recaudación fiscal ni en la producción económica local. De acuerdo con un estudio realizado por la Facultad de Economía de la UNAM, hay en el DF medio millón de vendedores ambulantes.<sup>111</sup> El ambulante representa un reto para el GDF y sus políticas de reordenamiento de la vía pública, cuyo fin es insertar a este tipo de población en la economía formal:

“A lo largo de la década de los años ochenta observamos como gran cantidad de personas, muchas de ellas de clase media, profesionales y técnicos desempleados, o bien con necesidad de complementar ingresos, irrumpían en negocios callejeros, tianguis o en puestos de fayuca propiciada por la apertura. Vimos también surgir un ejército de vendedores que en cada esquina o cruce de la ciudad ofrecen las más variadas mercaderías de importación que los mayoristas les distribuyen. Las calles

<sup>108</sup> INEGI, *op. cit.* pp. 36-37.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 43 y 44.

<sup>110</sup> Entre las causas que generan la economía informal son: “...la búsqueda de más bajos costos de producción, el desempleo por el cierre de empresas o reajuste de personal, el refugio en un subempleo o la imposibilidad de acceder a algún tipo de ocupación aun marginal”. Núñez Estrada, Héctor R. “Crecimiento sin control o control sin crecimiento”, en: [www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num2/doc2.html#n8b](http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num2/doc2.html#n8b)

<sup>111</sup> La Crónica. “Labora medio millón de personas en el comercio ambulante del DF”, Miércoles 25 de julio de 2007.

fueron invadidas por gran cantidad de niños y jóvenes limpiaparabrisas, mimos, acróbatas, etc., cuyas familias, si es que las tienen, ya no pueden mantenerlos”.<sup>112</sup>

### 2.1.3. El Distrito Federal como parte de una zona metropolitana

A consecuencia de la alta concentración demográfica y económica que existe en el centro del país, lo que conocíamos como *ciudad central* compuesta por las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza<sup>113</sup>, se extendió con las delegaciones y municipios periféricos hasta integrar al Distrito Federal (DF) como parte de un gran espacio metropolitano, donde más de una entidad federativa está involucrada. Lo que conocemos como Distrito Federal o Ciudad de México, según los límites establecidos por el Estatuto de Gobierno de la entidad, es el territorio que colinda al norte, poniente y oriente con el Estado de México y al sur con Morelos y que está conformado por 16 delegaciones, como se puede apreciar en el **cuadro 2.2**.



<sup>112</sup> Núñez Estrada, *op. cit.*

<sup>113</sup> De Alba, *op. cit.* p. 694.

Lo que hoy se considera como la verdadera ciudad denominada Zona Metropolitana<sup>114</sup> del Valle de México (ZMVM) es el territorio que incluye a las 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo. En ese ambiente metropolitano ya no es suficiente la acción particular de cada gobierno local o estatal, se requiere el diseño e implementación de políticas públicas y la acción coordinada entre el DF y los estados colindantes para atender problemas que afectan a la metrópoli como transporte público, vialidades, contaminación y seguridad pública.

Además, de la necesidad de reformas y acuerdos entre las entidades que componen la ZMVM para establecer un marco institucional que permita la gestión intergubernamental de políticas públicas con carácter metropolitano, al interior del DF la situación es crítica. En la introducción de este capítulo se mencionaron algunos contrastes que acentúan los problemas públicos en el DF, uno de ellos es la heterogeneidad en su desarrollo urbano.

El DF tiene nueve delegaciones que son completamente urbanas, sin rasgos rurales, con alta densidad demográfica y concentración de servicios públicos y privado: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Iztapalapa e Iztacalco; el resto de las delegaciones son catalogadas como rurales y semiurbanas, pues parte significativa de su territorio es suelo de conservación: Cuajimalpa, Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta.<sup>115</sup>

Los resultados del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en México 2004, muestran que las delegaciones Benito Juárez, Coyoacán, Miguel Hidalgo y Cuajimalpa están entre los primero 15 lugares de los municipios con los IDH más altos; ésto significa que según su esperanza de vida, conocimiento y acceso a recursos la población de estas demarcaciones tiene amplias oportunidades para

---

<sup>114</sup> Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, *op. cit.*, pp.15-16.

<sup>115</sup> Rosique, José Antonio, *op. cit.* p. 124.

“vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para participar en su entorno social”<sup>116</sup>.

Otro factor a considerar es un Distrito Federal dividido en tres zonas según las diferencias en los niveles de desarrollo urbano y económico. La primera es la delegación Benito Juárez, como la zona con el mayor nivel de vida en el país; la segunda son las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa, con los índices de marginación más altos en el DF, y la tercera es la zona de Santa Fe, que se ubica al poniente por la salida a Toluca, la cual es el principal polo para la inversión financiera y urbana en la entidad.<sup>117</sup>

## 2.2. Normatividad y modelos para el desarrollo social en el Distrito Federal

En un contexto nacional donde la aplicación de un modelo económico de carácter neoliberal demanda un adelgazamiento del Estado y de sus tareas en el ámbito social, en lo local, el acontecer de la Ciudad de México no se escapa de los efectos de las políticas neoliberales como el desempleo, el comercio informal, el aumento de espacios comerciales sobre los espacios públicos destinados a la recreación y convivencia social, así como incentivos al consumo.

Para contrarrestar los problemas sociales (ej. desigualdad, marginación y pobreza) que dañan la cohesión social y la calidad de vida en la Distrito Federal a partir de 1997 comienza un proceso de *institucionalización del desarrollo social*,<sup>118</sup> el cual aún no concluye, pero se identifican tres etapas según los modelos de desarrollo social puestos en marcha y los resultados obtenidos. Durante la administración 1997-2000 se identifica la primera etapa, la administración se

<sup>116</sup> Informe sobre Desarrollo Humano, México 2004, p. 49.

<sup>117</sup> El índice de calidad de Benito Juárez es uno de los 5 más importantes a nivel mundial, en la zona de Santa Fe predominan las vialidades y accesos para auto sobre los caminos peatonales; en cambio, la colonia Cuauhtémoc Barrio Alto, con más de 14 mil habitantes tiene un índice de pobreza alto. Osorio, Ernesto. “Recibe Marcelo tres 'ciudades'”, en: *Reforma*, 05 de Diciembre de 2006.

<sup>118</sup> Provencio, Enrique y Yanes Pablo (editores). *La política social del gobierno del Distrito Federal (2000-2006). Una valoración general*. Este trabajo presenta un análisis de la institucionalización de lo social a partir de las políticas implementadas en las administraciones del GDF durante el periodo 2000-2006.

caracterizó por implementar políticas para beneficiar a grupos clasificados como vulnerables a partir de diagnósticos sobre la situación en que se encontraba la ciudad, y se implementaron mecanismos para promover la participación y corresponsabilidad social, así como propuestas para integrar un marco normativo que garantizará la responsabilidad social del gobierno local.

La segunda etapa se lleva a cabo en la administración 2000-2006, donde la Secretaría de Desarrollo Social del DF es reestructurada y se promueve tanto el mejoramiento, como la actualización de la normatividad en materia social, con el fin de garantizar los derechos sociales de la población y regular las acciones en lo social.

Una tercera etapa representa la creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, organismo que tiene a su cargo la evaluación externa de la política social en su conjunto y de los diferentes programas que la integran, así como la medición de la pobreza y la desigualdad, a fin de continuar con el proceso de institucionalización del Desarrollo Social del Distrito Federal.

### **2.2.1. Estructura administrativa y marco jurídico en materia social**

Paralelo al proceso de elección del primer Jefe de Gobierno del DF, comienza el proceso de descentralización de atribuciones y funciones sobre los asuntos públicos de la entidad hacia la nueva estructura administrativa local. En materia de desarrollo social, en 1998 la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social concentraba todas las actividades en materia social, circunstancia que rebasaba su capacidad de respuesta por la variedad de facultades que concentraba.

**a) Estructura administrativa: Secretaría de Desarrollo Social del DF**

En 1999 entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF (LOAPDF) y el Reglamento Interior de la Administración Pública del DF (RIAPDF), en su contenido señalan la creación de la Secretaría de Salud y la limitación de la Secretaría de Desarrollo Social a la atención de materias relacionadas con el desarrollo social, alimentación, educación, equidad, cultura, deporte, recreación, administración de zoológicos e información social. Los cambios en la estructura administrativa de la Secretaría de Desarrollo Social junto con las políticas y los programas tuvieron origen en cuatro puntos: <sup>119</sup>

- 1) Construcción de ciudadanía social, integrada por derechos y obligaciones que permiten a los integrantes de una sociedad compartir en forma equitativa los aspectos básicos de vida.
- 2) Equidad e integración social, a favor de la igualdad en la diversidad, el reconocimiento del otro y la tolerancia.
- 3) Creación de un sistema local de asistencia social, para prevenir la exclusión y la marginación social por medio del fomento y desarrollo de las capacidades del individuo, la familia y la comunidad.
- 4) Estrategia de prevención, apoyo familiar y salud mental, a través de la canalización de los intereses y habilidades de la población, la convivencia social (interpersonal, intra familiar e intergeneracional).

Actualmente la Secretaría de Desarrollo Social es la instancia de gobierno en la ciudad responsable de coordinar y ejecutar políticas, programas y acciones en materia de desarrollo social para impulsar la universalidad, fortalecer las instituciones sociales, mejorar la calidad de los servicios y ampliar su cobertura. De igual forma, dentro del proceso de institucionalización de la política social en el DF iniciaron los trabajos para integrar un marco jurídico que regulará el diseño, la ejecución y evaluación de las acciones en el ámbito social.

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 15-16.

Un resultado sin precedentes fue la publicación en la Gaceta Oficial del DF, del 23 de mayo de 2000, de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, la cual en su Artículo 3 fracción XIV define a la política social, como “la acción pública para construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos, con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudades con plenos derechos”.

Para atender las necesidades sociales, el GDF se apoya en el trabajo de secretarías, organismos descentralizados y delegaciones. Destaca la Secretaría de Desarrollo Social, por ser la dependencia responsable de coordinar las actividades en la materia de acuerdo con la Ley de Desarrollo Social y su reglamento. Para conocer qué lugar ocupa la Secretaría de Desarrollo Social dentro de la administración pública del DF, a continuación se presenta una breve descripción sobre dicha administración.

El Artículo 87 del Estatuto de Gobierno del DF y el Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF establecen que la administración pública de la entidad se divide en centralizada, desconcentrada y paraestatal (**ver figura 2.1.**). Mientras que los Artículos 10, 11 y 12 del Reglamento Interior de la Administración Pública del DF determinan que las dependencias de la administración pública central del GDF se agrupan en siete gabinetes responsables de atender los asuntos públicos: 1) De Gobierno y Seguridad Pública; 2) De Desarrollo Económico Sustentable; 3) De Equidad y Desarrollo Social; 4) De Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología; 5) De Nuevo Orden Urbano y Desarrollo Sustentable; 6) De Gestión Pública Eficaz y 7) De Protección Civil.

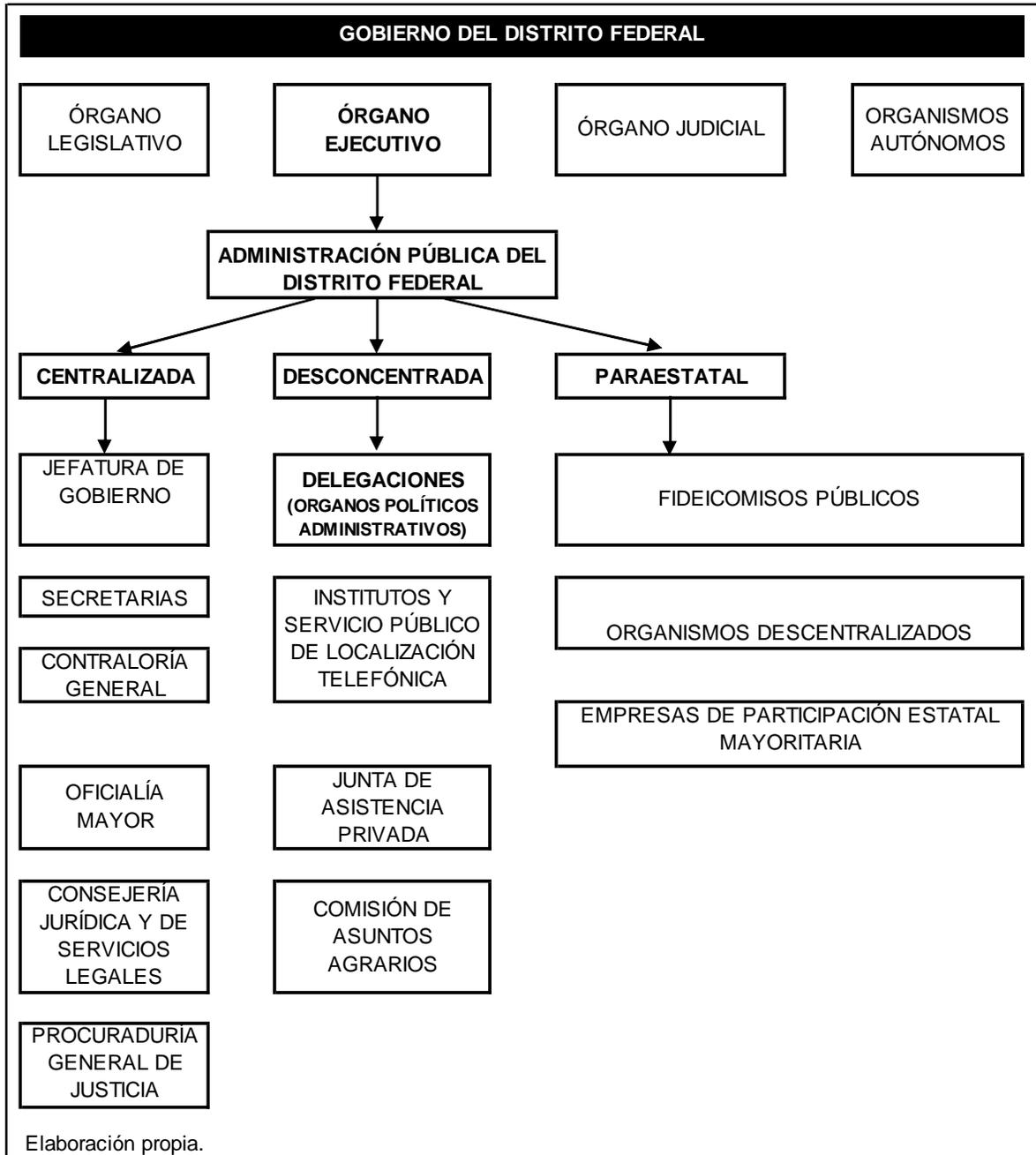
Cada gabinete tienen por objeto la planeación, programación, organización, coordinación, control y evaluación del funcionamiento de la administración pública centralizada, desconcentrada y paraestatal, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa General de Desarrollo del DF, los programas que deriven de éste y los que determine el Jefe de Gobierno de la entidad.

La Secretaría de Desarrollo Social del DF forma parte de la administración pública centralizada y pertenece al gabinete denominado “Equidad y Desarrollo Social”. El Artículo 94 del Estatuto de Gobierno del DF establece las atribuciones de la Secretaría, mientras que el Artículo 7 fracción VI del Reglamento Interior de la Administración Pública del DF (RIAPDF), actualizado a 2008, señala que las siguientes áreas y órganos desconcentrados están adscritos a la Secretaría: Subsecretaría de Participación Ciudadana, Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, Dirección General del Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL), y la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal.

### **b) Marco jurídico para el desarrollo social**

La transformación del marco jurídico en materia social inicia a partir de 1997, pero es en el año 2000 cuando se intensifica la expedición y modificación de diversos ordenamientos con la finalidad de fortalecer la política social en el Distrito Federal. Se aprobaron las leyes de: Desarrollo Social, Asistencia e Integración Social, Derechos de las Niñas y los Niños, Derechos de las Personas Adultas Mayores, Educación, Fomento a las Actividades de Desarrollo Social, y De las y los Jóvenes.

FIGURA 2.1. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL DF



La Ley del Instituto de las Mujeres se publicó en el año 2002, durante el 2003 y 2004 se aprobaron las siguientes leyes de los Derechos a la pensión alimentaria de los adultos mayores de setenta años (2003), la de Útiles escolares para alumnos residentes en el Distrito Federal inscritos en escuelas públicas en niveles de preescolar, primaria y secundaria (2004), Becas para jóvenes residentes en el Distrito que estudien en los planteles de educación media superior y superior del Gobierno del Distrito Federal (2004) y De Participación Ciudadana (2004).

En el 2006 se expidieron las normas para garantizar el acceso gratuito a servicios médicos y medicamentos, y la prevención de la discriminación en el Distrito Federal. En el **cuadro 2.3.** se enlistan las principales leyes en el Distrito Federal, que forma parte del marco jurídico en materia social. Como se ha mencionado, de todos los trabajos realizados la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal es el principal referente jurídico en materia social, al contener los objetivos y principios básicos de la política y gestión para el desarrollo social:

✓ **Objetivos**

- Disfrute de derechos sociales universales (principalmente alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo, infraestructura social) y garantizar su exigibilidad.
- Disminuir la desigualdad social.
- Integrar las políticas y programas contra la pobreza.
- Fomentar y propiciar la participación social en la política social.
- Fomentar la equidad de género y la superación de todas las formas de discriminación, violencia y abuso de las relaciones entre las personas.

✓ **Principios de la política de desarrollo social**

- Universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad.

CUADRO 2.3. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL: LEYES Y REGLAMENTOS		
Ordenamiento jurídico	Expedición	Reglamento
Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal	23-mayo-2000 con modificaciones	1-noviembre-2006
Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal	31-enero-2000 con modificaciones	
Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal	07-marzo-2000	
Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal	25-julio-2000 con modificaciones	
Ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares por ciclo escolar a todos los alumnos residentes en el Distrito Federal, inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria.	27-enero-2004 con modificaciones	
Ley que establece el derecho a contar con una beca para los jóvenes residentes en el Distrito Federal, que estudien en los planteles de educación media superior y superior del Gobierno del Distrito Federal.	27-enero-2004	12-mayo-2006
Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal.	18-noviembre-2003	31-diciembre-2003
Ley para prevenir y erradicar la discriminación en el Distrito Federal.	19-julio-2006	
Ley para las personas con discapacidad en el Distrito Federal.	21-diciembre-1995 con modificaciones	13-noviembre-2006
Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.	17-mayo-2004 con modificaciones	
Ley de Fomento de las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal.	23-mayo-2000 con modificaciones	18-octubre-2006
Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.	28-febrero-2002	5-diciembre-2002
Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal.	16-marzo-2000 con modificaciones	
Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar para el Distrito Federal.	08-julio-1996 con modificaciones	21-octubre-1997
Ley de Educación del Distrito Federal.	08-junio-2000	
Ley del Deporte para el Distrito Federal.	05-noviembre-1995 con modificaciones	10-junio-2005
Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal.	28-septiembre-1998	28-marzo-2000
Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal	31-mayo-2004	
Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.	07-enero-1999 con modificaciones	

Fuente: Provencio, Enrique y Yanes Pablo (editores). *La política social del gobierno del Distrito Federal (2000-2006)*. Una valoración general, p. 76.

Podemos apreciar que a partir de octubre 2006 la constante reglamentación de diversas leyes es imperativa y evidente. Además de establecer “mecanismos operativos y procedimientos concretos para la realización de los principios y objetivos de dichas leyes, hacer exigibles las obligaciones del Estado y ampliar la participación de la sociedad en todo el ciclo de las políticas públicas”,<sup>120</sup> también, se buscaba reducir la discrecionalidad y el uso patrimonial de los recursos destinados al gasto social.

Otro resultado positivo fue la publicación de lineamientos y mecanismos de operación de los programas sociales, debido a que el Artículo 50 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal obliga a las dependencias y delegaciones políticas que tengan a su cargo programas destinados al desarrollo social a establecer anualmente las reglas de operación de los programas.

Un avance reciente fue la publicación del Programa de Desarrollo Social 2007-2012, el 21 de diciembre de 2007 en la Gaceta Oficial del DF. Se trata de un programa que sintetiza la concepción de la política social del GDF desde una perspectiva de derechos sociales y en concordancia con los objetivos de la Ley de Desarrollo Social, la Ley de Planeación y el Programa General de Desarrollo del DF. El Programa General es un referente obligatorio para la elaboración de los programas institucionales, especiales, delegacionales y parciales que en su conjunto representan el marco de la planeación del desarrollo social en la entidad.

### **2.2.2. Modelos de Desarrollo Social en el Distrito Federal**

Durante el periodo 1997-2006 el Gobierno del Distrito Federal (GDF) ha tenido dos administraciones, en cada una se identifica un modelo de políticas públicas para el desarrollo social con objetivos y características diferentes.<sup>121</sup> La primera administración 1997-2000, se caracteriza por establecer un modelo apoyado por

---

<sup>120</sup> *Ibidem*, pp. 65-70.

<sup>121</sup> Cuna Pérez, Enrique y Pérez Cristino Laura. “Políticas gubernamentales dedicadas a la juventud en la Ciudad de México. Una Reflexión acerca de la acción de los gobiernos perredistas en la capital”, en: *El Cotidiano*, No. 135.

un Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI) a través del cual se invitaba a la población de una comunidad a participar en redes sociales para atender los problemas públicos que afectaban la vida cotidiana en las colonias, pueblos y barrios.

La segunda administración 2000-2006, tiene como eje de los programas sociales al Programa Integrado Territorial (PIT), el cual divide al Distrito Federal en 1,352 unidades territoriales para canalizar, según criterios de focalización, apoyos directos a la población considerada como vulnerable, es decir, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores y personas con alguna discapacidad. Las acciones consistieron en otorgar a los grupos vulnerables apoyos económicos por medio de un sistema de becas y pensiones, así como servicios de salud gratuitos.

#### **2.2.2.1. Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (1997-2000)**

De acuerdo con los diagnósticos realizados por el primer gobierno local sobre la situación en que se encontraba la capital del país, en materia social se identificaron cinco problemas<sup>122</sup> que mostraban un contexto donde la búsqueda de mecanismos para una mayor cohesión social se convertía en una constante:

1. **Desigualdad.** Personas con distintos niveles socioeconómicos que conviven en un espacio pequeño.
2. **Pobreza urbana.** Un tipo de pobreza considerada como denigrante para las personas, porque genera comportamientos destructivos en los seres humanos.
3. **Falta de equidad social.** Discriminación o trato desigual a las personas por su sexo, edad, etnia, religión y orientación sexual. Se determinaron como principales afectados a mujeres, niños, niñas, jóvenes, adultos mayores, discapacitados e indígenas.
4. **Exclusión o vulnerabilidad.** Población excluida como: niños de la calle, indigentes, infectados por VIH, adictos, prostitución, etcétera.

---

<sup>122</sup> Jusidman, Clara. *op. cit.*, pp. 109-111.

5. **Transformación de los ámbitos privado y público.** Privatización de espacios públicos y cambios acelerados de la vida privada que se está volviendo pública. Relaciones familiares fragmentadas, cambio de roles, violencia familiar, comercio ambulante, transporte público informal y zonas de nadie.

Cuando el primer Jefe de Gobierno del DF y su administración llevaron a cabo acciones para la atención de los asuntos públicos de la ciudad, reconocieron que la problemática social en la entidad no sólo demandaba la atención de las necesidades básicas de la población (alimentación, salud, educación y vivienda), también requería una política social fundamentada en estrategias, programas y políticas que fomentarán la convivencia pacífica, la promoción de valores sociales, la reconstrucción del tejido social y la atención prioritaria a grupos con alto grado de vulnerabilidad.<sup>123</sup>

En respuesta a la problemática identificada, se implementó a partir de julio de 1999 el Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI) considerado como un proyecto prioritario de la Secretaría de Desarrollo Social que tuvo el “propósito de integrar y prestar aquellos servicios –públicos, sociales y privados- más pertinentes a la problemática de la comunidad para incidir en el fortalecimiento de las familias y las comunidades, como espacios fundamentales de bienestar, seguridad y convivencia de los individuos”.<sup>124</sup>

El SECOI incluía la participación de todas las delegaciones y la Secretaría de Desarrollo Social del DF. Por un lado, las delegaciones proporcionaban la infraestructura y el personal y, por el otro, la Secretaría capacitaba al personal asignado como “facilitadores” de los programas sociales que conformaban el Sistema. Los servicios del SECOI eran de carácter preventivo y se constituyó en un mecanismo para incorporar a la ciudadanía y a las organizaciones sociales y civiles a las acciones del gobierno, el **cuadro 2.4.** muestra los objetivos, niveles de atención del Sistema y actores involucrados.

---

<sup>123</sup> *Ibidem*, pp. 111-112.

<sup>124</sup> Sánchez Mejorada, Cristina. “La política del gobierno del Distrito Federal hacia las organizaciones de la sociedad civil”, en: Bolos, Silvia (coord.). *Participación y Espacio Público*, p. 168.

**CUADRO 2.4.**  
**SISTEMA DE SERVICIOS COMUNITARIOS INTEGRADOS (SECOI)**

Objetivo general	Objetivos específicos	Niveles de atención	Actores o agentes locales
Promover redes comunitarias o de barrio, que se refieren a la acción solidaria y coordinada que realizan los actores o agentes locales para responder a problemas que surgen en su territorio o para mejorar las condiciones sociales del mismo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar capacidades individuales y comunitarias</li> <li>• Prevenir y atender casos de violencia familiar</li> <li>• Procurar la participación comunitaria y la corresponsabilidad.</li> <li>• Ofrecer opciones de recreación, salud mental comunitaria y deporte.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nivel de Contacto y Red Comunitaria. Se identifica la problemática social de la comunidad e intervienen los "facilitadores".</li> <li>2. Primer Nivel de Atención, se refiere a las instalaciones públicas y privadas que brindan servicios sociales a la comunidad.</li> <li>3. Segundo Nivel de Atención, para personas en situación de crisis, exclusión o abandono.</li> </ol>	Vecinos Escuelas Iglesias Comercios Empresas Mercados Organizaciones
Fuente: Sánchez Mejorada, Cristina. "La política del gobierno del Distrito Federal hacia las organizaciones de la sociedad civil", p. 168. Jusidman Bialostosky, Clara. "La política social de la administración Cárdenas-Robles en el Distrito Federal", pp. 120-121.			

Con base en su experiencia profesional, Clara Jusidman, en ese tiempo titular de la Secretaría de Desarrollo Social del DF, señaló que los servicios del SECOI se comenzaron a proporcionar por medio de los centros sociales o de desarrollo comunitario y deportivos de las delegaciones, lo que permitió rescatar espacios propicios para la educación no formal de la comunidad, el fomento de la participación social, la recuperación de autoestima, el aprovechamiento del tiempo libre, la capacitación para el trabajo, el rescate de los valores de solidaridad, respeto y tolerancia, así como la identificación de problemas sociales de manera oportuna.<sup>125</sup>

Para Myriam Cardozo, el SECOI representó un importante esfuerzo en la construcción de una política social integral cuyas acciones estaban dirigidas a: "mejorar la calidad de vida, reducir la inequidad, alcanzar la justicia social y reconstruir el tejido social. Implicaba el desarrollo de la responsabilidad social del Estado, compartida con la sociedad y desarrollada a través de procesos de

<sup>125</sup> Jusidman, Clara. *op. cit.*, pp. 120-121.

gestión descentralizada, participativa y democrática, que se concretizó en un Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI)”.<sup>126</sup>

El SECOI se convirtió en un medio adecuado para incluir a la población de menores recursos económicos a la oferta de servicios y actividades que proporcionaban los centros de desarrollo social o comunitario, deportivos y casas de cultura en el ámbito delegacional. De igual forma, permitió recuperar y aprovechar la infraestructura social existente para el fomento del desarrollo social, pero debido al corto periodo de esta administración (solo tres años), no se tomaron las medidas jurídicas necesarias para garantizar la continuidad y fortalecimiento del SECOI en las siguientes administraciones.

#### **2.2.2.2. Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (2000-2006)**

A diferencia de los diagnósticos que obligaron a la primera administración 1997-2000 a aplicar un modelo de desarrollo social, la siguiente administración tenía un panorama social que se traducía en datos más concretos. A principios del año 2000 se tenía un registro de 325 mil adultos mayores de 70 años, de los cuales el 60% no contaban con servicios de salud ni seguridad social; una población aproximada de 500 mil indígenas en situación de pobreza extrema; mujeres y jóvenes en situación de desempleo, informalidad y sin acceso a bienes y servicios sociales; 200 mil jóvenes que no estudiaban ni trabajaban y personas con discapacidad abandonadas sin opciones para socializar, tener una ocupación o mejorar su calidad de vida.<sup>127</sup>

Según los lineamientos formulados en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, la segunda administración del GDF cambia las estrategias de intervención en la política social y diseña como principal programa de gobierno el Programa Integral y Territorial de Desarrollo Social (PITDS). Asimismo, bajo el lema “Primero los pobres”, el Gobierno del DF se presenta como

<sup>126</sup> Cardozo Brum, Myriam. “Resistencias y problemas para la evaluación de la política social mexicana”, p. 4.

<sup>127</sup> Provencio, Enrique, *op. cit.*, pp. 23-24.

un “gobierno socialmente responsable”, concentrando la mayoría de las acciones hacia la atención de la política de desarrollo social, bajo los criterios de participación ciudadana, universalidad y austeridad:

“Como gobierno socialmente responsable, centraremos la atención en la política de desarrollo social. Reformaremos para ello el gobierno y la administración, buscando erradicar el dispendio, el gasto innecesario, la corrupción y la evasión fiscal. Los recursos así liberados se orientarán al desarrollo social y la lucha contra la pobreza”.<sup>128</sup>

Con el objetivo de contrarrestar el empobrecimiento, promover el ejercicio de los derechos sociales, diseñar mecanismos de participación ciudadana, fomentar el desarrollo comunitario y generar cohesión e integración social por medio de la universalidad en la Ciudad de México, durante el periodo 2000-2006 la política social se convirtió en el eje articulador de los objetivos y programas del GDF, donde la población en condición de pobreza o de vulnerabilidad sería atendida sin distinción.<sup>129</sup>

Igual que la primera administración del GDF, se determinó que la población objetivo eran los niños, niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad y los indigentes. Estos sectores de la población se calificaron como grupos en situación de vulnerabilidad, por tratarse de grupos con tendencia a vivir situaciones de iniquidad e injusticia a consecuencia de un trato diferenciado en el acceso a oportunidades de trabajo, educación, salud y vivienda, así como la existencia de ideas discriminatorias relacionadas con el sexo, edad, origen étnico y condición física.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> *Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*, p.12.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>130</sup> *Idem*.

Para mejorar la calidad de vida de los grupos vulnerables en materia de alimentación, salud, educación, empleo, seguridad social, vivienda, transporte y cultura, el GDF instrumentó el PITDS, el cual se apoyo en tres líneas de acción: participación ciudadana, planeación territorial y programas sociales. Respecto a la planeación territorial el Distrito Federal se dividió en mil 352 unidades territoriales, integradas por barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales. Cada unidad territorial era considerada como unidad básica de planeación que recibía programas sociales según sus prioridades y grado de marginación.<sup>131</sup>

Para configurar las unidades territoriales se consideraron 21 variables relacionadas con características poblacionales, económicas y sociales de la entidad clasificadas en cinco dimensiones: educación, salud, vivienda, bienes patrimoniales e ingreso familiar. Una vez delimitadas, las unidades se clasificaron en cinco rangos, según su grado de marginación: muy alta, alta, media, baja y muy baja. Las unidades de más alta marginación tenían prioridad en la implementación del PITDS.

La participación ciudadana era otra de las líneas de acción, por lo tanto el PITDS determinaba que en cada una de las unidades territoriales los ciudadanos deberían estar organizados en asambleas, comisiones y comités. Las personas que participaban en esas formas de representación elaboraban propuestas que concentraban las demandas de la comunidad, el gobierno local las ordenaba, jerarquizaba e incluía en los programas operativos anuales (POA)<sup>132</sup>, para asignarles recursos. En cada unidad se organizaron de una a dos Asambleas Ciudadana al año para proporcionar a la población la información necesaria de los

---

<sup>131</sup> La marginación se entiende como un fenómeno estructural múltiple, que integra en una sola valoración las distintas dimensiones, formas e intensidades de exclusión o no de participación ciudadana en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios. El Índice de Marginación se ha utilizado en el diseño de la política social porque identifica espacios considerados prioritarios para la instrumentación de programas focalizados y permite la asignación de recursos públicos. Sánchez Almanza, Adolfo. “Conceptos y medición de niveles de vida desigualdad, pobreza, marginación y desarrollo humano”, 9 de marzo de 2007.

<sup>132</sup> *Idem.*

subprogramas, el destino de los recursos, número de personas beneficiadas y dependencias o áreas del gobierno responsables de su cumplimiento.<sup>133</sup>

La división del Distrito Federal en unidades territoriales, la participación de la población por medio de los comités vecinales y la difusión de los programas sociales a través de las Asambleas Ciudadanas permitió la oportuna detección de problemas locales y agilizó la asignación de recursos a los grupos de población en situación de pobreza que se ubicaban en los niveles más altos de marginación. Durante el periodo 2000-2006 se llevaron a cabo los siguientes subprogramas o programas prioritarios del PITDS, de acuerdo con las necesidades y demandas de cada unidad territorial:

- Prevención del delito.
- Apoyo a adultos mayores de 70 años.
- Apoyo a personas con discapacidad.
- Apoyo a niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.
- Ampliación y rehabilitación de vivienda.
- Rescate de unidades habitacionales de interés social.
- Crédito a microempresarios.
- Desayunos escolares.
- Apoyo a consumidores de leche LICONSA.
- Apoyo a jóvenes en situación de riesgo.
- Apoyo al empleo

Para alcanzar los objetivos y metas planteados en el PITDS<sup>134</sup> no sólo se requería la acción gubernamental, también se necesitaba la constante participación de la comunidad. En ese sentido el Programa Integral se caracterizó por impulsar el trabajo coordinado entre diversos actores (autoridades, ciudadanía, sociedad civil, empresas), facilitar la identificación de unidades que requerían atención prioritaria, etiquetar recursos para grupos objetivo y promover el reconocimiento de las asambleas, comisiones y comités como espacios propicios para incentivar la participación ciudadana.

<sup>133</sup> Entre 2001 y 2006 se tiene un registro de 1,159 asambleas en las unidades territoriales del DF, donde asistieron un total de 113 mil 913 personas, el promedio de asistencia fue de 98 personas por cada asamblea.

<sup>134</sup> Provencio, Enrique (*et. al.*), *op. cit.* pp.28-29. Entre los resultados del PITDS, destacan los subprogramas de pensión para adultos mayores de 70 años y de útiles escolares gratuitos a estudiantes del nivel básico que adquirieron el carácter de universalidad.

### 2.2.3. Avances y retos en materia social

A pesar de las significativas modificaciones y actualizaciones, tanto en la estructura administrativa como en el marco jurídico en materia social para una política de desarrollo integral acorde a las características de la Ciudad de México, en un balance general sobre la situación social de la ciudad la administración del GDF 2000-2006 identificó cinco problemas que deberían ser tomados en cuenta en las próximas agendas de gobierno, por ser amenazas constantes hacia la convivencia y cohesión social a pesar de las políticas públicas implementadas durante el periodo:<sup>135</sup>

1. La violencia familiar y la violencia de género.
2. Las adicciones al alcohol y las drogas junto con el crecimiento del narcomenudeo.
3. La discriminación y racismo como formas de exclusión que acentúan la desigualdad.
4. La calidad del espacio público afectada por el deterioro y la privatización.
5. La salud mental, afectada por un conjunto de psico-patologías (neurosis, depresión, soledad y suicidio) no consideradas en la formulación de políticas públicas.

Durante el 2006 y principios del año 2007 se da otra aportación para un mejor diagnóstico del desarrollo social en la entidad con la presentación de encuestas aplicadas en el DF y relacionadas con temas sociales. Antes de describir los resultados de cada una ellas, es necesario recordar que las encuestas aportan datos que no se pueden generalizar, éstas proporcionan información sobre la opinión o situación de diversos hechos a partir de una muestra representativa de la población. Destacan tres encuestas, dos locales, producto de la colaboración entre el gobierno local, instituciones educativas y sociedad civil, y una nacional.

---

<sup>135</sup> *Ibidem*, pp. 243-245.

La primera Encuesta es sobre el Maltrato a Personas Adultas Mayores en el DF 2006 (EMPAM-DF). Debido al envejecimiento de la población del DF y el maltrato a los adultos mayores como un problema de bienestar social relacionado con la salud pública y justicia penal, esta encuesta se aplica a una población de 619 adultos mayores de 60 años residentes de alguna de las 16 delegaciones del DF. La EMPAM-DF muestra que el 16.2% de estos adultos mayores han tenido al menos un incidente de maltrato, donde el 18.4% son mujeres y el 12.6% son hombres, por lo tanto se puede apreciar un problema que afecta las condiciones de vida de este sector de la población, pero que se puede prevenir con políticas públicas para garantizar una vida digna y productiva de los adultos mayores.

La segunda es la Encuesta de Adicciones en la Ciudad de México 2006. Igual que la EMPAM-DF, es una encuesta sobre adicciones diseñada para su aplicación en el DF. La conclusión general de este documento es que el consumo de sustancias adictivas va en aumento en la población de menor edad, por la facilidad para obtener drogas, la aceptación del alcohol y el tabaco, así como el hecho de vender a menores de edad productos que están prohibidos.<sup>136</sup> Algunos de sus resultados son los siguientes:

- El 73% de los consumidores de tabaco probaron su primer cigarro antes de cumplir los 18 años. Las mujeres adolescentes fuman más que los hombres, 14.99% de las mujeres de 12 a 17 años fuma, mientras en el mismo rango de edad fuma 14.11% de los varones.
- Sobre drogas ilegales, el 12.73% han usado alguna vez drogas ilegales en su vida. Dentro del rango de edad de 12 a 25 años el 14.11% son hombres y el 4.39% son mujeres.
- Las drogas más usadas son el 15.35% cualquier droga, el 11.27% marihuana y el 6.08% cocaína. En el rango de 12 a 25 años el 6.07% uso cualquier droga, el 4.13% marihuana y el 2.20% cocaína.
- El 70% de los encuestados cree que en el DF es fácil o muy fácil conseguir drogas.

---

<sup>136</sup> Simón, Angélica. “Aumentan adicciones en mujeres y menores”, en: *El Universal*, 24 de febrero de 2007.

- El 72% de los encuestados cree que se ha incrementado el número de usuarios de drogas; sólo el 4% cree que se ha disminuido el consumo de drogas.
- Sobre participación, el 5% ha participado en actividades preventivas realizadas por el GDF y el 16% de la población ha participado en actividades comunitarias. La gente no participa por no tener tiempo o no hay actividades en sus comunidades.
- A pesar de que el 57% de los encuestados opinan que su comunidad o colonia es un lugar seguro y agradable para vivir, el 50% dice que faltan espacios deportivos, el 44% que faltan espacios culturales y el 36% que faltan parques y jardines para que su comunidad sea más agradable.

Al presentar los resultados de esta encuesta el titular del Instituto de Asistencia e integración social (IASIS), César Cravioto Romero, señaló que el problema de las adicciones es un problema multifactorial debido a que “las nuevas formas de convivencia, el crecimiento de la ciudad, la competitividad, la vida acelerada, el uso del tiempo libre generan una fuerte carga de estrés en la población; pérdida de lazos y vínculos comunitarios, aislamiento y violencia”. Mientras que la adicción y abuso de drogas son fuente de “violencia intrafamiliar y social, delincuencia, pérdida de espacios comunitarios, así como los problemas a la salud”.<sup>137</sup>

La tercera es la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2006, esta encuesta muestra cómo las actividades laborales, el transporte y la recreación “se han convertido en tareas con muy baja demanda energética. Un ejemplo es el cambio de los patrones de recreación que actualmente favorecen ver televisión o usar videojuegos, particularmente en niños y adolescentes”.<sup>138</sup> De hecho, un estudio en la Ciudad de México donde se aborda la relación entre el tiempo que se dedica para ver televisión y la obesidad, se encontró que los

---

<sup>137</sup> Página web de Comunicación Social del GDF. “Presenta GDF resultados de Encuesta de Adicciones en la Ciudad de México 2006”, Viernes 23 de febrero de 2007.

<sup>138</sup> Olaiz, Gustavo (*et. al.*). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*, p. 105.

adolescentes dedican al día un promedio de dos horas y media viendo televisión y más de hora y media jugando videojuegos.

La sección que nos ocupa de la ENSANUT, es la que analiza la actividad física de los adolescentes (entre 10 y 19 años de edad) por su tendencia hacia actividades sedentarias, es decir, a estar inactivos físicamente viendo programas de televisión (**ver cuadro 2.5.**). El tiempo adecuado para estar frente al televisor es hasta 12 horas a la semana, cerca de una hora con 20 minutos al día; según los resultados de la encuesta, más del 50% de los adolescentes exceden el tiempo recomendado, por lo tanto esta inactividad se convierte en un factor negativo para la prevención y control del sobrepeso, acentuando al riesgo de enfermedades crónicas en la juventud y etapa adulta.

<b>CUADRO 2.5. CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDADES</b>	
<b>Actividad.</b> Operaciones o tareas propias al género humano que se realizan para el beneficio de las personas, los hogares y la sociedad en su conjunto.	
<b>Tipo de actividad</b>	<b>Ejemplos</b>
Vigorosas. Que demandan un gasto de energía considerable.	Juegos, deportes y actividades en las que es necesario correr o agitarse: futbol, basquetbol, voleibol, artes marciales, bicicleta, patinar, bailar, correr, gimnasia, aerobics, nadar.
Moderadas. Requieren un gasto menor de energía.	Limpiar o arreglar la casa. Caminar
Sedentarias. Requieren un gasto mínimo de energía.	Horas en que se ve televisión, películas o videos. Uso de videojuegos
Elaboración propia con datos del Glosario de la Encuesta sobre el tiempo libre del INEGI y la ENSANUT 2006, pp. 105-108.	

Sobre la población infantil y juvenil, la ENSANUT<sup>139</sup> muestra que en el país más del 35% de los niños entre 5 y 11 años que cursan la primaria en el país padecen sobrepeso u obesidad y 34% en adolescentes de 12 a 19 años. En el caso de la Ciudad de México, los niños de 6 años de edad tienen sobrepeso que crece hasta el 44 %, mientras que la obesidad afecta al 20.8 % de los niños de 9 años. La encuesta también muestra que otras regiones del país la prevalencia de

<sup>139</sup> Hernández, Mirtha. “Aumenta obesidad en niños urbanos”, en: *Reforma*, 04 de noviembre de 2008, p. 5.

obesidad disminuye a medida que aumenta la edad, pero en la capital no sucede tal situación por la poca actividad física entre los capitalinos.

Entre las recomendaciones de la ENSANUT 2006 resalta un llamado de atención frente al aumento de la obesidad y las enfermedades crónicas en el país, para que las autoridades y sociedad civil consideren prioritario informar y promover en niños y adolescentes estilos de vida saludables, actividades físicas y dietas saludables que contrarresten el consumo de alimentos con niveles altos en grasas, energéticos y azúcares.

Hasta aquí se ha visto la forma en que se estructura la administración pública para el desarrollo social, el marco normativo en materia social, los modelos de desarrollo implementados, así como los avances y retos en el tema. Con relación a la problemática social se han identificado los grupos vulnerables de la población, se implementaron programas para su atención, se ha trabajado en la elaboración de indicadores para definir políticas públicas y evaluar resultados; también hay un avance en la identificación de problemas específicos del DF, como se ha visto en este apartado sobre los focos rojos que muestran riesgos en la calidad de vida de los adultos mayores, niños, adolescentes y jóvenes.

En los siguientes apartados se aborda el papel de las delegaciones del DF en la promoción del desarrollo social, con el propósito de conocer sus limitaciones y alcances para participar en la atención de lo social, en especial si consideramos que es el ámbito de gobierno donde existe una relación más estrecha entre autoridades y ciudadanía en lo cotidiano, además de ser el ámbito donde el derecho de la ciudadanía para elegir al Jefe Delegacional obliga a las administraciones locales a ser transparentes y dar resultados, es decir, a tener capacidad de respuesta. Por último, nos enfocamos al tema de los centros de barrio como espacios públicos estratégicos y su inclusión en las políticas públicas.

### **2.3. El papel de las delegaciones y los centros de barrio en la promoción del desarrollo social en el DF**

El GDF se divide en 16 demarcaciones territoriales, en cada una existe un órgano político-administrativo desconcentrado del gobierno local, estos órganos se conocen como delegaciones. Esta división administrativa tiene dos razones: a) proporcionar servicios públicos con mayor rapidez y oportunidad en cada demarcación, y b) mantener una relación directa entre la administración pública y la población.

Por tratarse de órganos político-administrativos que a partir del año 2000 cuentan con titulares electos por voto directo de la ciudadanía, en forma habitual la población piensa que las delegaciones son órganos descentralizados con plena autonomía en la administración de sus recursos o que tienen facultades similares al gobierno central para responder a todo tipo de demandas sociales; sin embargo, la condición de órganos desconcentrados se traduce en una limitante para la acción gubernamental en las delegaciones del DF, por tal razón se considera necesario mostrar en este apartado en qué consiste la desconcentración administrativa en el ámbito delegacional y cuáles son las principales atribuciones y facultades de los jefes delegacionales en materia social.

#### **2.3.1. Las delegaciones como órganos político-administrativos desconcentrados**

La desconcentración “es una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía”.<sup>140</sup> La desconcentración administrativa permite que el titular de un órgano central delegue la responsabilidad del ejercicio de una o varias funciones a órganos subalternos, excepto las que por legalidad debe cumplir

---

<sup>140</sup> Fernández Ruíz, Jorge. *Derecho Administrativo*, p. 56.

directamente. Para el desempeño de las responsabilidades delegadas se otorgan los recursos necesarios y autonomía de gestión, sin que se pierda la relación de autoridad entre el órgano central y el desconcentrado.

La diferencia entre centralización y desconcentración es que en la primera se tiene competencia normativa, es decir, se determinan las políticas, los criterios, las normas y la interpretación de la ley para todos los órganos tanto centrales como subalternos y, en la segunda, sólo corresponde ejecutar las funciones conferidas. Entre la descentralización y la desconcentración, la diferencia radica en que la primera no tiene un control jerárquico por parte del órgano central.<sup>141</sup>

Asimismo, la desconcentración administrativa se clasifica en: a) la vertical o por materia, en la cual un órgano superior transfiere a uno inferior poder decisorio y de competencia en determinada materia, y b) la horizontal o territorial, donde “el órgano central cede parte de su competencia y de su poder decisorio a varios órganos periféricos, cada uno con competencia en una circunscripción territorial determinada”.<sup>142</sup>

En el caso del GDF, las dependencias que integran la administración pública central tienen atribuciones de normatividad, planeación y control, mientras que las delegaciones, por tratarse de órganos político-administrativos desconcentrados, sólo tienen atribuciones ejecutorias, de cooperación, de tramitación y facultad decisoria limitada, ya que sus decisiones y acciones deben sujetarse a las normas y criterios que establezcan las dependencias del gobierno central.

Por tratarse de un órgano desconcentrado de tipo territorial, una delegación del GDF sólo tiene autonomía funcional en acciones de gobierno dentro de un espacio geográfico conocido como demarcación territorial. Su misión es proporcionar de manera eficaz y eficiente los servicios públicos, así como atender

---

<sup>141</sup> Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. *Diccionario de Política y Administración Pública*, p. 387.

<sup>142</sup> Fernández Ruíz, Jorge. *op. cit.* pp. 56-57.

las necesidades y demandas sociales en su respectiva demarcación territorial. La existencia de este tipo de órganos político-administrativos permite, según el Artículo 104 del Estatuto de Gobierno, la rápida toma de decisiones, el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales y una adecuada distribución del gasto público.

Las 16 delegaciones del GDF representan el nivel más cercano entre la administración pública y la población, perciben de manera directa su nivel de vida, necesidades y demandas cotidianas. Esta cercanía compromete a las autoridades delegacionales a tener capacidad de estructurar una administración pública local que proporcione un servicio eficiente y de calidad a la población, no obstante las atribuciones de una delegación son limitadas en la atención de los asuntos públicos, por su carácter de órgano desconcentrado sólo tiene funciones ejecutivas que se reducen a implementar o copiar a menor escala los programas del gobierno central en su ámbito de competencia:

“A las delegaciones se les asignaron los aspectos relacionados con las redes secundarias para la prestación de servicios, así como la atención directa a las demandas de la ciudadanía de las respectivas jurisdicciones. Asimismo, a lo largo de la historia de la Ciudad de México, también se asignó a las delegaciones la conformación de mecanismos de coordinación entre el sector central y las autoridades de las delegaciones, con los equilibrios que dinámicamente se han venido modificando, entre otros, el presupuestal”.<sup>143</sup>

### **2.3.1.1. Atribuciones del gobierno delegacional en materia social**

Como se ha visto, la división del Distrito Federal en delegaciones políticas es necesaria para una mejor atención de los asuntos públicos de la entidad. El Artículo 117 del Estatuto de Gobierno establece las competencias que tiene cada delegación en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción

---

<sup>143</sup> Buenrostro Hernández, César. “Algunas consideraciones en torno a la coordinación del sector central y las delegaciones del gobierno del Distrito Federal”, p.489.

económica, cultural y deportiva. En la práctica, el ejercicio de sus atribuciones se describe en el siguiente párrafo:

“En términos básicos, las facultades de las delegaciones quedan reducidas al despacho de los trámites menores que le son delegados por el gobierno central (p.e. trámites, licencias, permisos, autorizaciones, certificaciones), a la orientación y a la asesoría ciudadanas, a la prestación de los servicios públicos que le autoriza el gobierno central, a la aplicación y la observancia de disposiciones jurídicas, a la verificación de la normatividad, a la supervisión (y en su caso sanción, salvo en materia fiscal) de las actividades de los particulares, a la rehabilitación y al mantenimiento de la obra pública mayor, a la inversión en obra pública menor, al mejoramiento de la imagen Delegacional y de la cultura cívica local, a la promoción de la inversión inmobiliaria pública y privada, al fomento de proyectos productivos estrictamente locales y a la coordinación de la participación ciudadana”.<sup>144</sup>

Podemos apreciar que por su condición de órganos político-administrativos desconcentrados dependen de la administración pública centralizada, basta señalar que a las delegaciones del DF les corresponde difundir, ejecutar, organizar y coordinar la instrumentación de programas diseñados por el gobierno central. En lo social, pueden opinar y presentar propuestas en la elaboración de programas y suscripción de convenios entre el GDF y otras instancias por medio de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social, que a su vez tienen un representante en el Consejo de Desarrollo Social del DF. Otro aspecto que limita las facultades de las delegaciones en materia social es la capacidad de atracción y distribución del presupuesto por parte de la administración pública central.

Un ejemplo de atracción se dio en septiembre de 2000, cuando la Jefatura del GDF “ejerció su facultad de atracción con el objeto de responsabilizarse exclusivamente de los principales programas sociales que se prestaban en las 16 delegaciones. De esta manera, los servicios que otorgaban las demarcaciones a través de las Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVIF), los Centros de Capacitación para el Empleo (CEDEPECA) y los Centros de Atención

---

<sup>144</sup> *Manual Administrativo de la Delegación Magdalena Contreras*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 9 de agosto de 2004, p. 156.

Integral a la Mujer (CIAM)”<sup>145</sup> fueron transferidos junto con todos sus recursos a las Secretarías de Gobierno y de Desarrollo Social.

En términos financieros, las delegaciones tienen la facultad de diseñar sus programas operativos anuales, pero en función del techo presupuestal que les asigne el gobierno central y no a las demandas y necesidades directas de la población residente en su demarcación. Esto se debe a que las delegaciones no tienen la capacidad de obtener ingresos por cuenta propia y utilizarlos para diseñar y ejecutar políticas públicas, según los problemas que afectan a cada una; por lo tanto, dependen del porcentaje que el GDF y la Asamblea Legislativa les asigna del total de recursos que se recaudan en la entidad.

En el aspecto normativo se ha mencionado que las delegaciones dependen de las decisiones de la administración pública central. En materia social la Ley de Desarrollo Social para el DF establece las actividades que les corresponde a las delegaciones, siempre bajo la vigilancia y coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social del DF. Por ejemplo, el último párrafo del Artículo 11 de la Ley de Desarrollo Social indica que para la realización de acciones y proyectos que se relacionen con otras delegaciones o con el Distrito Federal en general, las delegaciones se coordinarán entre sí a través de la Secretaría. En el mismo Artículo, destacan las facultades de las delegaciones en materia de desarrollo social:

- Elaborar programas y proyectos de desarrollo social para promover y fomentar la participación de la sociedad.
- Elaborar el Programa de Desarrollo Social de la Delegación de acuerdo con la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.
- Realizar y mantener actualizado un diagnóstico de los problemas sociales.
- Recibir las propuestas, sugerencias o denuncias de los ciudadanos y organizaciones civiles sobre problemas y posibles soluciones para contemplarlos en el Programa de Desarrollo Social.

---

<sup>145</sup> *Ibidem*, p. 157.

- Promover el debate y la concertación entre los diversos actores sociales en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales.
- Informar a la población y a la Secretaría sobre los logros, avances y alternativas, así como de los problemas y soluciones del desarrollo social.
- Realizar el control y la evaluación de los programas y proyectos sociales.
- Operar las instalaciones e infraestructura social a su cargo, de conformidad con los lineamientos, normatividad y modelos de atención básicos que establezca la Secretaría de Desarrollo Social.
- Instalar y coordinar el funcionamiento del Consejo Delegacional de Desarrollo Social.

Respecto a la estructura orgánica de las delegaciones, el Reglamento Interior de la Administración Pública del DF (RIAPDF) determina una estructura integrada por el Jefe Delegacional, direcciones generales, direcciones de unidad, subdirecciones y jefaturas de unidad departamental. Según las características y necesidades de cada delegación los titulares pueden solicitar a la Oficialía Mayor la creación de nuevas direcciones, la fusión de éstas o adición de facultades, siempre y cuando exista suficiencia presupuestal; no obstante, el Artículo 122 del RIAPDF señala que las 16 delegaciones para el desempeño de sus atribuciones deben tener en común las siguientes direcciones generales: Jurídica y de Gobierno, de Administración, de Obras y Desarrollo Urbano, de Servicios Urbanos y de Desarrollo Social.

La unidad administrativa que nos interesa, dentro de la estructura orgánica delegacional, es la Dirección General de Desarrollo Social por ser el área responsable de la administración de los centros de recreación y convivencia social adscritos a una delegación, entre ellos deportivos, casas de cultura y centros de desarrollo social o comunitario. Esta dirección general tiene la responsabilidad de cumplir con lo dispuesto en el Artículo 11 de la Ley de Desarrollo Social ya mencionado. Conforme al Artículo 128 del Reglamento Interior, las atribuciones básicas de la Dirección en comento son las siguientes:

- III. Atender y vigilar el funcionamiento de escuelas, bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo que estén a su cargo.
- IV. Administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo, así como los centros deportivos cuya administración no esté reservada a otra Unidad Administrativa.
- V. Efectuar ceremonias públicas para conmemorar acontecimientos históricos de carácter nacional o local, artísticos y sociales, así como promover el deporte en coordinación con las autoridades competentes.
- VI. Promover los valores de la persona y de la sociedad, así como fomentar las actividades que tiendan a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de la población y el sentido de solidaridad social.
- VII. Establecer e incrementar relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad.
- VIII. Ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social con la participación ciudadana, considerando las políticas y programas que en la materia emita la Dependencia correspondiente.
- IX. Promover, coordinar e implementar los programas de salud, así como campañas para prevenir y combatir la farmacodependencia, el alcoholismo, la violencia o la desintegración familiar, en el ámbito de su demarcación territorial.

### **2.3.2. Los centros de recreación y convivencia social o centros de barrio**

Dentro del Gobierno del Distrito Federal (GDF) los temas que integran una política social son responsabilidad de las secretarías locales según su área de competencia como la Secretaría de Desarrollo Social, de Desarrollo Económico, de Cultura, de Turismo, de Salud, de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, de Trabajo y Fomento al Empleo, de Medio Ambiente, y la Secretaría de Educación Pública<sup>146</sup>. Estas dependencias, en coordinación con los órganos políticos-administrativos o delegaciones políticas, establecen programas de trabajo para atender las demandas y necesidades sociales de la población del DF de acuerdo con el sector que les corresponde.

---

<sup>146</sup> En el 2007 se autorizó la creación de la Secretaría de Educación Pública local, pero a pesar de que en octubre de 2005 comenzó el proceso para descentralizar los servicios educativos hacia el Gobierno del Distrito Federal, dicho proceso no ha concluido. Por lo que la SEP (secretaría federal) continúa como la responsable de coordinar las acciones en materia de educación en el nivel básico para el DF, mientras que el gobierno local sólo tiene como función conservar y mantener los inmuebles escolares de primaria y secundaria.

Conforme a la Ley de Planeación, la Ley de Desarrollo Social y el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, tanto las secretarías locales como las delegaciones, tienen atribuciones para diseñar políticas y programas de desarrollo social para la entidad ya sean sectoriales, especiales o delegacionales. Para cumplir con sus funciones, las 16 delegaciones tienen bajo su responsabilidad la mayor parte de la infraestructura social del DF, como lo señalan las fracciones XXXI, XLI y XLIII del Artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF:

- XXXI. Rehabilitar y mantener escuelas, así como construir, rehabilitar y mantener bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a su cargo, así como atender y vigilar su adecuado funcionamiento, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente.
- XLI. Administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y los centros deportivos cuya administración no esté reservada a otra unidad administrativa.
- XLIII. Promover los valores de la persona y de la sociedad así como fomentar las actividades que propendan a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de la población y el sentido de solidaridad social.

Entre la infraestructura social de las delegaciones se identifican más de 500 *centros de barrio (ver cuadro 2.6.)*, los cuales en este trabajo se definen como: *espacios públicos en el Distrito Federal administrados directamente por las delegaciones políticas, donde se realizan actividades en materia de educación, capacitación y recreación para promover el desarrollo comunitario y la convivencia social entre los miembros de una población. No tienen una denominación homogénea, ya que cada delegación le da un nombre distinto; sin embargo, se pueden clasificar por el tipo de actividades que promueven culturales, deportivas o recreativas. (ver cuadro 2.7)*

**CUADRO 2.6.  
CENTROS DE BARRIO EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

DELEGACIÓN	Casas de cultura	Centros y Módulos Deportivos	Centros sociales	Centros de desarrollo social o comunitario
Álvaro Obregón	2	8	33	38
Azcapotzalco	2	6		12
Benito Juárez	13	6		4
Coyoacán	5	14		16
Cuajimalpa	2	16		11
Cuauhtémoc	9	5		3
Gustavo A. Madero	6	8		13
Iztacalco	10	26	21	
Iztapalapa	17	14	27	40
La Magdalena Contreras	1	21		5
Miguel Hidalgo	1	10		
Milpa Alta	3	13		
Tláhuac	8	9		
Tlalpan	3	10		13
Venustiano Carranza	3	10		12
Xochimilco	6	12		12
Subtotal	91	188	81	141
<b>TOTAL CENTROS DE BARRIO: 506</b>				
Fuente: Elaboración propia con datos publicados en las páginas web de cada delegación y con información de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano disponibles en la página web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, <a href="http://www.asambleadf.gob.mx">www.asambleadf.gob.mx</a>				

**CUADRO 2.7.  
TIPOS DE CENTROS**

Evento	Denominación del espacio público
Cultural	Casas de cultura y Foros culturales.
Deportivo	Módulos o Centros deportivos.
Recreativo	Centro de Desarrollo Comunitario (CDC) Centro de Actividad Social e Infantil (CASI) Centro de Desarrollo Social (CDS) Centros sociales.

### 2.3.2.1. Antecedentes y marco normativo para la administración de los centros

No se identifica un programa o política que determine la creación de los centros de barrio en un tiempo determinado, algunos de los que se incluyen en el cuadro 2.6. tienen una antigüedad de más de 10, 20 y 30 años, como la Alberca Aurora de la Delegación Coyoacán, que abrió sus puertas al público en 1970 o la Casa Popular de la Delegación La Magdalena Contreras, que en el año 2007 cumplió su 35 aniversario. Pero en todos los casos su origen responde a la intención o demanda por más opciones de convivencia y recreación para las familias de la Ciudad de México.

A principios de la década de los noventa estos centros proporcionaban servicios, cursos y actividades a cambio de una cuota de recuperación. Para regular los recursos que generaban se publicó un documento con un conjunto de lineamientos para la administración de los recursos denominado: *Reglas para el control y manejo de los ingresos que se recauden por concepto de aprovechamientos y productos que se asignen a las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados que los generen, mediante el mecanismo de aplicación automática de recursos.*

Estas Reglas se actualizan y publican en la Gaceta Oficial del DF dentro de los primeros dos meses de cada año. El contenido del numeral décimo se mantiene vigente y nos muestra dos de las razones por las cuales los centros continúan funcionando: la primera, alentar el uso o aprovechamiento de los centros culturales, sociales, comunitarios, deportivos, recreativos y ambientales del GDF y, la segunda, proporcionar servicios que beneficien a los usuarios de escasa capacidad económica por medio de la reducción de cuotas.<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> *Reglas para los ingresos de aplicación automática*, numeral diez, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 8 de febrero de 2006 y 27 de enero de 2007.

A partir de 1997, durante la administración del primer gobierno local electo en el DF, se rescataron los centros de barrio del abandono y deterioro en que se encontraban mediante la instrumentación del SECOI, de hecho se formalizó su atención y mantenimiento como una responsabilidad de las delegaciones, al publicar las Reglas para el control de los ingresos y egresos de los centros con el propósito de reducir la discrecionalidad en la recaudación de ingresos. Otro avance es la publicación de un acuerdo en la Gaceta Oficial del DF del 31 de enero de 2001, donde el GDF transfiere a las delegaciones la administración de las últimas 12 instalaciones deportivas que estaban a cargo del Instituto del Deporte del DF para mejorar su funcionamiento, conservación y mantenimiento.

Actualmente los centros de barrio se administran bajo el régimen de ingresos autogenerados, que consiste en recaudar ingresos por concepto de cuotas que pagan los usuarios de las instalaciones, a cambio de servicios y actividades públicas. Los recursos se pueden aplicar de manera automática para el mantenimiento del lugar y el pago del personal administrativo, de limpieza y profesores, sin pasar por un proceso de asignación presupuestal.

El monto de las cuotas es determinado por las Reglas que se publican en la Gaceta Oficial cada año, pero cada delegación tiene la opción de solicitar con base en un estudio socioeconómico de su población un aumento o disminución de las mismas y la autorización para aplicar descuentos a personas con escasa capacidad económica.<sup>148</sup> Entre las normas que regulan las actividades y administración de los centros de barrio, así como la responsabilidad de las delegaciones para su conservación y mantenimiento destacan:

- Ley Orgánica de la Administración Pública del DF y su Reglamento;
- Ley de Desarrollo Social del DF y su Reglamento;
- Ley del Deporte para el DF;

---

<sup>148</sup> *Reglas para los ingresos de aplicación automática*, numerales siete y diez, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 27 de enero de 2007.

- Acuerdo por el que se transfieren a los órganos político-administrativos, las instalaciones deportivas, actualmente a cargo del Instituto del Deporte del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de enero de 2001.
- Reglas para el control y manejo de los ingresos que se recauden por concepto de aprovechamientos y productos que se asignen a las delegaciones y órganos desconcentrados que los generen mediante el mecanismo de aplicación automática de recursos, regulan la generación y administración de ingresos de aplicación automática o autogenerados que se obtienen por concepto de productos y aprovechamientos destinados a la unidad generadora de los mismos.
- Manual Administrativo de cada delegación.

### **2.3.3. Los centros de barrio como espacios públicos para la recreación y convivencia**

Desde una perspectiva socioterritorial, el espacio público es considerado como un “...lugar común, que se usa o puede usarse con propósitos públicos o privados, la gente se relaciona con su entorno físico y social, se encuentra con la historia propia o la de otros, en escenarios que conjugan elementos naturales, socioculturales y arquitectónicos con prácticas sociales que pueden estimular o limitar la comunicación y la integración social entre individuos y grupos diferentes”.<sup>149</sup>

En la Ciudad de México, donde confluyen diversos actores, actividades, puntos de vista e identidades, el espacio público urbano es un referente de identidad donde las personas de forma individual o en grupo aprenden a convivir, se encuentran y comparten experiencias comunes; sin embargo, tal situación más que una realidad es un reto en una ciudad con una sociedad heterogénea y compleja, lo cual se refleja en una constante “tensión entre diversidad cultural e integración social”.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Ramírez Kuri, Patricia (coord.). *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, p. 37.

<sup>150</sup> *Idem*.

Se pueden identificar dos usos del espacio público como “lugares de encuentro y sociabilidad” o como lugares para plantear demandas y manifestar la defensa de intereses particulares o colectivos<sup>151</sup>, un ejemplo de lo último son las explanadas y plazas públicas como el Zócalo de la Ciudad de México y las vialidades que se han utilizado para manifestar inconformidad o apoyo sobre la acción gubernamental. Relativo a los espacios públicos como puntos de encuentro podemos identificar parques y jardines, escuelas, salones de usos múltiple, centros sociales, deportivos, foros y casas de cultura.

En este trabajo de investigación se ha propuesto destacar el papel de las casas de cultura, deportivos y centros sociales como espacios públicos propicios para la recreación y convivencia social, además de presentarlos como una opción en la búsqueda de lugares comunes que promuevan integración, identidad social, lazos de solidaridad y confianza por medio de una oferta de actividades recreativas que permitan aprovechar el tiempo libre. Por lo anterior, las actividades de esparcimiento, cultura y convivencia son consideradas como las actividades que realizan las personas mayores de 12 años para entretenerse, distraerse, convivir, relajarse y reflexionar.<sup>152</sup>

Por recreación se entiende como “la actividad humana donde se gastan ciertas energías para crear otras ‘nuevas’. Proporciona placer, entretenimiento, distracción y, además, se realiza por voluntad propia en el tiempo libre”;<sup>153</sup> por lo tanto, las actividades recreativas “atienden las necesidades de esparcimiento, convivencia y movimiento, tanto del individuo como de la comunidad”.<sup>154</sup> En

---

<sup>151</sup> *Idem.*

<sup>152</sup> Comprende actividades como ver televisión, leer y tocar instrumentos musicales, escuchar radio, utilizar computadora con fines de esparcimiento, hacer ejercicio, deporte o jugar, asistir a espectáculos, reuniones o paseos, meditar y participar en actos religiosos, visitar a familiares y amigos, atender visitas y convivencia familiar, en:

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=enut&s=est&c=10886>

<sup>153</sup> CONADE. *Manual de promotores deportivos voluntarios*, p. 17. Las actividades recreativas se clasifican en lúdicas, artísticas, comunitarias, cívicas, turísticas, físico-deportivas y de fomento a la salud.

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 18. Las principales características de la recreación son: es un medio que favorece el desarrollo de las capacidades del ser humano, provee distracción y bienestar, personal y social, y es susceptible de practicarse en forma grupal o individual.

nuestros días la conjugación tiempo libre y recreación es un reto frente a un contexto donde el tiempo libre se transforma en tiempo destinado al consumo en un mercado de espacios públicos privatizados (destinados a usos comerciales, financieros e inmobiliarios), videojuegos, Internet, espectáculos y eventos cuya oferta es temporal, en suma, actividades que promueven la interacción a distancia e individual.

Referente a los espacios públicos privatizados, los centros comerciales han aumentado en los últimos años (**ver cuadro 2.8.**). En el año 2005 habilitaron más de 318 mil m<sup>2</sup> de superficie (equivalente a cinco veces la superficie del Estadio Azteca) rentable para centros comerciales en la Ciudad de México según la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. En un estudio sobre el *boom* de este tipo de espacios se determina que son lugares de entretenimiento y compras que coadyuvan a crear un mercado formal y generan empleos, pero no se ha trabajado en una regulación que mitigue el impacto negativo para los vecinos, como la tala hormiga de árboles, falta de estacionamiento, la aparición de franeleros, tráfico vehicular, fallas en los servicios públicos de agua, drenaje y luz.<sup>155</sup>

<b>CUADRO 2.8.</b>	
<b>CREACIÓN DE CENTROS COMERCIALES EN EL DF</b>	
<b>Periodo</b>	<b>No. de centros</b>
1960-1969	2
1970-1979	1
1980-1989	8
1990-1999	17
2000-2006	17

<sup>155</sup> “Registra DF *boom* de centros comerciales”, en: *Reforma*, 16 de octubre de 2006, [http://gruporeforma.reforma.com/gráficoanimado/ciudaddemexico/centros\\_comerciales/intro.htm](http://gruporeforma.reforma.com/gráficoanimado/ciudaddemexico/centros_comerciales/intro.htm)

En el diagnóstico del Programa de Desarrollo del DF 2000-2006 se presenta un panorama donde la Ciudad de México, a pesar de concentrar la mayor cantidad de instituciones culturales públicas y privadas del país, la mayor parte de la población no tiene acceso a la cultura ni opciones de esparcimiento:

“La riqueza cultural de los habitantes de barrios, pueblos y colonias, ha sido atropellada o negada por la mayor parte de las empresas e instituciones del gobierno federal dedicadas a este servicio.

Existen, con todo, escasos e insuficientes espacios públicos en los que la población pueda obtener descanso y esparcimiento.

La vida urbana tiende a ser cada vez más dura y exigente y los habitantes de la Ciudad sufren de un proceso de deshumanización que se traduce en una elevación de los índices de violencia familiar que amenaza crecientemente las relaciones de armónica convivencia, indispensables para la viabilidad a mediano plazo de relaciones positivas de vida social.

El acceso masivo al deporte enfrenta problemas, los limitados espacios públicos de la Ciudad destinados a este fin, incluyendo los módulos de los barrios, han sido por años dominados por ligas y asociaciones completamente alejados de las políticas orientadas a favorecer la cultura física y el deporte para niños y niñas, jóvenes, adultos, adultos mayores y personas con discapacidad”.<sup>156</sup>

Aunque los problemas descritos amenazan la existencia y funcionalidad de los espacios públicos, los avances del proceso de institucionalización de la política de desarrollo social del DF han representado tres beneficios fundamentales para los centros de barrio: a) ser rescatados por la primera administración (1997-2000) del abandono en que los tenía el Departamento del Distrito Federal (DDF) e incluirlos como espacios estratégicos para implementar el SECOI, b) la modificación del marco normativo para que su administración, conservación y mantenimiento sea responsabilidad de las delegaciones, y c) los cambios en las reglas para el control y manejo de los ingresos autogenerados, para establecer mayor control en la recaudación de ingresos por parte de los centros.

Junto a los logros descritos, en el año 2007 la administración pública central, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, implementó tres programas enfocados a la recuperación de espacios públicos y en función de una política social basada en el ejercicio pleno de derechos sociales: 1) Programa por una

---

<sup>156</sup> *Programa de Desarrollo del DF 2000-2006, op. cit.* pp. 89-90.

ciudad para compartir y disfrutar, 2) Módulos de Seguridad y Participación Ciudadana, y 3) Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB).<sup>157</sup> El primero consiste en el mantenimiento físico y remodelación de parques, jardines, deportivos, camellones, áreas verdes y canchas deportivas, con el objeto de transformar estos lugares en espacios de convivencia social y construcción ciudadana.

El segundo programa tiene por objeto abrir y operar módulos de seguridad ciudadana, recuperar espacios abiertos y promover en esos lugares una cultura de legalidad. Los módulos se ubican por lo general en espacios públicos abiertos como parques, jardines y pabellones, en ellos se promueven talleres, foros y asambleas para difundir los programas y acciones de gobierno.

El tercero y más novedoso es el PCMB, consiste en invitar mediante convocatoria a los vecinos de colonias, pueblos y barrios a participar de manera activa en la realización de proyectos, administración de recursos y ejecución de obras comunitarias, con la finalidad de recuperar la identidad cultural de los vecinos participantes y beneficiados.

De los tres programas, destaca el Programa de Mejoramiento Barrial, porque sus resultados muestran la importancia de los centros de barrio para las comunidades. El PCMB se diseñó a partir de la búsqueda de opciones para que la población participe en las decisiones sobre el uso y destino de los recursos públicos:

“Con este Programa, sociedad civil y gobierno han desarrollado e impulsado conjuntamente el bienestar de barrios, colonias y pueblos, entendiendo el barrio como la unidad, como la comunidad que se reconoce a sí misma y que trabaja por su identidad. Así, cada comunidad definió sus propias necesidades de mejoramiento urbano. La característica de este Programa es que impulsa proyectos cuya autoría está en la gente, en la sociedad civil y en sus organizaciones”.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *2º Informe de Trabajo 2008*, pp. 20-22, 27-29 y 41-42.

<sup>158</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Comunitario Mejoramiento Barrial 2007*, p. 15.

De los 49 proyectos del PCMB 2007 presentados, aprobados y ejecutados por los vecinos destacan la construcción de 5 centros comunitarios, la rehabilitación de 5 centros, la construcción de 2 casas de cultura y la rehabilitación de doce espacios deportivos y recreativos. En la Convocatoria 2008 se aprobaron 102 proyectos, de los cuales se construyeron 16 centros comunitarios, 6 salones de usos múltiples y/o casas de cultura y se rehabilitaron 7 centros comunitarios.<sup>159</sup>

Finalmente, considerando lo expuesto en este capítulo podemos señalar que los centros de barrio, a pesar de los esfuerzos por garantizar su funcionamiento, presentan una serie de problemas que afecta sus actividades, entre las causas destacan los cambios de administración, la temporalidad limitada de los programas sociales y la acción desarticulada entre gobierno central y gobierno delegacional para la recuperación de espacios públicos.

En el año 2000 la segunda administración del GDF deja de impulsar los programas del SECOI y su promoción queda a decisión de cada delegación<sup>160</sup>, así como la vinculación de los programas con las actividades de los centros. Otra de las causas es el desinterés por regular el funcionamiento de los centros (actividades, selección y pago de personal, mantenimiento) para transparentar su administración y garantizar su existencia como espacios públicos propicios para la recreación y convivencia cuya oferta de servicios y actividades está disponible para toda la población.

A partir de las acciones realizadas por el primer gobierno local electo por la ciudadanía en 1997, el tema del desarrollo social formó parte de la agenda pública de la entidad, incluso en los últimos años se convirtió en el tema eje del Programa General de Desarrollo del GDF.

---

<sup>159</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *3º Informe de Trabajo 2009*, pp. 17-21.

<sup>160</sup> Cardozo Brum, Myriam. *op. cit.* p. 4.

Al realizar una revisión de los cambios y avances en lo social vemos una ciudad que, de acuerdo con las tendencias demográficas y proceso de urbanización, no sólo exige la implementación de políticas públicas para el desarrollo social y la integración metropolitana, también demanda acciones hacia temas específicos como recuperar la confianza de la población para participar en los asuntos públicos, promover una identidad local que al mismo tiempo contribuya al fortalecimiento del tejido social y rescate de espacios públicos.

De igual forma, se requieren programas a mediano y largo plazo para jóvenes y adultos mayores, que en poco tiempo serán los sectores de la población con el mayor porcentaje del total, incluso ya presentan focos rojos que amenazan su calidad de vida como la violencia doméstica, emigración, aislamiento, sedentarismo y adicciones. Frente a este panorama el papel que desempeñan las delegaciones del GDF para atender la problemática social es relevante, por ser la instancia de gobierno más cercana a la población.

El siguiente capítulo se enfoca al análisis de los centros de barrio, sus principales características, problemas y forma de administración. De igual forma, se aborda la relación entre el centro de barrio, comunidad y administración local a partir de un análisis en tres delegaciones Benito Juárez, La Magdalena Contreras y Xochimilco con el objeto de responder a la pregunta: ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de los centros de barrio para ser considerados como espacios públicos, que generan capital social y mayor desarrollo comunitario para beneficio de las nuevas generaciones?

### **CAPÍTULO 3. LOS CENTROS DE BARRIO EN LAS DELEGACIONES: BENITO JUÁREZ, LA MAGDALENA CONTRERAS Y XOCHIMILCO (2005-2007)**

¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de los centros de barrio para ser considerados como espacios públicos que contribuyan en la construcción de capital social y, en consecuencia, a un desarrollo comunitario que beneficie a las nuevas generaciones? Para responder la pregunta este capítulo se divide en dos secciones: la primera sección presenta un análisis de los centros de barrio en el Distrito Federal, sus principales características, problemas y forma de administración; la segunda parte corresponde al estudio de caso: los centros de barrio en las delegaciones Benito Juárez, La Magdalena Contreras y Xochimilco (2005-2007).

De acuerdo con el esquema del primer capítulo (**ver figura 1.3.**) donde se relaciona espacio público y participación social en un contexto local, en la segunda parte del tercer capítulo se relacionan las variables centro de barrio, comunidad y administración local, al presentar una breve descripción de las tres delegaciones elegidas. En cada caso se consideran los antecedentes históricos, estructura de la población, actividades económicas, programas sociales y centros de barrio. Relativo a los centros de barrio de las delegaciones en comento, se realiza un análisis sobre su administración, qué funciones desempeñan dentro del gobierno delegacional y cuál es su problemática según equipamiento, servicios, mantenimiento de las instalaciones y afluencia de usuarios.

Para validar la hipótesis que considera a los centros de barrio del DF como espacios públicos que por medio de actividades de recreación y convivencia social pueden constituirse en modelos de capital social para fomentar confianza y participación social en el ámbito local, o que bien por la influencia de otros factores los centros no son aprovechados por el gobierno local para generar dicho capital,

también se realiza un análisis comparativo de la relación que existe entre centros de barrio, desarrollo comunitario y participación social en las delegaciones seleccionadas.

Las delegaciones se eligieron por dos razones: la primera, porque a pesar de formar parte del Distrito Federal y de una metrópoli, tienen características económicas, sociales y culturales diferentes; la segunda razón está relacionada con la idea del capital social, porque incluye la confianza y la participación de la población en lo social. Sobre las variables a considerar destaca la participación ciudadana junto con los datos sociodemográficos. Por lo anterior, al elegir las tres delegaciones se tomó en cuenta el promedio de participación en las Asambleas Ciudadanas que se llevaron a cabo en cada demarcación dentro del periodo 2001-2006, las actividades para fomentar la participación ciudadana y el número de organizaciones no gubernamentales identificadas en cada demarcación territorial:

1. En Benito Juárez las políticas de participación se apoyan en el fomento de valores y actitudes cívicas. Durante el periodo 2001-2006 se organizaron **175 asambleas** ciudadanas con un promedio de asistencia de **64 personas por cada reunión**; su población se integra en mayor proporción por personas en edad adulta (45%), mientras que el número de adultos mayores se incrementa (18%).
2. En La Magdalena Contreras se invita a la población a participar en programas para mejoramiento de la imagen urbana (pintando fachadas, guarniciones, plantando árboles), asistir a eventos comunitarios y opinar a través de las asambleas ciudadanas y comités vecinales. Durante el periodo 2001-2006 se organizaron **210 asambleas** con un promedio de asistencia de **105 personas por cada reunión**; su población se integra en un 53% de niños y jóvenes.
3. La delegación Xochimilco implementa políticas de participación según las costumbres y tradiciones propias de los pueblos que la integran. De las **407 asambleas** que se realizaron durante 2001-2006, el promedio de asistencia fue de **136 personas por reunión**; su población tiene un 55% de niños y jóvenes, pero un significativo número de adultos mayores (8%).

Por lo anterior, se puede señalar que la delegación con mayor grado de participación, según la asistencia y número de asambleas, es la delegación Xochimilco, al tener un promedio de asistencia de 136 personas por asamblea, mientras que Benito Juárez y La Magdalena Contreras tienen un promedio de 61 y 105 respectivamente (**ver cuadro 3.1.**). Respecto a la participación en organizaciones de la sociedad civil, la que presenta mayor nivel de participación es la delegación Benito Juárez con el 18% de organizaciones incorporadas en el Sistema de Registro de Organizaciones Civiles del Distrito Federal 2008<sup>161</sup>, a diferencia de La Magdalena Contreras, que tiene el 1% y Xochimilco el 2% de las organizaciones registradas.

<b>CUADRO 3.1.</b>			
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS DELEGACIONES ELEGIDAS.</b>			
<b>Participación</b>	<b>Benito Juárez</b>	<b>La Magdalena Contreras</b>	<b>Xochimilco</b>
<b>Asambleas ciudadanas 2001-2006</b>			
Asambleas realizadas por unidad territorial	175	210	407
Asistencia	10,686	22,002	55,224
Promedio de asistencia	61	105	136
<b>Organizaciones civiles</b>			
Porcentaje de organizaciones registradas en el Sistema	18%	1%	2%
Fuente: <a href="http://www.dgpc.df.gob.mx/programas/programas.htm">http://www.dgpc.df.gob.mx/programas/programas.htm</a> ; <a href="http://www.equidad.df.gob.mx/equidad/pdf/directorio_osc.pdf">http://www.equidad.df.gob.mx/equidad/pdf/directorio_osc.pdf</a>			

### 3.1. Principales características de los centros de barrio

En los primeros dos capítulos se ha señalado que los centros de barrio son los espacios públicos en el Distrito Federal administrados directamente por las delegaciones políticas, donde se realizan actividades en materia de educación, capacitación y recreación para promover el desarrollo comunitario y la convivencia social entre los miembros de una población. Para los propósitos de esta

<sup>161</sup> *Directorio de Organizaciones Civiles en el Distrito Federal por un derecho a la participación ciudadana*, GDF, véase en: [http://www.equidad.df.gob.mx/equidad/pdf/directorio\\_osc.pdf](http://www.equidad.df.gob.mx/equidad/pdf/directorio_osc.pdf)

investigación, se incluyen en la categoría “centros de barrio” a los deportivos, casas de cultura y centros sociales.

La principal función de los centros de barrio es proporcionar una amplia variedad de actividades educativas, recreativas, culturales y deportivas; en algunos casos también se ofrecen cursos de capacitación, talleres de artes y oficios, de los cuales se puede obtener una constancia emitida por la administración delegacional (**ver cuadro 3.2.**). Los centros tienen la característica de ser espacios públicos para la recreación y convivencia con un esquema de cuotas accesibles, profesores calificados, supervisión técnica y vigilancia médica. En general, todos los centros de barrio cuentan con una oficina o módulo de información, bodegas, aulas y servicios sanitarios; algunos centros cuentan con consultorio médico y salón de usos múltiples.

<b>CUADRO 3.2. ACTIVIDADES AUTORIZADAS PARA LOS CENTROS DE BARRIO</b>		
<b>Casas de cultura</b>	<b>Centros sociales y/o comunitarios</b>	<b>Centros deportivos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades musicales</li> <li>• Bailes y danzas</li> <li>• Artes plásticas y manualidades</li> <li>• Idiomas</li> <li>• Actividades educativas</li> <li>• Actividades Histriónicas</li> <li>• Actividades Literarias</li> <li>• Artes marciales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficios</li> <li>• Actividades Artísticas y Manualidades</li> <li>• Artes marciales</li> <li>• Enseñanza a personas con retos especiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artes marciales</li> <li>• Deportes acuáticos</li> <li>• Deportes en equipo</li> <li>• Deportes de contacto</li> <li>• Gimnasia y Aeróbics</li> <li>• Actividades atléticas</li> <li>• Juegos de mesa</li> </ul>

Aunque la población objetivo son los niños, jóvenes, adultos, adultos mayores y personas con alguna discapacidad, todas las personas pueden utilizar las instalaciones, sean o no residentes de la Ciudad de México, de la delegación o de la colonia. Los centros de barrio ofrecen actividades recreativas y servicios sociales a la población que no cuenta con los recursos económicos suficientes

para un centro de atención o club privado. Por ejemplo, las Reglas para el control y manejo de los ingresos que recaudan los centros de barrio determinaron que para el año 2007 el monto de las cuotas no debía rebasar los \$160 pesos mensuales, excepto los cursos de computación que tenían un costo mínimo de \$220 pesos mensuales<sup>162</sup>, mientras que las clases de pintura y manualidades para niños en un club privado tenían un costo de \$500 por semana o bien la mensualidad mínima en un gimnasio particular era de \$300 pesos más la inscripción.<sup>163</sup>

Los usuarios vigentes o potenciales son las personas que habitan en una delegación y las que forman parte de la población flotante del DF, interesadas en participar en los cursos y talleres que ofrecen los centros de barrio; todas las personas tienen la oportunidad de realizar alguna actividad en los centros, donde el principal objetivo es ofrecer servicios, cursos y talleres a un bajo costo para impulsar el desarrollo social de la comunidad, la convivencia, el aprovechamiento del tiempo libre y la recreación.

Las actividades autorizadas para los centros de barrio varían de acuerdo al tipo de centro, ya sea cultural, deportivo o comunitario. Las casas de cultura se caracterizan por la enseñanza de actividades musicales, bailes, danzas, artes plásticas, manualidades, idiomas, actividades educativas, actividades literarias, artes marciales y cursos de verano. En los centros sociales y/o comunitarios se proporciona la enseñanza de oficios, actividades artísticas, manualidades y artes marciales; asimismo se ofrecen servicios como enseñanza a personas con retos especiales, medicina general, medicina odontológica, consulta de optometría y consulta psicológica. Por último, los centros deportivos se ocupan de la enseñanza de artes marciales, deportes acuáticos, deportes en equipo, deportes de contacto, gimnasia, aerobics, actividades atléticas, actividades lúdicas y cursos de verano.

---

<sup>162</sup> *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de enero de 2007, Anexo 1.

<sup>163</sup> Sondeo realizado el 21 de julio de 2007, en los comercios ubicados entre la Av. Luis Cabrera y la Av. Corona del Rosal de la Delegación Magdalena Contreras.

### 3.1.1. Ingresos Autogenerados

Los ingresos autogenerados o de aplicación automática son aquellos que las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados obtienen por concepto de aprovechamientos y productos no identificados de manera especial en la Ley de Ingresos del Distrito Federal. Estos conceptos, cuotas y procedimientos son regulados por una normatividad que se publica anualmente en la Gaceta Oficial del DF denominada: “Reglas para el control y manejo de los ingresos que se recauden por concepto de aprovechamientos y productos que se asignen a las delegaciones y órganos desconcentrados que los generen mediante el mecanismo de aplicación automática de recursos”.<sup>164</sup>

Los aprovechamientos se obtienen por el pago del uso o alquiler de bienes muebles e inmuebles, vías y áreas públicas; por ejemplo: alquiler de instalaciones o máquinas; concesiones para la prestación de servicios públicos, como transporte público; pagos por daños a la infraestructura pública; pago por la instalación de puestos fijos o semifijos y panteones. En el caso de los productos, estos ingresos se obtienen por el pago de diversos servicios que presta el GDF y por la realización de funciones que determinadas áreas generan; se trata de ingresos que se obtienen por concepto de enseñanza y servicios médicos en casas de cultura, centros sociales o comunitarios y deportivos.

Son ingresos de aplicación automática porque tienen la característica de ser ejercidos directamente por las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados que los generen sin necesidad de tramitar de forma previa una Cuenta por Liquidar Certificada (CLC), un documento que justifica la realización de un gasto con cargo al erario público. A diferencia de los ingresos que provienen de una obligación fiscal, los ingresos autogenerados de los centros de barrio tienen

---

<sup>164</sup> Las Reglas para el control y manejo de los recursos de aplicación automática es una normatividad específica que contiene los lineamientos para la administración de este tipo de recursos, cada año la Secretaría de Finanzas publica estas reglas en la Gaceta Oficial del DF antes del 31 de marzo del ejercicio fiscal correspondiente. Las Reglas son actualizadas anualmente y describen los procedimientos para la recaudación de los ingresos, regularización de los recursos y ejecución del gasto.

su origen en el pago de cuotas que pueden incrementarse o disminuir de común acuerdo entre las partes, es decir, entre la Secretaría de Finanzas local y las unidades ejecutoras (delegaciones), según las instalaciones, necesidades y características de cada una.

Para las delegaciones del Distrito Federal, los ingresos autogenerados se han convertido en una fuente de ingresos adicional a la asignación presupuestal que recibe cada año del Gobierno del Distrito Federal, pues tienen la facultad de recaudar ingresos autogenerados para contar con mayor liquidez, es decir, mayor capacidad de pago para garantizar la prestación inmediata de un servicio público, sin tener que realizar algún trámite presupuestal previo que implique pérdida de tiempo. De acuerdo con la normatividad, las delegaciones deben utilizar estos recursos para garantizar la operación, mantenimiento y conservación de los deportivos, casas de cultura y centros sociales.

Las características de la recaudación y aplicación de los ingresos autogenerados en el Distrito Federal son poco conocidas, debido a que la atención se concentra en el estudio de los principales impuestos y derechos locales como el pago de predial, nóminas, tenencia y suministro de agua potable, ya que la recaudación de estos rubros representa la mayor parte de los ingresos ordinarios del Distrito Federal. En una delegación los recursos autogenerados representan aproximadamente el 1% del ingreso total de la delegación; no obstante, el proceso de recaudación y el uso que se le da a este tipo de recursos impacta de manera esencial tanto en la comunidad como en la administración delegacional.

En el **cuadro 3.3.** podemos ver que los ingresos autogenerados representaron en el año 2001 el 2.2% del total de recursos generados por concepto de productos y aprovechamientos, en el 2002 sólo el 2.6% y para el año 2003 el 3.4% del total, estos resultados muestran que este tipo de ingresos, a pesar de representar el 1% del total de ingresos propios de carácter ordinario en el DF, muestra un constante incremento. El incremento se debe al trabajo de las

delegaciones del DF en la administración de los ingresos y recuperación de instalaciones para el desarrollo social y prestación de servicios públicos. Aquí es necesario recordar que a finales del año 2000 los nuevos jefes delegacionales electos por voto popular adquirieron mayores atribuciones, entre las cuales destacan la administración, conservación y mantenimiento de infraestructura para el desarrollo social, como casas de cultura, centros comunitarios, deportivos, estancias infantiles, foros, parques, teatros, entre otros.

<b>CUADRO 3.3.</b>			
<b>INGRESOS DE APLICACIÓN AUTOMÁTICA O AUTOGENERADOS DEL GDF</b>			
<b>(2001-2003) Miles de pesos</b>			
<b>Concepto</b>	<b>2001 Recaudado</b>	<b>2002 Recaudado</b>	<b>2003 Recaudado</b>
Productos destinados a la unidad generadora de los mismos	109,890.8	148,105.8	167,149.3
Aprovechamientos destinados a la unidad generadora de los mismos	30,470.1	46,220.0	123,787.7
<b>Total de ingresos autogenerados</b>	<b>140,360.9</b>	<b>194,325.8</b>	<b>290,937.0</b>
Porcentaje con relación al total de productos y aprovechamientos	2.2%	2.6%	3.4%
Porcentaje con relación al total de los ingresos propios del GDF	0.6%	0.7%	1.0%
Elaboración propia, con datos obtenidos de las Cuentas Públicas del GDF 2001, 2002 y 2003.			

Junto al aumento de los ingresos autogenerados, podemos identificar la existencia de un sector de la población que además de aprovechar la oferta de servicios y actividades de los centros, influye en el nivel de recaudación de esos recursos, un ejemplo son las personas que forman parte de Población Económicamente Inactiva (PEI) compuesta por estudiantes (niños y jóvenes), personas de la tercera edad, mujeres dedicadas al hogar y personas con alguna discapacidad.

Relacionado con la utilidad de los recursos autogenerados, el numeral décimo segundo de las Reglas para el control y manejo de los ingresos de aplicación automática 2007 determina que la utilización presupuestal de los recursos debe destinarse al mantenimiento de las instalaciones de los centros de captación, con el propósito de continuar fomentando las actividades de los centros. En el caso de que la operación óptima de los centros esté garantizada, los recursos pueden utilizarse para apoyar otras áreas generadoras de la misma organización, previa autorización de la Secretaría de Finanzas.

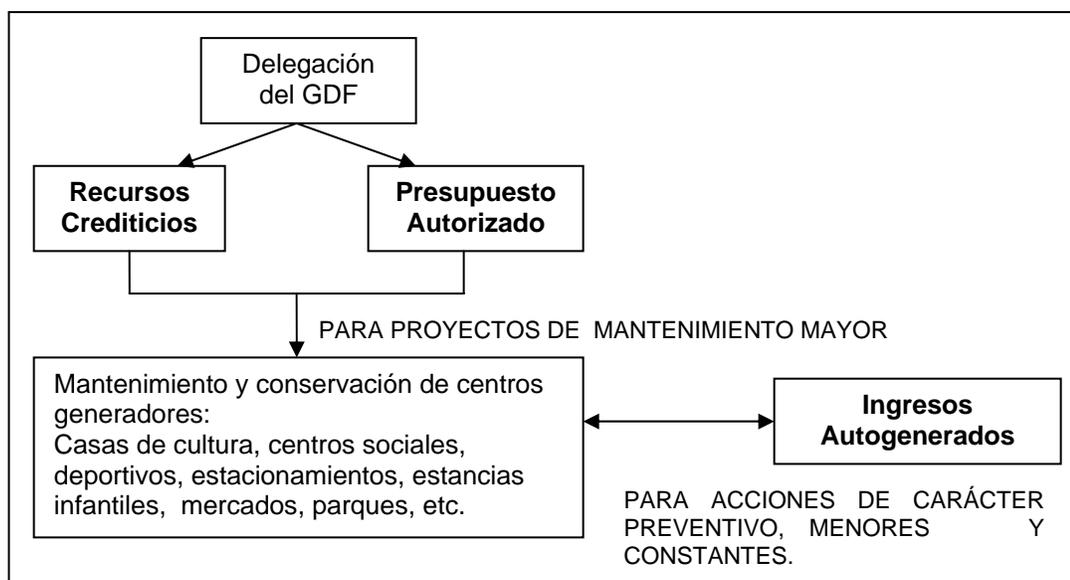
Para los gastos de conservación y mantenimiento de los centros generadores, en especial los centros con mayor afluencia de usuarios, las delegaciones del Gobierno del Distrito Federal (GDF), además de los ingresos autogenerados, utilizan otras fuentes de financiamiento; por ejemplo, deuda pública y recursos provenientes del presupuesto autorizado (**ver figura 3.1.**). El monto de las cuotas es determinado por las Reglas que se publican en la Gaceta Oficial cada año; sin embargo, cada delegación puede solicitar un aumento o disminución de las mismas y la autorización para aplicar descuentos a personas con escasa capacidad económica a partir de un estudio socioeconómico de su población:<sup>165</sup>

“Regla Décima.- Con el objeto de alentar el uso o aprovechamiento de los Centros Culturales, Sociales, Comunitarios, Deportivos, Recreativos y Ambientales propiedad del Gobierno del Distrito Federal, así como la prestación de servicios que en ellos se efectúe, en beneficio de usuarios de escasa capacidad económica, las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados, podrán aplicar los porcentajes de reducción de cuotas que en esta misma Regla se señalan, los cuales quedarán a consideración de los titulares de las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados que tengan a su cargo la administración de los centros generadores”.

---

<sup>165</sup> Reglas para los ingresos de aplicación automática, numerales siete y diez, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 8 de febrero de 2006.

**FIGURA 3.1.**  
**FINANCIAMIENTO DE CENTROS GENERADORES**



Los descuentos para alentar el uso de los centros y beneficiar a la población de escasos recursos, son los siguientes:

- a) Hasta del 100% en las cuotas vigentes, en favor del alumnado y personal docente de las escuelas de nivel básico pertenecientes al sistema oficial de enseñanza, en su calidad de usuarios de espacios y de servicios prestados en los centros culturales, sociales, comunitarios, deportivos y recreativos.
- b) Hasta del 100% en las cuotas vigentes, en favor de personas de la tercera edad, pensionados, jubilados, discapacitados y grupos vulnerables, por el uso de instalaciones y de los servicios prestados en centros culturales, sociales, comunitarios, deportivos y recreativos.

### **3.1.2. Problemática identificada en los centros de barrio**

En términos administrativos el marco normativo que regula el ejercicio de los recursos autogenerados considera a los centros de barrio, por una parte como unidades administrativas para la recaudación de ingresos y, por otra como unidades que representan metas para justificar la solicitud de recursos financieros

destinados a acciones de conservación y mantenimiento de la infraestructura social delegacional. Por tal razón, en los presupuestos delegacionales podemos ver que cada año se destinan recursos para la creación, rescate, conservación y mantenimiento de los centros de barrio; por ejemplo: la delegación La Magdalena Contreras ha construido nuevos espacios, el más reciente es el centro deportivo “El Oasis” inaugurado en el 2006.

Sin embargo, desde la perspectiva de planeación y programación no se encontró un programa o política social de recreación y esparcimiento que de un papel relevante a estos espacios en materia desarrollo social. Los centros de barrio en el Distrito Federal, después del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), no han formado parte de un plan o programa delegacional o interinstitucional que intente resolver sus principales problemas, garantice su funcionamiento mediante servicios con calidad.

Tal vez, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) ha vuelto a llamar la atención de los vecinos y autoridades hacia los centros de barrio, pero las acciones de la administración pública central se concentran nuevamente en la construcción o rehabilitación de los espacios, sin intentar establecer una colaboración interinstitucional entre el gobierno central y el delegacional para convertir a los centros de barrios en espacios públicos estratégicos para la participación y convivencia social. Antes de conocer el contexto y características de los centros de barrio en las tres delegaciones seleccionadas, a continuación se presentan los principales problemas que afectan a los centros en lo general:

- Al no existir un programa general o lineamientos que coordinen sus actividades con otras delegaciones o dependencias, junto con un presupuesto exclusivo para fomentar la cultura en el Distrito Federal, las casas de cultura para subsistir tienen que ofrecer tanto talleres artísticos como clases de baile, karate y aeróbics.
- A pesar de que las casas y foros culturales han sido rescatadas del abandono, aún están lejos de formar parte de una estrategia global para el fomento

cultural en el Distrito Federal, que integre las actividades comunitarias de cada demarcación territorial con los proyectos de las dependencias del gobierno central, tales como la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Desarrollo Social, cuyas acciones en materia de cultura se limitan a festivales, exposiciones y eventos masivos.<sup>166</sup>

- Los centros que carecen de vigilancia continúa son objeto de actos vandálicos y se convierten en espacios propicios para la delincuencia, como el caso del Deportivo Plutarco Elías Calles de la delegación Gustavo A. Madero, que debido a los altos índices delictivos dentro y fuera del centro registrados a principios del año 2007, las autoridades se vieron obligadas a rescatar el lugar con acciones de iluminación, poda de árboles y remodelación de instalaciones.<sup>167</sup>
- La falta de interés por presentar a los centros como opciones para la convivencia, el deporte y la recreación ocasiona el deterioro de las instalaciones, un ejemplo son las exigencias de usuarios y vecinos de un gimnasio delegacional para que las autoridades de la delegación Coyoacán no descuiden el mantenimiento de este centro, al presentar condiciones de descuido y sin medidas de seguridad; por ejemplo: áreas sucias, con vidrios rotos, graffitis, y ausencia de una unidad de primeros auxilios o de extintores.<sup>168</sup>
- La infraestructura social para la realización de eventos culturales, sociales y deportivos, no es suficiente para el número de habitantes y usuarios potenciales en el DF. En algunos casos el gran número de personas que utilizan los centros representa un constante deterioro y desgaste de las instalaciones, por lo tanto se requiere de un continuo mantenimiento que permita ofrecer instalaciones óptimas y servicios con calidad.
- En una comparecencia del Secretario de Desarrollo Social ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal<sup>169</sup>, en abril del 2007, dos de los diputados locales hicieron observaciones sobre los principales problemas que enfrentan los centros de barrio, uno son las ligas deportivas y otro los ingresos

<sup>166</sup> Mateos Vega, Mónica. “Recintos en orfandad legal” en: *La Jornada*, 23 de junio de 2003.

<sup>167</sup> Valadez, Lili. “Al rescate de la colonia Valle Gómez”, en: *El Universal*, 06 de marzo de 2006.

<sup>168</sup> Juárez, Aline. “Denuncian usuarios descuido del gimnasio delegacional”, en: *Rumbo de México*, 03 de marzo de 2007.

<sup>169</sup> Versión estenográfica de la Comparecencia del Secretario de Desarrollo Social ante la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del DF, 09 de abril de 2007.

Ver: <http://www.sds.df.gob.mx/archivo/informes/2007/comparecenciaMBGSDS090407.pdf>

autogenerados. En el caso de las ligas, tienen el monopolio de los deportivos para realizar ahí sus actividades, restringir el acceso al público y fijar sus propias cuotas, dejando sin opción a la comunidad para utilizar las instalaciones y formar parte de las actividades que se realizan en el centro, un ejemplo, es el control de las instalaciones por parte de las “ligas deportivas”, las cuales, en lugar de la administración delegacional, son las que cobran el arbitraje y el uso de las instalaciones. Por dicha problemática, la entonces diputada Laura Piña Olmedo solicitó lo siguiente:

“Que el Gobierno tenga la sensibilidad para fomentar la apertura de esas canchas para toda la ciudadanía y no nada más para la gente que tiene ligas deportivas. Eso usted lo sabe que son en varios deportivos. Ojalá y pudiéramos hacer algo para que la gente que menos tiene para pagar una cancha y un arbitraje pues sí pueda ocupar, porque muchas veces tienen que hacer torneos callejeros porque algunos de los espacios están cerrados”.

En respuesta, el Secretario de Desarrollo Social argumentó que una limitante para la atención de dicho problema es que el gobierno central (GDF) no tiene margen de intervención porque incluso grandes instalaciones están bajo el control de las delegaciones políticas del DF y no del Instituto del Deporte del DF, de igual forma hizo referencia a la gratuidad de las actividades, en especial, las deportivas:

“El asunto de las ligas es una especie de privatización, podríamos decir una privatización comunitaria, tácita, de facto, y nosotros estamos por la idea de revisar todo el asunto éste de las ligas. Las ligas deportivas no tienen porqué apropiarse de los espacios deportivos. En ese sentido, consideramos que luego el cobro que realizan estas ligas deportivas inhibe la gratuidad de estos servicios deportivos, el uso gratuito de las instalaciones deportivas”.

Por último, con relación a los ingresos que generan, otro diputado local destacó la necesidad de revisar las reglas de los autogenerados para ver otras opciones que permitan incentivar la aplicación de recursos privados en los espacios públicos.

## 3.2. Los centros de barrio en la delegación Benito Juárez

### 3.2.1. Características sociodemográficas de la delegación

#### ➤ Antecedentes históricos y límites geográficos

El territorio que incluye esta delegación era una zona rural integrada por varios pueblos, haciendas y ranchos. A principios del *Siglo XX* comienza el proceso de urbanización, se definen calles con nombre y número, aumenta el transporte y se establece alumbrado y vigilancia en los lugares más habitados; desaparecen las haciendas y ranchos, los pueblos se sustituyen por colonias y se construyen fraccionamientos.

Con el propósito de modernizar la administración pública local, el 29 de diciembre de 1970 se publica un Decreto Presidencial que determina la desconcentración de las funciones del Departamento del Distrito Federal en delegaciones políticas, de igual forma se anuncia la creación de la delegación Benito Juárez.<sup>170</sup> Esta delegación representa el 1.8% de la superficie del Distrito Federal y colinda al norte con las delegaciones Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc; al este con las delegaciones Iztacalco e Iztapalapa; al sur con las delegaciones Coyoacán y Álvaro Obregón; y al oeste con la delegación Álvaro Obregón.

Tiene una superficie de 2 mil 663 hectáreas, que corresponden al 1.81% del total del territorio del DF. La delegación cuenta con 56 colonias, 3 unidades habitacionales y 2 mil 210 manzanas. De la superficie total el 60% son viviendas, 20% espacios abiertos y vialidades (11 ejes viales, 10 avenidas principales y 4 avenidas periféricas) y un 2% son áreas verdes.<sup>171</sup> Las principales localidades son: Álamos, Narvarte, Nápoles, Del Valle Centro, Vértiz Narvarte, Mixcoac y San José Insurgentes.

---

<sup>170</sup> *Manual de Organización de la Delegación Benito Juárez*, p. 4

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 5

Una característica de la delegación Benito Juárez es que a pesar del desarrollo urbano de la zona, las fiestas patronales tienen popularidad, por lo tanto convierten a la demarcación en un espacio donde se conjugan los eventos cívicos con las costumbres y tradiciones, de las cuales destacan las siguientes:

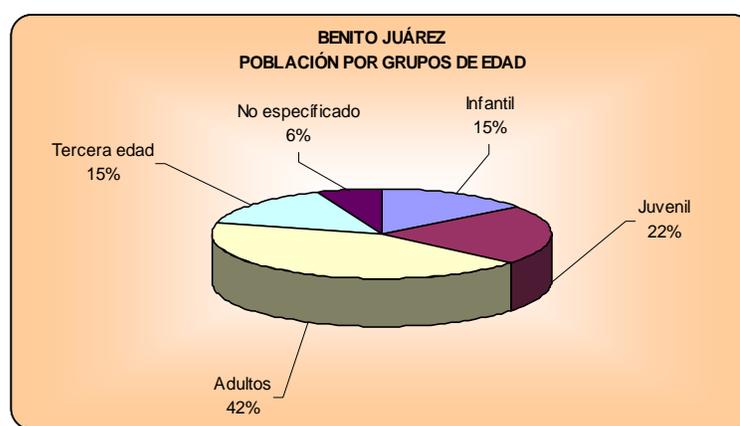
<b>CUADRO 3.4.</b> <b>PRINCIPALES FESTIVIDADES DE LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiesta de los Reyes Magos.</li> <li>• Fiesta de la Candelaria.</li> <li>• Natalicio de Benito Juárez.</li> <li>• Fiesta de San Sebastián, en el barrio de Xoco.</li> <li>• Celebraciones de Semana Santa.</li> <li>• Fiesta de la Cruz, en la colonia Santa Cruz Atoyac.</li> <li>• Día del Maestro.</li> <li>• Fiesta de Nativitas, colonia Nativitas.</li> <li>• Jueves de Corpus.</li> <li>• Conmemoración del inicio de la Independencia de México.</li> <li>• Fiesta de San Simón.</li> <li>• Día de la Hispanidad.</li> <li>• Fiestas de Navidad.</li> </ul>	

### ➤ Demografía

La delegación Benito Juárez cuenta con una población aproximada de 355 mil 017 habitantes, el 45.5% son hombres y el 54.5% mujeres. La población por grupos de edad se integra por un 16% de niños entre 0 y 14 años, 23% de jóvenes entre 15 y 29 años, 45% de adultos entre 30 y 59 años, y un 16% de personas de la tercera edad o adultos mayores que tienen 60 y más años de edad. De acuerdo con la **gráfica 3.1.**, tenemos una población heterogénea donde ningún grupo predomina, no obstante, la delegación tiene el mayor porcentaje de adultos mayores en toda la entidad, le sigue la delegación Miguel Hidalgo con el 13%.

Por ubicarse en la zona centro del Distrito Federal, una actividad constante en la administración delegacional es garantizar la convivencia armónica entre el tipo de población residente y el gran número de visitantes en la zona. Benito Juárez junto con la delegación Cuauhtémoc son importantes centros de actividades económicas, basta señalar que en Benito Juárez se registra una población flotante de más de 2 millones de personas al día, porque tienen que pasar por la demarcación o ahí se encuentran sus centros de actividades.<sup>172</sup>

GRÁFICA 3.1.

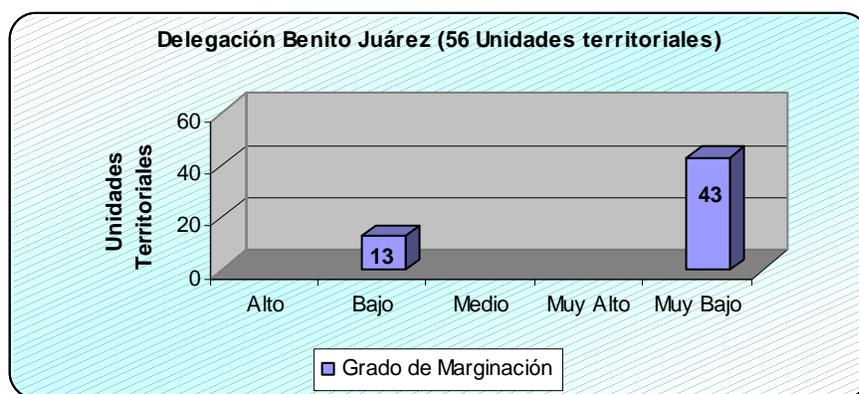


La población de la delegación Benito Juárez representa el 4.05% de la población total del DF, se considera que el estrato social es medio alto, con una importante proporción de profesionistas, empleados públicos y comerciantes.<sup>173</sup> Conforme al Índice de Marginación del Distrito Federal por Delegación y Unidad Territorial 2003, la delegación se divide en 56 unidades territoriales, de las cuales 13 tienen un grado de marginación bajo y 43 muy bajo (**ver gráfica 3.2.**). Un factor a considerar en el incremento de la población residente son las políticas de vivienda derivadas del Programa General de Desarrollo Urbano, que autoriza la construcción de complejos habitacionales en la demarcación.

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 4

GRÁFICA 3.2.



### ➤ Actividades económicas

El total de la población ocupada por sector de actividad es, según el Cuaderno Estadístico Delegacional 2001 del INEGI, de 174 mil 489 personas. De este total, el 0.1% se dedica al sector primario, el 12.1% al sector secundario y el 84.1% al sector terciario. Por lo tanto, la mayor parte de la población económicamente activa se dedica a las actividades de servicios educativos, comerciales, financieros, turísticos, de gobierno y salud. De igual forma que el resto del DF, se identifica un proceso de tercerización en la delegación Benito Juárez debido a los cambios en el uso de suelo, donde zonas habitacionales se convierten en zonas para comercio y oficinas.<sup>174</sup>

La delegación Benito Juárez ocupa el primer lugar del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el país y Distrito Federal. Dentro de la demarcación territorial se localizan algunas de las principales vialidades de la Ciudad: Viaducto Miguel Alemán, Avenida Río Churubusco (parte del Circuito Interior), Boulevard Adolfo López Mateos (parte del Periférico) y Avenida Plutarco Elías Calles. Es una zona con un importante desarrollo urbano, que provee una gran variedad de servicios: 13 estaciones del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), 503 planteles

<sup>174</sup> Delgado, Javier (et. al.). “Vialidad y vialidades en la Ciudad de México”, 2003.

educativos, 22 mil 398 unidades económicas, cerca de 113 empresas exportadoras, centros comerciales (Galerías Insurgentes, Plaza Universidad, Centro Coyoacán), teatros y centros culturales (Teatro de los Insurgentes, Polifórum Cultural Siqueiros, Centro Cultura Juan Rulfo), un complejo olímpico, 10 ejes viales, 17 glorietas, 27 parques y 4 plazas.<sup>175</sup>

### 3.2.2. Administración de los centros de barrio

A partir del proceso electoral en el año 2000, donde se eligió por primera vez a los titulares de los 16 órganos políticos-administrativos mediante el voto libre, secreto y directo de la ciudadanía, los candidatos que han sido electos jefes delegacionales en la demarcación Benito Juárez provienen del Partido Acción Nacional, un partido político opositor al partido que respalda al titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, por lo tanto la visión respecto a lo social y la coordinación para la implementación de programas entre la administración delegacional y la central muestran diferencias.

La administración 2000-2003, acorde a la idea “Gobernar es servir” fundamentó su acción gubernamental en cuatro principios: 1) vertebración social, 2) participación ciudadana, 3) promoción del desarrollo y 4) buen gobierno. Para cumplir con estos principios se trabajó en la creación y fomento de redes sociales que representaban un beneficio para el desarrollo comunitario integral. Una “red social” se describió como un espacio de encuentro e intercambio de propuestas, ideas y experiencias para capacitación, formación humana, educación cívica y participación social.

La Coordinación de Redes Sociales era la unidad administrativa responsable de vincular la planeación, seguimiento y control de los programas institucionales con los programas de redes sociales. Durante el periodo se conformaron 12 tipos de redes: red mujer, red cultural, red joven, red familiar DIF, red ambiental, red

---

<sup>175</sup> Informe sobre Desarrollo Humano México 2004. El reto del desarrollo local. Recuadro 2.5.

empresarial, red prevención del delito, red protección civil, red de participación ciudadana, red de brigadistas solidarios, red de prevención de adicciones y red de padres de familia.

Derivado de la recepción de las Instalaciones de la Alberca Olímpica "Francisco Márquez" y el Gimnasio "Juan de la Barrera"<sup>176</sup>, el primero de marzo del 2002 entró en vigor la nueva reestructuración orgánica para fortalecer la estructura de la Dirección General de Desarrollo Social de la delegación y contar con niveles administrativos enfocados al fomento deportivo, por lo que se solicitó la creación de una Dirección de Servicios Deportivos, dos Subdirecciones y una Jefatura de Unidad Departamental.<sup>177</sup>

La delegación Benito Juárez cuenta con 21 centros de barrio que ofrecen diferentes talleres para todos los miembros de la familia y son administrados por la delegación bajo el régimen de ingresos autogenerados; del total 11 son casas de cultura, 6 centros deportivos y 4 centros de desarrollo social o comunitario (**ver cuadro 3.5.**). De acuerdo con la información publicada en la página web de la delegación, el Complejo Olímpico comprende la Alberca "Francisco Márquez" y el Gimnasio "Juan de la Barrera". Este centro deportivo fue inaugurado el 13 de septiembre de 1968 por el presidente Gustavo Díaz Ordaz para utilizarse como sede de las competencias de natación, clavados, polo acuático y voleibol en el marco de los XIX Juegos Olímpicos de 1968 que se llevaron a cabo en la Ciudad de México.

Con datos del Informe de los primeros 100 días del jefe delegacional, se tiene conocimiento de los siguientes resultados correspondientes al 1er trimestre del 2007: se impartieron 86 talleres artísticos y culturales, 50 cursos de artes marciales y acondicionamiento físico; asimismo, las casas de cultura y los centros de desarrollo social tuvieron una asistencia de 4 mil 755 usuarios. Por número de usuarios, el centro más importante es el Complejo Olímpico "México 68", el cual

---

<sup>176</sup> *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de junio de 2001.

<sup>177</sup> *Manual administrativo de la Delegación Benito Juárez*, 2004.

durante el 1er trimestre del año 2007 tuvo una afluencia de 12 mil usuarios o beneficiarios.

CUADRO 3.5. CENTROS DE BARRIO EN LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ		
CENTROS O MÓDULOS DEPORTIVOS	CASAS DE CULTURA	CENTROS DE DESARROLLO SOCIAL O COMUNITARIOS
1. Complejo Olímpico: Alberca Olímpica "Francisco Márquez" y Gimnasio "Juan de la Barrera" 2. Deportivo Benito Juárez 3. Deportivo Joaquín Capilla 4. Deportivo Vicente Saldivar 5. Deportivo Tirso Hernández 6. Deportivo Gumersindo Romero	1. Casa de Cultura Álamos Postal 2. Casa de Cultura Alicia Santillana 3. Casa de Cultura Emilio Carballido 4. Casa de Cultura Gaby Brimmer 5. Casa de Cultura Iztaccihuatl 6. Casa de Cultura Letrán Valle 7. Casa de Cultura Moderna 8. Casa de Cultura Nativitas 9. Casa de Cultura Niños Héroes 10. Centro Cultural Juan Rulfo 11. Centro Cultural del Periodista	1. CDS Independencia 2. CDS Mixcoac 3. CDS 8 de Agosto 4. CDS San Simón
Fuentes: Página web de la delegación Benito Juárez, consultada en enero 2008; Programas de Cultura de la delegación Benito Juárez, administración (2000-2006), presentación en pps; Información proporcionada por la Oficina de Información Pública delegación Benito Juárez, 12 de abril de 2007; y Página web de la delegación Benito Juárez, consultada en enero 2008.		

Entre las actividades que ofrecen los centros de barrio, las deportivas son las que reciben mayor atención. Incluso, por medio de la Dirección de Cultura Física y Deporte se publicaron las "Reglas de operación y servicio de las instalaciones deportivas en la Delegación Benito Juárez", como una muestra de interés por la administración delegacional en garantizar la conservación de los centros deportivos, mejorar la calidad de los servicios, definir responsabilidades y establecer los derechos y obligaciones tanto del personal como de los usuarios. Las reglas de operación contienen los siguientes capítulos:

- **Disposiciones generales.** Se definen las funciones del administrador, del técnico, del monitor, del supervisor y del usuario. El usuario es identificado como la persona física o moral, pública o privada autorizada para recibir servicios, realizar actividades deportivas y utilizar las instalaciones deportivas. Para garantizar el uso de estos espacios públicos se establece que los administradores deben autorizar a los usuarios el acceso a las instalaciones sin exclusiones morales o sociales y en igualdad de condiciones, y atender de

manera prioritaria e incluyente a mujeres, jóvenes, niñas, niños, indígenas, adultos de la tercera edad y personas con discapacidad, siempre y cuando cumplan con las obligaciones que determina la normatividad.

- **Derechos y deberes de los usuarios.** Se determinan como deberes de los usuarios pagar las cuotas, cumplir con los requisitos de acceso y uso, atender las indicaciones del personal y mantener un buen comportamiento. Entre los derechos destacan participar en cualquier actividad deportiva, contar con un instructor capacitado y entrenado, y recibir un comprobante oficial por los pagos efectuados.
- **Ingreso y permanencia.** Los usuarios deben proporcionar la documentación requerida, tener conocimiento de los lineamientos que contienen sus derechos y deberes, acreditar salud física y mental mediante certificado cada seis meses y cumplir con el calendario de pagos.
- **Utilización de espacios.** Los usuarios, asociaciones, ligas deportivas y empresas pueden solicitar previo oficio la renta de espacios deportivos. En la solicitud deben indicar objetivo, horario, usuarios y programa de actividades. Nadie puede monopolizar las actividades deportivas, tampoco se pueden cambiar las cuotas publicadas en la Gaceta Oficial. Sólo el administrador del centro tiene autorización para cobrar las cuotas.
- **Áreas deportivas, albercas, escuelas técnico deportivas y equipos representativos.** Se establecen lineamientos específicos que los usuarios deben cumplir para la utilización de espacios y realización de actividades.
- **Sanciones y suspensiones.** Para garantizar la seguridad física de los usuarios, así como el respeto entre todos los participantes, se establecen las infracciones reglamentarias y las medidas a tomar para corregir el incumplimiento de las reglas de operación y servicios.

### 3.2.3. Problemas identificados en los centros de barrio

#### a) Acciones en materia de desarrollo social y participación ciudadana

Entre los mecanismos de participación social institucionalizados durante el periodo 2000-2006 destacan el “Miércoles Ciudadano, Presupuesto Participativo, y los Consejos y Conferencias Delegacionales Ciudadanas”. Otros programas implementados son el denominado “Decidamos Juntos”, para incentivar a la

ciudadanía a participar en las acciones de gobierno, y el programa “Adopta un Jardín y Mejora tu Cuadra”, puesto en marcha con el propósito de fomentar la corresponsabilidad entre el gobierno delegacional y la ciudadanía en el cuidado y protección de la imagen urbana, en parques y áreas verdes.

Además del esquema de redes sociales, el tema del desarrollo social fue considerado uno de los ejes estratégicos del Programa de Gobierno Delegacional 2006-2009, el cual reconoce la importancia del fortalecimiento de la familia, la inclusión e integración de los ciudadanos, el apoyo a la población vulnerable, la promoción del deporte y la recreación, así como la prestación de servicios públicos con calidad.

Durante la administración delegacional 2006-2009 destacan los programas de apoyos, subsidios y transferencias a personas consideradas como vulnerables y de escasos recursos económicos, así como los programas para una administración delegacional bajo los criterios de eficiencia, calidad y calidez. Con relación a los programas de apoyos en el ejercicio fiscal 2007, se instrumentaron tres programas de apoyos económicos a cargo de la delegación Benito Juárez<sup>178</sup>:

1. Apoyo a maestros jubilados y pensionados. Objetivo: aprovechar el conocimiento y experiencia de los maestros en acciones de promoción comunitaria, enfocadas a la población infantil de escasos recursos.
2. Apoyo Escolar, Becas. Objetivo: ofrecer una alternativa a los niños con escasos recursos económicos que estudien en escuelas oficiales de nivel primaria de la delegación, con el fin de que concluyan la instrucción primaria, a través de la entrega de un estímulo económico y una despensa mensual.
3. Programa de apoyo a familias en Benito Juárez. Objetivo: elevar la calidad de vida de las familias con mayor índice de pobreza en Benito Juárez a través de un apoyo económico y acciones integrales que coadyuven al desarrollo familiar.

---

<sup>178</sup> Reglas de operación de los programas de desarrollo social. Delegación Benito Juárez. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 9 de febrero de 2007.

## b) Problemática de los centros de barrio en la delegación

La delegación Benito Juárez tiene un Complejo Olímpico que desde hace 40 años ha funcionado como sede de importantes eventos nacionales e internacionales.<sup>179</sup> Bajo la perspectiva de planeación estratégica, la cual ha influido en los programas de trabajo de la delegación desde el año 2000, en cada administración se establece una visión y misión.

A partir de los resultados en los Juegos del Distrito Federal y en algunas disciplinas en las olimpiadas nacionales, las autoridades de la delegación consideran a sus centros deportivos como semilleros de deportistas de alto rendimiento, por lo tanto, el tema del deporte, también cuenta con una visión y misión que sirven de guía para garantizar el servicio a la comunidad a través de las Escuelas Técnico Deportivas y las actividades deportivas dirigidas a niños, jóvenes, adultos y personas con discapacidad.

En ese sentido, la Dirección de Cultura Física y Deporte determinó como *Misión* “Promover, fomentar, organizar y normar la práctica sistemática de todas las manifestaciones del deporte, la recreación y la cultura física en general, como factores fundamentales de realización individual, superación física e intelectual, cohesión familiar e integración social que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población y elevar el nivel competitivo del deporte de la delegación”; mientras que la *Visión* consiste en mantener “una sólida estructura organizacional acorde con las necesidades actuales de la dinámica deportiva, que responde a las propuestas de organización y promoción deportiva, contando con recursos humanos suficientes y debidamente capacitados, con infraestructura deportiva de primer nivel para ofrecer un servicio de calidad y con calidez...”<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> Por ejemplo, los Juegos del Distrito Federal, Competencias Regionales, Juegos Panamericanos de 1975, Juegos Centroamericanos de Natación, Finales Gran Prix de Clavados, Eventos Internaciones de Voleibol, la visita de los Harlem Globe Trotters, exhibición de los Campeones Mundiales de Gimnasia, entre otros.

<sup>180</sup> Página web de la Delegación Benito Juárez, 28 de septiembre de 2007.

Conforme la perspectiva de calidad y calidez, los centros de barrio no escaparon a los cambios. Se ha visto que en los deportivos de la delegación Benito Juárez se establecieron lineamientos para el funcionamiento y asignación de responsabilidades de estos espacios públicos, a diferencia de la regularización de actividades en las casas de cultura, donde predominó el desacuerdo, falta de comunicación y resistencia a la institucionalización.

Si bien en los centros deportivos se elaboraron lineamientos para su conservación y mantenimiento, además de proporcionar a la comunidad un servicio de calidad y sin medidas discriminatorias, en enero del año 2007 surgió un conflicto entre las autoridades delegacionales y el personal de los centros culturales, donde la ausencia de una normatividad que regule la situación laboral de los maestros y personal administrativo de los centros ocasionó la inconformidad de los usuarios e incertidumbre laboral. La falta de presupuesto para el pago de personal y mantenimiento de los centros ocasionó la cancelación de cursos, la reducción de sueldos y el despido de casi el 40% de los profesores.<sup>181</sup>

### **3.3. Los centros de barrio en la delegación La Magdalena Contreras**

#### **3.3.1. Características sociodemográficas de la delegación**

##### **➤ Antecedentes históricos y límites geográficos**

Entre los antecedentes históricos de la delegación destacan los acontecimientos sociales que le dieron identidad a la población de esa demarcación; por ejemplo, en 1926 la organización política Partido Socialista de La Magdalena denunció la situación que prevalecía en ese territorio:

“...no obstante la riqueza acuífera de la zona, el 95% de los habitantes recibía el agua rodeada por canales descubiertos; aún cuando se disponía de cinco plantas hidroeléctricas, la energía se destinaba únicamente a las fábricas y a las casas de los empleados de confianza, mientras la comunidad se alumbraba con quinqués de petróleo, trozos de estearina o sebo, o astillas de ocote; 9 mil de los 10 mil habitantes eran analfabetos; el consumo de pulque, cerveza y aguardiente era muy

<sup>181</sup> Duarte, Erika. “Incierto, el futuro de casas de cultura en Benito Juárez”, en: *La Jornada*, 29 de enero de 2007.

elevado y también el índice de hechos antisociales; la cohesión popular se había roto a causa de la constante discusión por los linderos...”<sup>182</sup>

En contraste, cuando el 1º de diciembre de 1927 se publicó en el Diario Oficial el decreto que anuncia la creación del municipio de La Magdalena, la situación cambio:

“Se desbordó el entusiasmo popular y la solidaridad entre los vecinos se manifestó vigorosamente. Unos cedieron terrenos para que se abrieran calles; otros prestaron bestias para transportar materiales de construcción; quienes ejercían un arte, oficio lo enseñaron de modo gratuito; ameritadas maestras organizaron escuelas y otras introdujeron la práctica de los deportes y crearon clubes culturales y salas de lectura”.<sup>183</sup>

Pero, el 28 de agosto de 1928 se eliminó el régimen municipal en el Distrito Federal y La Magdalena Contreras adquirió a finales de ese mismo año el carácter de delegación político-administrativa, es decir, unidad administrativa auxiliar del jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF) para desempeñar funciones de estudio, planeación y despacho de todos los asuntos concernientes al DDF. Con la reforma administrativo de 1970, el Distrito Federal queda formalmente dividido en 16 delegaciones políticas, entre las cuales se incluye la delegación La Magdalena Contreras.

Igual que el resto de las delegaciones del Distrito Federal, antes del año 2000 los titulares de la administración delegacional eran nombrados por una autoridad superior (regente o jefe de Gobierno), a partir de ese año los ciudadanos de esta delegación, también ejercieron su derecho a elegir al jefe delegacional. Las elecciones para ocupar dicho puesto las han ganado los candidatos del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Las principales localidades y fiestas de la delegación se muestran en el siguiente cuadro:

---

<sup>182</sup> Álvarez, José Rogelio. *Enciclopedia de México*, p. 4890.

<sup>183</sup> *Idem.*

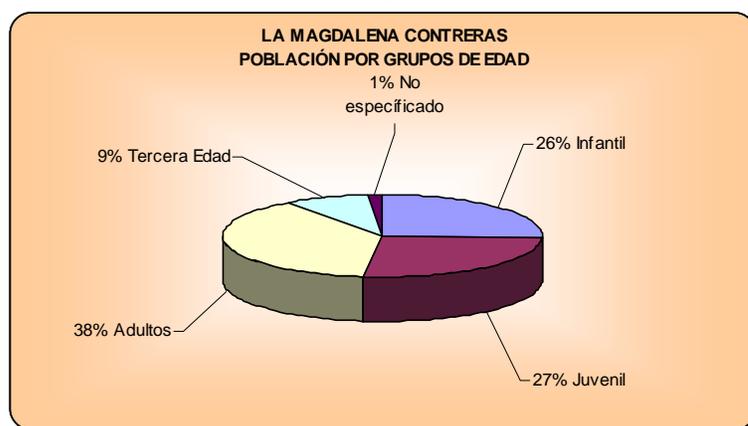
CUADRO 3.6. LOCALIDADES Y FESTIVIDADES DE LA DELEGACIÓN LA MAGDALENA CONTRERAS		
LOCALIDADES	FESTIVIDADES	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• San Bernabé</li> <li>• Ocoatepec</li> <li>• Santa María</li> <li>• Magdalena Atlitic</li> <li>• San Jerónimo Aculco</li> <li>• San Nicolás</li> <li>• Totolapan</li> <li>• La Concepción</li> <li>• Santa Teresa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiesta de reyes</li> <li>• Día de la Candelaria</li> <li>• Semana Santa</li> <li>• La Santa Cruz</li> <li>• Batalla de Puebla</li> <li>• Batalla de Padierna</li> <li>• Fiestas patrias</li> <li>• Fiesta de San Francisco</li> <li>• Día de Muertos</li> <li>• Fiesta de la Virgen de Guadalupe</li> <li>• Fiestas decembrinas</li> </ul>	

De la superficie total del Distrito Federal, la delegación La Magdalena Contreras sólo representa el 4.2%. La demarcación colinda al norte con la delegación Álvaro Obregón, al este con Álvaro Obregón y Tlalpan; al sur con la delegación Tlalpan y al oeste con el Estado de México y Álvaro Obregón.

### ➤ Demografía

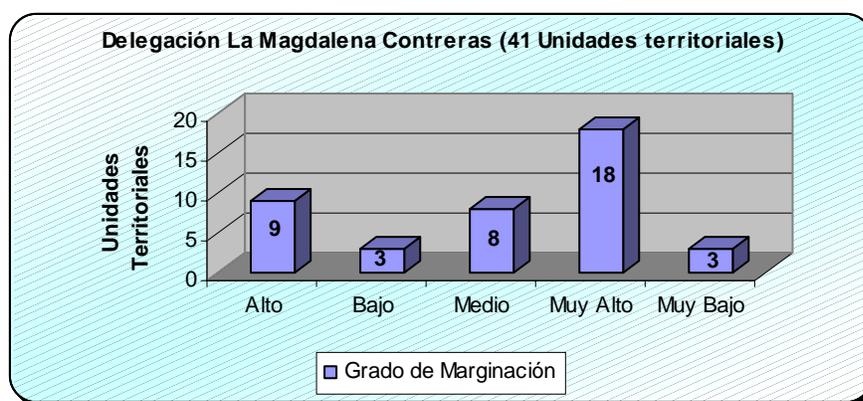
La delegación La Magdalena Contreras cuenta con una población aproximada de 228,927 habitantes, el 47.9% son hombres y el 52.1% mujeres. La población por grupos de edad se integra por un 26% de niños entre 0 y 14 años, 27% de jóvenes entre 15 y 29 años, 38% de adultos entre 30 y 59 años, y un 9% de personas de la tercera edad o adultos mayores que tienen 60 y más años de edad. De acuerdo con la **gráfica 3.3.**, tenemos una población heterogénea donde ningún grupo predomina; sin embargo, el sector compuesto por jóvenes y niños representan el 53% del total, mientras que el grupo de la tercera edad es del 9%, un porcentaje menor al de la delegación Benito Juárez.

GRÁFICA 3.3.



En general la población de La Magdalena Contreras representa el 2.63% de la población total del DF. El Índice de Marginación del Distrito Federal por Delegación y Unidad Territorial 2003, divide a la delegación en 41 unidades territoriales, de las cuales 9 tienen un grado de marginación alto, 3 bajo, 8 medio, 18 muy alto y 3 muy bajo (**ver gráfica 3.4.**).

GRÁFICA 3.4.



### ➤ Actividades económicas

El total de la población ocupada por sector de actividad es, según el Cuaderno Estadístico Delegacional 2001 del INEGI, de 91 mil 898 personas. De este total, el 0.5% se dedica al sector primario, el 20.9% al sector secundario y el 75.5% al sector terciario. Por lo tanto, la mayor parte de la población económicamente activa se dedica a las actividades de servicios educativos, comerciales,

financieros, turísticos, de gobierno y salud. La delegación no está exenta del proceso de tercerización de la economía en el Distrito Federal, pero tiene un porcentaje significativo de población dedicada al sector primario.

Cabe destacar que el territorio de la delegación presenta dos usos: una parte está delimitada como zona de preservación ecológica y rural, y la otra parte es de uso urbano. Por tal razón, la delegación cumple con dos funciones relevantes dentro de la zona metropolitana: “lugar dormitorio al ser esencialmente habitacional, y de protección del ecosistema, al contar con más de tres mil hectáreas de bosques que permiten la recarga de los acuíferos y la oxigenación del aire”.<sup>184</sup>

### **3.3.2. Administración de los centros de barrio**

La delegación La Magdalena Contreras tiene 33 centros de barrio, de los cuales 20 son centros y módulos deportivos, 2 son casas o foros culturales y 11 son centros de desarrollo social (**ver cuadro 3.7.**). Estos centros son administrados bajo el régimen de ingresos autogenerados, la Dirección General de Desarrollo Social, junto con la Coordinación de Cultura, son las áreas responsables del funcionamiento y programación de las actividades en los centros de barrio.

### **3.3.3. Problemas identificados en los centros de barrio**

#### **a) Acciones en materia de desarrollo social y participación ciudadana**

La delegación tiene 35 unidades territoriales de medio a muy alto grado de marginalidad, siguiendo el modelo del Programa Integrado Territorial (PIT), para mejorar la calidad de vida de la población en dichas unidades se llevaron a cabo los siguientes programas de apoyos, subsidios y transferencias:<sup>185</sup>

<sup>184</sup> Garza, Gustavo (coord.). *La Ciudad de México en el fin del Segundo Milenio*, p. 598.

<sup>185</sup> Dirección General de Desarrollo Social de la Delegación La Magdalena Contreras, Asamblea informativa sobre los programas sociales, en La Casa Popular, el 29 de marzo de 2007.

1. Programa de nutrición infantil en colonias de muy alta marginación.
2. Programa suéteres escolares gratuitos para nivel básico.
3. Programa de becas y despensas escolares.
4. Programa curso de examen único a la educación media superior.
5. Programa de gestión y asesoría de preparatoria abierta.
6. Programa apoyo al sector juvenil.
7. Programa integral para adultos mayores.
8. Programa de apoyo a discapacitados, becas y despensa alimentaria.
9. Programa de apoyo a madres con bebés de 0 a 12 meses de edad.
10. Programa de asistencia social y equidad en tu colonia.
11. Programa de justicia y equidad en tu colonia.
12. Promoción del deporte.
13. Programa de apoyo a familias que habitan en zonas de alto riesgo en temporada invernal.

CUADRO 3.7. CENTROS DE BARRIO EN LA DELEGACIÓN LA MAGDALENA CONTRERAS		
CENTROS Y MÓDULOS DEPORTIVOS	CASAS DE CULTURA	CENTROS DE DESARROLLO SOCIAL O COMUNITARIOS
1. Módulo 1º de Mayo	1. Casa de Bellas Artes "Juventino Rosas"	1. CASI Hortensia
2. Módulo Atacaxco		2. CASI Cerro del Judío
3. Módulo Barros Sierra	2. Foro Cultural	3. CASI Lomas Quebradas
4. Módulo Ojo de Agua Oyamel		4. CASI San Bernabé
5. Módulo El Reloj		5. CASI El Rosal
6. Módulo Foro Cultural		6. CASI Huayatla
7. Módulo Padierna		7. CASI Morelos
8. Módulo Pueblo Nuevo Bajo		8. Centro comunitario Ahuatla
9. Módulo La Higuera		9. Centro comunitario Lomas de San Bernabé
10. Módulo Barranca Seca		10. Centro social "El Oasis"
11. Módulo Casa Popular		11. Casa Popular
12. Módulo Vista Hermosa		
13. Módulo La Presa		
14. Módulo El Tanque		
15. Módulo Los Padres		
16. Módulo San Francisco		
17. Módulo Contreras		
18. Módulo Tierra Unida		
19. Módulo Mariposas		
20. Módulo Ojo de Agua		

Fuente: Página web de la delegación La Magdalena Contreras, consultada en abril 2008.

En relación con la participación ciudadana, se realizaron acciones como asambleas informativas, firma de convenios con organismos e instituciones de asistencia privada, invitaciones a los vecinos a participar en el mejoramiento de la imagen urbana de sus calles mediante el programa “Sábado en tu colonia” y organización de audiencias públicas para conocer las peticiones e inconformidades de la comunidad.

En la delegación existen 18 grupos de adultos mayores, los cuales reciben apoyos para actividades artísticas, deportivas, culturales, talleres ocupacionales y servicios de salud. Así como el registro de 6 Instituciones de Asistencia Privada (IAP`S): Centro de Desarrollo Infantil “Sergio Méndez Arceo”, Centro de Formación Familiar “María Dolores Leal”, Centro de la Amistad “Cerro del Judío”, Centro de Servicio de Educación y Desarrollo a la Comunidad “Ocotepc”, Institución “A Favor del Niño” y Fundación para el Servicio, con quienes se establecen convenios para colaborar en los programas de desarrollo social dentro de la demarcación.

#### **b) Problemática de los centros de barrio en la delegación**

Para conocer las características y problemática de los centros de barrio en la delegación La Magdalena Contreras, se solicitó a la Oficina de Información Pública (OIP) de la delegación, mediante un cuestionario (**ver anexo 1**), información sobre el funcionamiento, número, nombre y actividades que ofrecen los deportivos, centros sociales y casas / foros culturales administrados por la delegación. En respuesta, la OIP proporcionó la opción de realizar una consulta pública para obtener la información solicitada, debido a que no existía una base de datos sobre el tema, carencia que limitaba a la Dirección de Desarrollo Social para realizar un desglose detallado de la información requerida.

En dicha consulta pública, la persona asignada para la atención personal fue el coordinador del Programa de Desarrollo Deportivo, quien amablemente contestó algunas preguntas del cuestionario en las oficinas de la Casa Popular, ubicada en Av. Luis Cabrera No. 1, col San Jerónimo Lídice. De la entrevista realizada, a continuación se enlista la información más relevante:

- Los principales programas de la delegación relacionados con los servicios y actividades que ofrecen los centros deportivos son: a) el programa de desarrollo deportivo, para la formación de equipos representativos, becas y capacitación para deportistas; b) el de eventos especiales, donde se organizan eventos deportivos para festividades y fiestas patronales; c) el de cursos de verano, donde se organizan actividades recreativas durante julio y agosto; y d) el programa de deporte comunitario, donde los comités vecinales solicitan a la delegación la organización de eventos en su comunidad.
- El centro de recreación y convivencia que tiene mayor afluencia de usuarios en la delegación es la Casa Popular, espacio público que tiene más de 35 años de funcionamiento. Este centro social tiene una afluencia promedio mensual de 1,700 usuarios. En el caso de los Centros de Atención Social e Infantil (CASI) en mayo 2007 se reportó una afluencia de aproximadamente 33 mil 480 personas. Respecto a la continuidad de las actividades, ésta tiene variaciones según la demanda, pero si una actividad no es atractiva o no tiene demanda se cierra.
- Entre los principales problemas que enfrentan los centros deportivos administrados por la delegación se identifican: por un lado, los costos de mantenimiento; por ejemplo, las albercas requieren constante atención, sin embargo los recursos financieros son limitados y los ingresos autogenerados no son suficientes. Para la conservación y mantenimiento de estos centros sólo se toman en cuenta los gastos en mantenimiento mayor.

Y, por el otro, la baja calidad de la plantilla de profesores que en su mayoría no cuenta con capacitación profesional, su conocimiento es empírico, es decir, adquirieron experiencia y conocimientos cuando cursaron la actividad, y otros sólo cuentan con estudios de secundaria terminada. Como respuesta a este problema se implementó una política donde la delegación capacita, pero si la persona no muestra interés, ya no se les renueva el contrato.

- Al preguntar si existe algún mecanismo o política de participación para que los usuarios y vecinos cooperen en la conservación de las instalaciones, el coordinador señaló que sólo se cuenta con un reglamento para la conservación de las instalaciones. Referente a la población beneficiada el entrevistado contestó que: “Todos los sectores de la población se benefician con los cursos y talleres que ofrecen los centros, ya que se cuenta con actividades para todas las edades, desde natación para niños de un año de edad hasta actividades para los adultos mayores; de hecho, la población femenina es la que más participa al llevar a sus hijos, en la organización de un evento e inscribiéndose en una actividad”.
- Además de los cursos y talleres, algunos centros sociales también ofrecen otros servicios sociales como servicios médicos, estancias infantiles para las mamás trabajadoras y salas de usos múltiples (por ejemplo, la sala de la Casa Popular, que tiene una capacidad de 2000 personas). En caso de que un centro de barrio presente problemas de inseguridad, vandalismo o venta de drogas, los vecinos y usuarios pueden solicitar atención de las autoridades a través del Centro de Servicios y Atención a la Ciudadanía (CESAC), al programa de seguridad pública o por medio de los comités vecinales.
- El principal objetivo, por el cual los centros sociales, deportivos y casas de cultura continúan funcionando en La Magdalena Contreras, es el de promover sus actividades para llamar la atención de los jóvenes, invitarlos a utilizar las instalaciones y alejarlos de conductas antisociales o delictivas. Aquí, se identifican dos tipos de actividades: las formales, como los cursos y talleres de capacitación y, las informales, como los eventos recreativos, competencias y exhibiciones.
- Finalmente, el entrevistado resaltó el papel de los padres de familia tienen un papel importante en la promoción del deporte, basta con señalar que algunos se organizan para apoyar en las competencias, aportan recursos económicos para gasolina, transporte, comida, membresías a ligas y clubs deportivos; mientras que, la delegación apoya con la logística, instalaciones y servicios médicos.

De la entrevista y el análisis a los centros de barrio, se puede señalar que los centros son espacios públicos para la realización de actividades deportivas, recreativas y culturales, punto de encuentro para la convivencia social, eventos cívicos, asambleas informativas y celebraciones, situación que le da un carácter

especial a estos espacios públicos, si consideramos que por las características de las calles en la demarcación: angostas, inclinadas y de difícil acceso, los comercios y espacios públicos son, en su mayoría, para la población residente.

Por lo anterior, las actividades de los centros de barrio de la delegación La Magdalena Contreras inciden directamente en la calidad de vida de su población, tan sólo durante julio y agosto de 2007 dos mil niños y niñas de 6 a 12 años de edad fueron beneficiados con los cursos de verano gratuitos organizados en los centros deportivos de la delegación, lo que permitió que los niños aprovecharan su tiempo libre en actividades culturales, deportivas y recreativas, en un periodo donde los padres al no tener la opción de dejarlos en sus escuelas tuvieron la oportunidad de dejarlos en lugares seguros mientras trabajaban y sin afectar sus ingresos.

Durante el ejercicio fiscal 2007 La Magdalena Contreras invirtió en infraestructura deportiva con los siguientes resultados: construcción de una alberca y cancha de fútbol rápido en el Deportivo 1º de Mayo, empastado sintético en la cancha de fútbol del deportivo Casa Popular e iluminación del Campo La Presa; inicio de actividades en la alberca del deportivo “El Oasis”, continuación en el mantenimiento al deportivo Casa Popular, remodelación de los deportivos “El Reloj” y “Campo Contreras”, y rehabilitación de los campos de San Bernabé y Subestación.<sup>186</sup>

### **3.4. Los centros de barrio en la delegación Xochimilco**

#### **3.4.1. Características sociodemográficas de la delegación**

##### **➤ Antecedentes históricos y límites geográficos**

Xochimilco tiene antecedentes que datan desde la época precolombina, su lejanía con el centro de la ciudad de Teotihuacán convertía a la zona en un territorio casi despoblado. Con la llegada de las tribus xochimilcas entre los *Siglos X y XIV*,

---

<sup>186</sup> *¡Unidos por la Magdalena Contreras!*, Órgano informativo delegacional de La Magdalena Contreras, p. 6.

creadores de las “chinampas”, inicia la conformación de Xochimilco. Ya en la época colonial, en 1559 el pueblo de Xochimilco fue reconocido como ciudad por Felipe II de España.

La principal actividad era la agricultura, cuya producción se trasladaba hacia los principales mercados de la Ciudad de México. Con el proceso de urbanización que comenzó en el *Siglo XIX*, la demarcación comenzó a tener mayor comunicación con la ciudad central por medio de la construcción de vialidades y puentes.

A partir del año 2000 los ciudadanos de esta delegación ejercieron su derecho a elegir al jefe delegacional, igual que el resto de las delegaciones del Distrito Federal. Las elecciones para ocupar dicho puesto las han ganado los candidatos del Partido de la Revolución Democrática (PRD). La delegación Xochimilco se integra por 14 pueblos, entre los que destacan: Tepepan, San Luis Tlaxialtemalco, Tulyehualco, Xochimilco, San Gregorio Atlapulco, Santa Cruz Acalpixca, Santa María Nativitas y San Francisco Tlalnepantla.

A pesar del ritmo acelerado del Distrito Federal, Xochimilco es una delegación con una gran variedad de costumbres y tradiciones, lo que da origen a una conjugación de actos cívicos, religiosos, prehispánicos y privados, dentro de un mismo espacio y tiempo (**ver cuadro 3.8.**). Es una delegación con un alto número de fiestas religiosas, ya que cada:

“...barrio y pueblo celebra a sus Santos Patronos con actos religiosos, ferias, bailes y comidas. Las fiestas religiosas se organizan por mayordomías, ya sea por pedimento, como en el caso de los mayordomos del Niño Pan, quienes solicitan serlo con más de treinta años de anticipación, también por invitación, cuando el mayordomo en turno lleva una cruz de profesión a la casa del candidato elegido, quien, al abrir la puerta y recibir la cruz, queda comprometido a ser mayordomo y organizar la fiesta para el año siguiente”.<sup>187</sup>

---

<sup>187</sup> Información de la sección “Tradiciones” de la página web de la delegación Xochimilco.

CUADRO 3.8. FESTIVIDADES DE LA DELEGACIÓN XOCHIMILCO		
FIESTAS POPULARES	FIESTAS RELIGIOSAS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La flor más bella del ejido</li> <li>• Feria de la nieve</li> <li>• Feria del maíz y la tortilla</li> <li>• Feria de la alegría y el olivo</li> <li>• Feria del dulce cristalizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niño pa</li> <li>• La fiesta de Xaltocan</li> <li>• Fiesta de la Cruz</li> <li>• Santos Patrones de cada barrio y pueblo</li> </ul>	

La delegación Xochimilco representa el 7.9% de la superficie del Distrito Federal, además colinda al norte con las delegaciones Tlalpan, Coyoacán, Iztapalapa y Tláhuac; al este con las delegaciones Tláhuac y Milpa Alta; al sur con las delegaciones Milpa Alta y Tlalpan, y al oeste con la delegación Tlalpan.

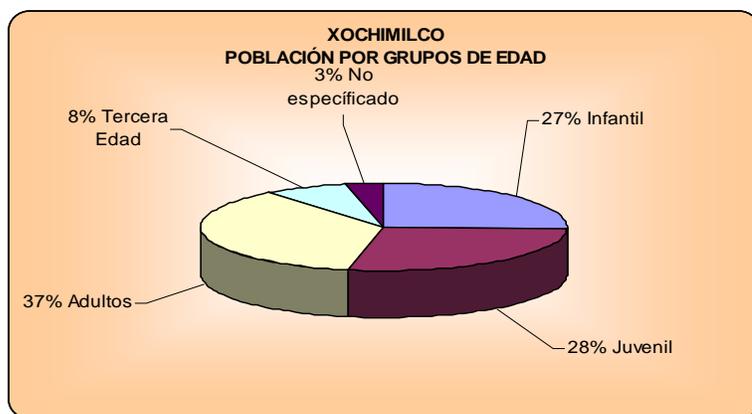
### ➤ Demografía

Xochimilco cuenta con una población aproximada de 404,458 habitantes, el 49.4% son hombres y el 50.6% mujeres. La población por grupos de edad se integra por un 27% de niños entre 0 y 14 años, 28% de jóvenes entre 15 y 29 años, 37% de adultos entre 30 y 59 años, y un 8% de personas de la tercera edad o adultos mayores que tienen 60 y más años de edad. De acuerdo con la **gráfica 3.5.**, tenemos una población heterogénea donde ningún grupo predomina; sin embargo, el sector compuesto por jóvenes y niños representan el 55% del total, a diferencia del grupo de la tercera edad que es del 8%.

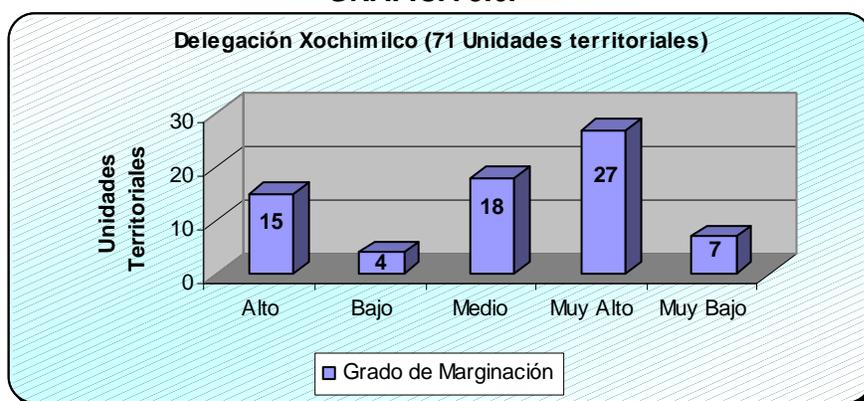
La población de la delegación Xochimilco representa el 4.64% de la población total del DF. De acuerdo con el Índice de Marginación del Distrito Federal por Delegación y Unidad Territorial 2003, la delegación se divide en 71 unidades territoriales, de las cuales 27 tienen un grado de marginación muy alto, 15 alto, 18 medio, 4 bajo y 7 muy bajo (**ver gráfica 3.6.**). Además, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) muestra que Xochimilco tiene un bajo índice de

desarrollo en comparación con el resto de las delegaciones, en el año 2004 fue catalogada en el lugar 13.

**GRÁFICA 3.5.**



**GRÁFICA 3.6.**



➤ **Actividades económicas**

El total de la población ocupada por sector de actividad es, según el Cuaderno Estadístico Delegacional 2001 del INEGI, de 146,236 personas. De este total, el 3.1% se dedica al sector primario, el 21.0% al sector secundario y el 72.8% al sector terciario. Por lo tanto, la mayor parte de la población económicamente activa se dedica a las actividades de servicios educativos, comerciales, financieros, turísticos, de gobierno y salud. De igual forma que el resto de las demarcaciones, se identifica un proceso de tercerización en la delegación

Xochimilco, pero de las tres delegaciones es la que tiene mayor porcentaje de población dedicada al sector primario.<sup>188</sup>

Xochimilco es una delegación con significativos contrastes, mientras que en la parte noroeste se identifican zonas habitacionales con todos los servicios, al interior existen colonias populares que carecen de servicios públicos como agua potable, drenaje y pavimentación. De igual forma, la estructura territorial de la delegación tiene características suburbanas y rurales; sin embargo, en los últimos años presenta en su interior un proceso de urbanización y en consecuencia una disminución en su zona de preservación ecológica, lo que implica consecuencias:

“Las zonas lacustres son las que se han visto más afectadas con el cambio de uso agrícola tradicional de las chinampas a otros usos tales como habitacional y pecuario, los cuales provocan nuevos y serios problemas de saneamiento regional. El cambio también se observa en la zona sur de la línea de preservación ecológica donde se presenta una acelerada ocupación irregular del suelo como producto de las presiones de crecimiento sobre terrenos baratos y sin servicios”.<sup>189</sup>

#### 3.4.2. Administración de los centros de barrio

Se identifican 42 centros de barrio en la delegación Xochimilco, de los cuales 9 son centros deportivos, 11 módulos deportivos, 7 espacios culturales y 15 centros de desarrollo social, aproximadamente un centro de desarrollo por cada pueblo (**ver cuadro 3.9.**). El área responsable de su conservación y mantenimiento es la Dirección de Desarrollo Social de la delegación.

Por el número de instalaciones deportivas, Xochimilco es la delegación que ocupa el primer lugar, un ejemplo son sus 32 canchas concentradas en un solo deportivo, una pista de canotaje y un Parque Ecológico de 280 hectáreas.

---

<sup>188</sup> Otra actividad económica importante es el turismo. Xochimilco recibe un gran número de visitantes nacionales y extranjeros quienes buscan vestigios de su historia, cultura y características ambientales. El 11 de noviembre de 1987 las Naciones Unidas (UNESCO) incluyó a Xochimilco en la lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad.

<sup>189</sup> Garza, Gustavo (coord.). *op. cit.* p. 639.

CUADRO 3.9. CENTROS DE BARRIO EN LA DELEGACIÓN XOCHIMILCO		
CENTROS O MÓDULOS DEPORTIVOS	CASAS DE CULTURA	CENTROS DE DESARROLLO SOCIAL O COMUNITARIOS
Centros: 1. Centro Deportivo Xochimilco 2. Deportivo Ampliación Tepepan 3. Deportivo Infonavit Nativitas 4. Deportivo San Francisco Tlanepantla 5. Deportivo San Lorenzo Atemoaya 6. Deportivo San Luis Tlaxialtemalco 7. Deportivo Teoca 8. El Mirador Tepepan 9. Pista De Remo y Canotaje "Virgilio Uribe"  Módulos: 1. San Andrés Ahuayucan 2. San Francisco Tlanepantla 3. San Gregorio Atlapulco 4. San Lucas Xochimanca 5. San Luis Tlaxialtemalco 6. San Mateo Xalpa 7. Santa Cruz Acalpíxca 8. Santa Cruz Xochitepec 9. Santa María Tepepan 10. Santiago Tepalcatlalpan 11. Santiago Tulyehualco	1. Casa del Arte y Archivo Histórico 2. Casa de la Cultura de Santa Cecilia Tepetlapa 3. Casa de la Cultura de San Mateo Xalpa 4. Casa de la Cultura Luis Spota 5. Teatro Carlos Pellicer 6. Foro cultural Quetzalcóatl 7. Museo Arqueológico de Xochimilco	1. CDS Ampliación Tepepan 2. CDS Cantaritos 3. CDS Casa Del Arte 4. CDS El Oasis 5. CDS Jardín Del Arte 6. CDS La Cebada 7. CDS San Andrés Ahuayucan 8. CDS San Francisco Tlanepantla 9. CDS San Juan Tepepan 10. CDS San Lucas Xochimanca 11. CDS San Luis Tlaxialtemalco 12. CDS San Mateo Xalpa 13. CDS Santa Cruz Acalpíxca 14. CDS Santiago Tepalcatlalpan 15. CDS Santiago Tulyehualco
Elaboración propia Fuente: Página web de la delegación Xochimilco.		

### 3.4.3. Problemas identificados en los centros de barrio

#### a) Acciones en materia de desarrollo social y participación ciudadana

Las principales demandas de la población en Xochimilco son servicios públicos y regularización de la tenencia de la tierra. Existen dos mecanismos para generar presencia ciudadana e interlocución entre la comunidad y las autoridades locales: el primero es la conformación de organizaciones de colonos y, el segundo, es la elección de los 16 coordinadores territoriales que “fungen como mediadores entre

la comunidad y las instituciones”.<sup>190</sup> Las coordinaciones territoriales son entidades administrativas desconcentradas de la delegación Xochimilco, dependen de la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana de la delegación. Aunque, tienen un titular electo cada coordinación debe regir sus funciones según las disposiciones administrativas establecidas.

Para conocer las demandas de la población se establecieron en el año 2007 los “Miércoles Ciudadanos”. Con el propósito de atender la deficiencia de obras públicas, por medio de la Dirección de Participación Ciudadana se firman convenios de colaboración entre la comunidad y la delegación para mejoramiento urbano.

Las acciones delegacionales durante 2007 se enfocaron en: la conservación del sitio Patrimonio Cultural de la Humanidad, como mantenimiento a la zona lacustre, reforestación de la zona chinampera y mantenimiento del Centro Histórico de Xochimilco; infraestructura y promoción del deporte, como mantenimiento al Centro Deportivo Xochimilco, construcción de una cancha de fútbol rápido, mantenimiento a 12 centros y módulos deportivos, becas y uniformes a deportistas de alto rendimientos y realización de 483 eventos culturales y deportivos; fomento y promoción al turismo, otorgar becas a estudiantes de bachillerato y licenciatura, becas escolares nivel básico, construcción de dos casas de cultura y mantenimiento a tres más, seguridad pública y apertura de áreas verdes con juegos infantiles.<sup>191</sup>

#### **b) Problemática de los centros de barrio en la delegación**

Mediante un cuestionario (**ver anexo 1**) se solicitó a la Dirección General de Desarrollo Social de la delegación Xochimilco información sobre los programas para el desarrollo social y su vinculación con los centros de barrio dentro de la demarcación. De las respuestas proporcionadas por la directora general, podemos

---

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 642

<sup>191</sup> Primer Informe de Gobierno Delegacional en Xochimilco, 2007.

apreciar que los principales programas de desarrollo social en la delegación Xochimilco se enfocaron en la promoción del bienestar y la participación comunitaria y familiar; así como la realización de eventos culturales, de recreación y esparcimiento; acciones relacionadas con los servicios y actividades que ofrecen los centros sociales, deportivos y casas de cultura. De la información proporcionada se enlista lo siguiente:

- Las unidades responsables de la administración de los centros de barrio son la Subdirección de Servicios Educativos y Culturales, la Subdirección de Servicios Sociales y la Subdirección de Centros y Módulos deportivos. Los centros con mayor afluencia de usuarios en la delegación son el Centro Deportivo Xochimilco, la Unidad Deportiva Cuemanco y la Pista Olímpica “Virgilio Uribe”. En promedio 10 mil personas al mes utilizan los centros.
- El Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), ya no existe como tal, ahora los centros de desarrollo social ofrecen actividades como artes marciales, talleres de manualidades, baile de salón, danza, aeróbics, y cursos de capacitación en cultura de belleza, inglés, computación, corte y confección y cocina. También se proporcionan servicios médico y dental, pláticas para adultos mayores y círculos infantiles. Sobre la población beneficiada la respuesta fue: “Todos los sectores de la población se benefician, ya que los servicios que se ofrecen están dirigidos a todas las edades, sin distinción alguna”.
- Aunque los rubros de conservación y mantenimiento de los centros están considerados en el presupuesto anual de la Dirección General de Obras, el principal problema que enfrentan los centros son el mantenimiento de las instalaciones y el equipamiento.
- La concertación es el principal mecanismo de participación para que usuarios y vecinos cooperen en la conservación de las instalaciones de los centros. Acerca de la participación de asociaciones civiles, ONG’S o asociaciones de vecinos en las actividades y programas de los centros, la Directora señaló que los propuestas de los usuarios son tomados en cuenta en el programa operativo anual de la delegación.

- Sobre la detención y solución de los problemas sociales de la comunidad, los centros no tienen injerencia, porque es una situación que se atiende en las coordinaciones territoriales y son competencia de la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana. En caso de existir problemas de inseguridad, vandalismo o venta de drogas se presenta un reporte en las oficinas de seguridad pública de la delegación.
- En suma, la principal razón por la cual los centros de barrio continúan funcionando es proporcionar servicios “a la población para el desarrollo de las actividades de deporte, recreación y esparcimiento, como elementos integrales para el bienestar social de la comunidad”.

### **3.5. Resumen general: encuentros y desencuentros**

Los seis principales problemas que afectan a los centros de barrio en el Distrito Federal son:

1. Ausencia de programas interinstitucionales a mediano y largo plazo, que involucren a los centros de barrio como espacios públicos estratégicos para fomentar la convivencia y recreación entre la población residente del Distrito Federal.
2. Servicio de vigilancia insuficiente para evitar actos vandálicos en los centros de barrio.
3. Demanda constante de mantenimiento preventivo y de rehabilitación.
4. Falta de un programa de medidas de seguridad y protección civil.
5. Privatización de los espacios y actividades de los centros, como el otorgamiento de permisos a algunos grupos u organizaciones para usar las canchas deportivas y salones de usos múltiples restringiendo el acceso a las personas que no pertenecen a esos grupos (por ejemplo, las ligas deportivas y los comités vecinales).
6. Tendencia a la gratuidad de los servicios y actividades que si bien representan un apoyo popular, también disminuyen los recursos necesarios para cubrir los gastos de mantenimiento y operación, así como la contratación de personal.

Relativo al análisis de las tres delegaciones, podemos identificar diferencias y similitudes respecto a la administración pública delegacional, características sociodemográficas y administración de los centros de barrio, tal como se muestra en el siguiente cuadro comparativo:

<b>CUADRO COMPARATIVO DE LAS DELEGACIONES</b>			
<b>TEMA</b>	<b>BENITO JUÁREZ</b>	<b>LA MAGDALENA CONTRERAS</b>	<b>XOCHIMILCO</b>
Tipo y porcentaje de la población predominante.	45% de adultos entre 30 y 59 años de edad.	53% de niños y jóvenes	55% de niños y jóvenes
Sector económico predominante.	84.1% Sector Terciario	75.5% Sector Terciario	72.8% Sector Terciario
Número de unidades territoriales	56 unidades territoriales	41 unidades territoriales	71 unidades territoriales
Grado de marginación predominante en las unidades territoriales de la delegación	43 unidades territoriales con grado de marginación muy bajo	18 unidades territoriales con grado de marginación muy alto	27 unidades territoriales con grado de marginación muy alto
Total centros de barrio	21 centros de barrio	33 centros de barrio	42 centros de barrio
Regulación en centros de barrio	“Reglas de operación y servicio de las instalaciones deportivas en la Delegación”	No determinada. Aunque se mencionó la existencia de un Reglamento para la conservación de las instalaciones, no se encontró su publicación o difusión.	Se toman en cuenta las propuestas de los vecinos y usuarios en los programas operativos anuales.
Mecanismos institucionalizados de participación social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miércoles Ciudadano</li> <li>• Presupuesto Participativo</li> <li>• Consejos y Conferencias Delegacionales Ciudadanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asambleas informativas</li> <li>• Audiencias públicas</li> <li>• Sábado en tu colonia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización de colonos</li> <li>• Elección de los coordinadores territoriales</li> <li>• Miércoles ciudadanos</li> </ul>

<b>CUADRO COMPARATIVO DE LAS DELEGACIONES</b>			
<b>TEMA</b>	<b>BENITO JUÁREZ</b>	<b>LA MAGDALENA CONTRERAS</b>	<b>XOCHIMILCO</b>
Problemática de los centros.	No existe una normatividad que regule la situación laboral de los maestros y personal administrativo. El pago de sueldos depende de la recaudación de ingresos por concepto de cuotas.	Ausencia de una base de datos sobre el número de centros, usuarios y actividades. Ingresos autogenerados insuficientes para mantenimiento preventivo. Profesores sin capacitación profesional.	Recursos financieros insuficientes para el mantenimiento de las instalaciones y el equipamiento.

### **Diferencias**

- 1) En Benito Juárez (delegación central) hay más opciones de empleo, salud, educación y recreación para la población residente y flotante; en cambio en delegaciones periféricas como La Magdalena Contreras y Xochimilco, por su ubicación y características geográficas, los servicios básicos y opciones de recreación benefician directamente a la población residente de estas demarcaciones.
- 2) La atención que las autoridades dan a los centros de barrio no es igual en las tres delegaciones. En Benito Juárez, por tratarse de una delegación central con una importante afluencia de población flotante, se han ocupado en regularizar el funcionamiento de los centros de barrio existentes, a partir de un enfoque de calidad que coadyuve en la institucionalización de los centros, al establecer reglas de operación que determinan las responsabilidades y derechos de usuarios y administradores. Del mismo modo, en el Programa de Desarrollo Delegacional los centros son tomados en cuenta, al incluir actividades para la recreación y desarrollo comunitario en esos espacios.

Mientras que en los centros de barrio de las delegaciones La Magdalena Contreras y Xochimilco las actividades se determinan según las reglas para el control y manejo de los recursos autogenerados, así como el techo presupuestal asignado para gastos de mantenimiento.

- 3) Derivado de las solicitudes de información pública la delegación La Magdalena Contreras no cuenta con información sistematizada de sus centros de barrio, oferta de actividades y número de usuarios.

## Similitudes

- 1) En los tres casos, los centros de barrio son espacios públicos abiertos a todo el público, no se discrimina ni se restringe el acceso. Asisten personas con diferentes características socioeconómicas, se pueden encontrar mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores y personas con alguna discapacidad. No se restringe el acceso según el poder adquisitivo.
- 2) Las acciones del gobierno delegacional se dirigen al mantenimiento de los espacios e inversión en la remodelación y creación de nuevos centros. Un aspecto común entre los tres casos es la importancia que le dan a la promoción del deporte, restando importancia a las actividades culturales y sociales.
- 3) En las tres delegaciones predominan los mecanismos de participación ciudadana en el nivel informativo y de audiencia pública, en lugar de fomentar la participación en la toma de decisiones sobre la planeación, implementación y evaluación de las acciones del gobierno delegacional en materia de desarrollo social.
- 4) Sobre las actividades que ofrecen los centros, podemos apreciar que a pesar de los recursos limitados que asignan las autoridades delegacionales, los usuarios o asistentes conforman grupos sociales para el apoyo y organización de eventos, exposiciones, concursos, competencias y festejos; sin embargo, estos grupos no trascienden a una forma de organización que les permita exigir mejores espacios, mayor equipamiento para el desarrollo de actividades y seguridad pública en el entorno. Tal situación genera una disminución de asistencia, entendida como una forma común de los usuarios para manifestar su inconformidad ante el mal servicio, carencia de materiales o las malas condiciones de los centros.
- 5) Aunque los centros de barrio no forman parte de una política integral de desarrollo comunitario que incluya tanto las acciones del gobierno central como del delegacional, las autoridades de cada demarcación destinan recursos financieros para la conservación y mantenimiento de casas de cultura, centros comunitarios y deportivos para la recreación y esparcimiento de las personas. Lejos de buscar un impacto social, las actividades dan preferencia al criterio presupuestal de considerarlos como unidades administrativas que ofrecen servicios y actividades recreativas para la simple generación de ingresos.

## CONCLUSIONES

- **Uso del término *capital social***

A partir de que a finales de los ochenta James Coleman recupera la noción capital social y la coloca en el debate académico de las Ciencias Sociales, el término se ha utilizado para abordar temas sobre el desarrollo, reducción de la pobreza, cultura, desarrollo comunitario, acción colectiva (empoderamiento) y capital humano. También se ha aprovechado la opción de utilizar la categoría capital social en otros ámbitos, donde la recuperación de la confianza social es fundamental para establecer formas de organización tanto informales y espontáneas, como complejas.

Se han identificado dos significados de la categoría capital social en la búsqueda por identificar criterios que puedan ser tomados en cuenta para generarlo en los centros de barrio: el político-económico y el social. Los trabajos de investigación publicados principalmente por organismos internacionales para el desarrollo (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional) abordan el estudio del capital social desde un significado político-económico, al considerarlo como un recurso necesario para que una población que se encuentra en condiciones de marginación, pobreza y desigualdad logre el desarrollo económico y social.

Al existir mayor promoción de esa perspectiva, el término se ha convertido en un requisito para que las organizaciones sociales y civiles sean candidatas en programas de financiamiento, ya que se tiene la impresión de que el enfoque de capital social sólo puede ser relacionado con el combate a la pobreza, la participación de la sociedad civil, la responsabilidad social de las empresas privadas y el comportamiento ético de los actores sociales.

En el ámbito comunitario se identifica un significado social, donde el capital social representa ventajas públicas y privadas a partir de la consolidación de espacios públicos para la convivencia y recreación social. En ese sentido, las personas al contar con un espacio común para reunirse tienen la oportunidad de relacionarse en lo individual, conocer personas, obtener apoyo e información que de otra forma no lograrían; como un grupo social pueden participar en el desarrollo comunitario de manera voluntaria, sin tener que formar parte de una organización o actuar según una normatividad escrita o bajo las órdenes de una autoridad.

Además de Hanifan, otros autores como Kliksberg y Lechner, lejos de la interpretación que le dan los organismos internacionales a sus documentos de trabajo, destacan el papel de la cultura, costumbres y tradiciones para fortalecer la cohesión social y enseñar a las nuevas generaciones diferentes opciones de convivencia, respeto y cooperación social. A pesar del tiempo transcurrido, desde que se tiene conocimiento del uso político-económico que le dan al capital social, el significado social del término continúa vigente si consideramos que la comunidad y la existencia de espacios públicos son fundamentales para generar y acumular capital social no sólo en el ámbito rural, también en el urbano.

Al plantear que los centros de barrio tienen un impacto social, se concluye que una investigación descriptiva sobre capital social no es suficiente para saber cómo beneficiarnos del enfoque cuando no se relaciona con casos empíricos. Por tal razón, este trabajo de investigación presentó como una opción: el fortalecimiento de los centros de barrio para contrarrestar el proceso de individualización en las ciudades.

- **Esquema de análisis**

Se elaboró un esquema de análisis que relaciona los tres conceptos fundamentales: capital social, espacio público y participación ciudadana para demostrar, a partir del enfoque de capital social, que los centros de barrio tienen un potencial social que permite contrarrestar tendencias hacia la individualización y desinterés por los asuntos públicos en una comunidad, como la que vive en el Distrito Federal.

En el esquema de análisis se tomó en cuenta el significado que L.J. Hanifan le da al capital social, quien desde una perspectiva comunitaria utiliza el dicho término para demostrar que las relaciones de vecindad sustentan la vida social de una comunidad, además de constituir una unidad social capaz de exigir la atención de problemas públicos.

Del mismo modo, se identificaron las características del contexto local que influyen en el diseño e implementación de las políticas públicas (antecedentes históricos, características demográficas, actividades económicas, costumbres, tradiciones y formas de convivencia); mientras que la infraestructura social y el marco institucional determinan las limitaciones u oportunidades para generar o aprovechar el capital social.

El marco institucional en materia de desarrollo social da origen y sentido a los centros de barrio en el Distrito Federal, los cuales son analizados como parte de una infraestructura social que mediante una oferta de actividades de capacitación, recreativas, culturales y deportivas fortalecen las relaciones de vecindad, convivencia y cooperación a partir de las relaciones informales que establecen las personas de forma individual o en grupos pequeños, son lugares públicos, donde intercambian información, puntos de vista, conviven y socializan.

Sobre la gestión en los centros de barrio predomina la atención de los asuntos administrativos para solventar los gastos de conservación y mantenimiento, en relación con la gestión social mediante la cual se incentivan acciones colectivas en busca de un mayor desarrollo comunitario con base en la convivencia y solidaridad social.

Tal vez la investigación se delimitó a un estudio en extremo local, sin embargo, el trabajo realizado nos permite resaltar el potencial social de los centros como espacios públicos que por medio de actividades lúdicas, recreativas, culturales, deportivas y de convivencia permiten generar valores y actitudes que integran un capital social informal, que el gobierno local no ha tomado en cuenta.

- **Espacio público y participación social en el Distrito Federal**

El contenido de los programas para el desarrollo social en el Distrito Federal y el marco normativo en materia social<sup>192</sup> mencionan aspectos como la corresponsabilidad, la participación vecinal, la convivencia social, el respeto hacia los demás, la identidad comunitaria y la solidaridad; sin embargo, no plantean el cómo llevar a cabo actividades reales de participación. Se da por hecho que esos valores y actitudes existen y que se pueden activar por medio de asambleas informativas, difusión y campañas gubernamentales, cuando en la vida cotidiana de los capitalinos son temas no prioritarios, pues entre sus principales preocupaciones destacan: cuidarse de la inseguridad pública, tener un trabajo, poder adquisitivo, una vivienda, evitar los embotellamientos, entre otras.

---

<sup>192</sup> Por ejemplo: Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, Ley de Participación Ciudadana y Ley de Cultura Cívica.

Además se identificó el predominio de una idea de participación ciudadana hecha a modo para cumplir con un requisito o justificar alguna decisión; por ejemplo: asambleas vecinales para fines informativos; consultas ciudadanas donde se plantean preguntas previamente delimitadas; y el establecimiento de buzones o ventanillas para manifestar una queja o denuncia.

Respecto a la noción de espacio público, se trata de un tema que en la agenda pública del Gobierno del Distrito Federal (GDF) se reduce a plazas, calles y jardines. Mientras que los centros sociales, al estar bajo la responsabilidad de las delegaciones, sus actividades no se relacionan con el quehacer del gobierno central, por lo tanto no son considerados en la lista de programas para recuperación de espacios públicos, excepto el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial instrumentado por la administración pública central, el cual toma en cuenta la rehabilitación o construcción de centros de barrio a propuesta de los vecinos participantes.

En la revisión de los cambios y avances sobre lo social vemos un panorama que, según las tendencias demográficas y proceso de urbanización, no sólo exige la implementación de políticas públicas para el desarrollo social y la integración metropolitana, también demanda acciones hacia temas específicos, como recuperar la confianza de la población para participar en los asuntos públicos, promover una identidad local que, al mismo tiempo, contribuya al fortalecimiento del tejido social; crear y mantener espacios públicos abiertos o cerrados, así como programas a mediano y largo plazo para niños, jóvenes y adultos mayores, quienes en poco tiempo serán los sectores de la población con el mayor porcentaje del total, de hecho ya presentan focos rojos que amenazan su calidad de vida como la violencia doméstica, el aislamiento, el sedentarismo y las adicciones.

- **Centros de barrio: casas de cultura, centros comunitarios y deportivos**

Se ha visto que en un primer momento los centros de barrio fueron tomados en cuenta en el modelo Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), como espacios públicos para atraer a la población, identificar problemas comunitarios e implementar programas preventivos; después, se designó a las delegaciones como las responsables de su administración y financiamiento. Actualmente, a pesar de ser lugares prioritariamente generadores de ingresos en las delegaciones del Distrito Federal, para la comunidad son espacios públicos que forman parte del barrio, pueblo o colonia, además de representar un lugar para la convivencia y recreación, en especial para las personas de escasos recursos.

Desafortunadamente, el criterio técnico que considera a los centros unidades administrativas que, por una parte ofrecen servicios y actividades recreativas para la simple generación de ingresos y, por otra, son inmuebles públicos que sólo reciben recursos de la partida presupuestal asignada a la conservación y mantenimiento de infraestructura social, no permite ver los problemas que afectan la continuidad de sus actividades y servicios como la privatización de los espacios físicos (por ejemplo, el problema de las ligas deportivas), la escasez de recursos públicos para su mantenimiento, la delincuencia y la ausencia de un programa permanente que garantice la recuperación y fortalecimiento de estos lugares.

Son pocos los mecanismos de participación social institucionalizados identificados. En lo particular un logro importante son las reglas de operación y servicio de las instalaciones deportivas en la delegación Benito Juárez que definen derechos y obligaciones entre las autoridades y la comunidad; en lo general, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial ha vuelto a llamar la atención de los vecinos y autoridades hacia los centros de barrio; no obstante, las acciones de la administración pública central se concentran nuevamente en la construcción o

rehabilitación de los espacios, sin intentar establecer una colaboración interinstitucional entre gobierno central y delegacional para convertir a los centros de barrios en espacios públicos estratégicos para la participación y convivencia social.

En los centros de barrio asisten personas con diferentes características y condiciones, se pueden encontrar mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores y personas con alguna discapacidad. No se restringe el acceso ni se discrimina a nadie, son espacios de recreación y convivencia social que permite a vecinos y visitantes socializar, además de conocerse entre sí. Los centros de barrio no sólo son espacios donde se realizan deportes o actividades manuales, representan los últimos lugares alejados del consumo, que invitan a la población a participar en actividades comunitarias relacionadas con las tradiciones, usos y costumbres sin necesidad de pertenecer a un actor colectivo como las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). De hecho, se ha demostrado mediante el modelo de desarrollo social SECOI que los centros de barrio permiten establecer redes de apoyo social y comunitario alejadas de intereses electorales.

Por último, al predominar los programas de apoyos a subsidios y transferencias en comparación con los programas de servicios e infraestructura social, no existen mecanismos de participación en el ámbito delegacional que incentiven la participación y organización de los usuarios para decidir y opinar sobre el mejoramiento de los centros, así como la programación de actividades; tampoco se identifican políticas públicas de recreación y cultura sustentada en la participación social que permitan aprovechar los espacios públicos para el desarrollo de proyectos culturales (música, teatro, danza y talleres) y promoción de conductas cívicas (respeto a lo público, tolerancia, solidaridad) a mediano y largo plazo, en lugar de programar acciones según los recursos disponibles en cada ejercicio fiscal, cuya duración se limita a un año.

- **Propuestas**

En un contexto nacional donde se han aplicado políticas económicas que fomentan cada vez más el predominio del interés individual sobre el colectivo, el gobierno y su administración pública juegan un papel importante en el desarrollo comunitario, además de ser los responsables de fortalecer el tejido social, promover y mantener la sociabilidad, así como el interés de la población por participar en los asuntos públicos, en especial en una entidad tan compleja y heterogénea como lo es el Distrito Federal.

La principal propuesta es quitarles la etiqueta de inmuebles públicos que reciben una asignación presupuestal para conservación y mantenimiento y convertirlos en espacios públicos prioritarios para la realización de actividades y eventos donde se involucre tanto a la comunidad como a las autoridades en un ambiente de calidad, que permita recuperar la confianza social e interés por socializar con los demás. Con base en ese criterio es factible una política pública interinstitucional de recreación y convivencia social que permita convertir a los centros de barrio en espacios públicos de participación ciudadana para fines comunitarios.

La primera parte del segundo capítulo nos permite ver un proceso de institucionalización de la política social, que en nuestros días tiene como resultado un marco normativo en materia de desarrollo social. Esta normatividad incluye una Ley de Desarrollo Social que establece la responsabilidad social del gobierno; leyes específicas sobre salud, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, prevención de la discriminación y violencia de género, personas con discapacidad, entre otras; un Programa General de Desarrollo donde las acciones en materia de desarrollo social con perspectiva de derechos es tema prioritario en la agenda pública; un Programa de Desarrollo Social que guía al conjunto de programas sectoriales, especiales y delegacionales; Lineamientos y Mecanismos de Operación de los Programas Sociales, los cuales garantizan su exigibilidad por tratarse de un

derecho y disminuyen la discrecionalidad al ser obligatoria su publicación; por último, la creación de un Consejo de Evaluación del Desarrollo Social que tiene por objeto evaluar la política social del GDF y sus programas para la mejora de su diseño y operación.

En suma, el avance institucional en materia de desarrollo social en su conjunto representa un proceso de políticas públicas que incluye diagnóstico, planeación, programación, control y evaluación, donde las delegaciones tienen un papel importante porque la normatividad les da un mayor margen de acción en materia social. Por su carácter de órganos político-administrativos desconcentrados, las delegaciones tienen limitantes para implementar políticas públicas de impacto territorial, pero un punto a favor es el marco normativo para el desarrollo social, que les provee facultades para planear y programar acciones sociales en sus respectivas demarcaciones que permitan prevenir y contrarrestar la pobreza, exclusión, desigualdad y marginación, así como mecanismos de colaboración interinstitucional para instrumentar programas de carácter social.

Por lo anterior, es buen momento para que los gobiernos delegacionales se involucren en el proceso de institucionalización de la política social, de hecho con base en la planeación pueden garantizar una constante mejora en sus servicios e infraestructura social (actividades que tienen mayor impacto en la vida cotidiana de la comunidad) en coordinación con el gobierno central, en lugar de limitar sus acciones a la replica y gestión de subsidios o de transferencias que generan duplicidades junto con las acciones realizadas por las dependencias y entidades del GDF. Un ejemplo son los Programas Delegacionales de Desarrollo Social, en los cuales se pueden establecer mecanismos de normatividad, vinculación, difusión y comunicación que inserten a los centros de barrios como espacios públicos para la participación y desarrollo social en el ámbito delegacional.

### **SOLICITUD DE INFORMACIÓN REGISTRADA EN EL SISTEMA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

**A) Con el propósito de conocer cómo funcionan los centros de recreación y convivencia social (deportivos, centros de desarrollo social y casas de cultura) administrados por la delegación, se solicita información por medio del siguiente cuestionario:**

1. ¿Cuáles son los 3 principales programas de desarrollo social en la delegación?
2. ¿Algunos de estos programas están relacionados con los servicios y actividades que ofrecen los centros sociales, deportivos y casas de cultura?
3. ¿Qué unidades administrativas son las responsables de la administración de las casas de cultura, centros de desarrollo social y deportivos?
4. ¿Cuáles son los 4 centros de recreación y convivencia que tienen mayor afluencia de usuarios en la delegación, sin importar el tipo de actividades que ofrecen?
5. ¿En promedio, cuántas personas utilizan los centros al mes?
6. ¿Qué actividades y/o programas del “Sistema de Servicios Comunitarios Integrados” se llevan a cabo en los centros sociales de la delegación?
7. ¿Cuáles son los principales problemas que enfrentan los centros de recreación y convivencia administrados por la delegación?
8. ¿Se cuenta con un programa para conservación y mantenimiento de estos centros?  
¿En qué consiste?
9. ¿Cuentan con algún mecanismo o política de participación para que usuarios y vecinos cooperen en la conservación de las instalaciones de los centros? ¿En qué consiste?
10. ¿Qué sector de la población (Ej. niños, jóvenes, adultos mayores) se beneficia con los cursos y talleres que se ofrecen en los centros?
11. Además de los cursos y talleres, ¿qué otro tipo de servicios sociales se ofrecen en los centros sociales de la delegación?
12. Las asociaciones civiles, ONG´s o asociaciones de vecinos dentro de la demarcación, ¿participan en las actividades y programas de los centros?, ¿se cuenta con un convenio de colaboración entre la delegación y las asociaciones?
13. ¿Los centros de la delegación facilitan la detección y solución de problemas sociales en la comunidad? ¿de qué forma se canaliza la atención de los problemas identificados?
14. Cuando un centro de recreación y convivencia tiene problemas de inseguridad, vandalismo, venta de drogas, ¿dónde y cómo se puede solicitar atención de las autoridades? ¿se requiere de la organización de los vecinos y usuarios?
15. ¿Cuál es el principal objetivo por el cual los centros sociales, deportivos y casas de cultura continúan funcionando?

**B) De igual forma se solicita información sobre el número y nombre de los deportivos, casas de cultura y centros de desarrollo social que actualmente ofrecen actividades y talleres a la comunidad.**

## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA GENERAL

### BIBLIOGRAFÍA

- ADLER, Larissa. *Cómo sobreviven los marginados*, Siglo XX, México, 1978.
- ÁLVAREZ Enríquez, Lucía, et. al. *¿Una Ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-A/ CONACULTA, México, 2002.
- ÁLVAREZ, José Rogelio. *Enciclopedia de México*, México, Tomo VIII, 1993.
- ATRIA Raúl y Siles Marcelo (compiladores). *Capital Social y reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL-Michigan State University, Chile, 2003.
- AYALA Espino, José. *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 2000.
- AYALA Espino, José. *Instituciones para mejorar el desarrollo, un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, FCE, México, 2003.
- BACA Olamendi, Laura (compilador). *Léxico de la política*, FCE-CONACYT-FLACSO, México, 2004.
- BELTRÁN, Juan Carlos. "Programa de recuperación de espacios públicos en Iztapalapa, Distrito Federal", en: Ziccardi, Alicia (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, Memorias I*. UNAM-IIS, México, 2004.
- BERRIOS Navarro, Pilar (et. al.). *Participación Ciudadana en el Desarrollo y la Política Social de México*, México, CAM.
- CHARRY, Clara Inés y Massolo Alejandra (coords.). *Sociedad Civil. Capital social y gestión local*, Plaza y Valdés, México, 2007.
- CHÁVEZ Carapia, Julia. *La participación social en cuatro delegaciones del Distrito Federal*, ENTS-UNAM, México, 2000.
- CHÁVEZ Carapia, Julia del Carmen y Quintana Guerra, Luis René. *La participación social en la Ciudad de México: una redimensión para delegaciones políticas y municipios*, Plaza y Valdés/ UNAM, México, 2001.
- COLEGIO de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. *Diccionario de Política y Administración Pública*, CCPYAP, s.f., México, 3 Vols.
- CONADE. *Manual de promotores deportivos voluntarios*, SEP-CONADE, México, 2001.
- CONTRERAS Bustamante, Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*, Porrúa, México, 2001.
- CUADERNO Estadístico Delegacional: Benito Juárez, INEGI, México, 2005.
- CUADERNO Estadístico Delegacional: La Magdalena Contreras, INEGI, México, 2005.
- CUADERNO Estadístico Delegacional: Xochimilco, INEGI, México, 2005.
- DOMÍNGUEZ Albarrán, Jesús Ricardo. *Hacia el restablecimiento de los municipios en el Distrito Federal*. Tesis, inédita, para optar por el grado de Maestro en Administración Pública, UNAM/FCPYS, México, 2000.
- FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge. *Derecho Administrativo*, México, IJ/ McGraw-Hill, 1997.
- FIDEICOMISO de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. *La Ciudad de México Hoy. Bases para un Diagnóstico*. GDF/ FEECM, México, 2000.
- FLORES Vera, Juan Antonio (compilador). *Estado, Metrópoli y Política Social*, Plaza y Valdés, México, 2007.
- FLORES, Margarita y Rello, Fernando. "Capital social: virtudes y limitaciones", en: Atria Raúl y Siles Marcelo (compiladores). *Capital Social y reducción de la Pobreza en*

*América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL-Michigan State University, Chile, 2003.

- FUKUYAMA, Francis. "Capital social y desarrollo: la agenda venidera", en: Atria Raúl y Siles Marcelo (compiladores). *Capital Social y reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL-Michigan State University, Chile, 2003.
- GALEANA de la O, Silvia. *La promoción social un enfoque alternativo*, UNAM-ENTS, México, 1996.
- GALLINO, Luciano. *Diccionario de Sociología*, Siglo XXI, México, 1995.
- GARCÍA Cárdenas, Luis. "El carácter político y social de la gestión pública", en: Uvalle Berrones, Ricardo (coord.) *Perfil contemporáneo de la Administración Pública*, IAPEM, México, 2005.
- GARZA, Gustavo (coord.). *La Ciudad de México en el fin del Segundo Milenio*, GDF/COLMEX, México, 2000.
- GONZÁLEZ Fernández, José Antonio (comp.). *Distrito Federal, Sociedad, Gobierno y Justicia*, Miguel Ángel Porrúa/ PGJ, México, 1996.
- KLIKSBURG, Bernardo. "Seis tesis no convencionales sobre participación", en: Kliksberg, Bernardo y Tomassini Luciano (compiladores). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID-FCE, Argentina, 2000.
- LÁZARO, López Patricia. *Finanzas Públicas en el Distrito Federal, Estudio de Caso: La Delegación Coyoacán y sus Ingresos Autogenerados (2001-2003)*. Tesis, inédita, para optar por el grado de Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM/FCPYS, México, 2004.
- LECHNER, Norbert. "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social", en: Kliksberg, Bernardo y Tomassini Luciano (compiladores). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID-FCE, Argentina, 2000.
- LICHA, Isabel (editora). *Gerencia social en América Latina*, BID, Washington, D.C., 2002.
- MARTÍNEZ Assad, Carlos. *¿Cuál destino para el Distrito Federal?*, Océano, México, 1996.
- MEYER, Lorenzo. "Gobierno y evolución política", en: Garza, Gustavo (coord.). *La Ciudad de México en el fin del Segundo Milenio*, GDF/COLMEX, México, 2000.
- NORTH, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1999.
- OLAIZ, Gustavo (et. al.). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*, Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública, México, octubre 2006.
- PERALTA Alemán, Gilberto. *Tendencias del Desarrollo Nacional*, Esfinge, México, 2005.
- PROVENCIO, Enrique y Yanes Pablo (editores). *La política social del gobierno del Distrito Federal (2000-2006). Una valoración general*, Secretaría de Desarrollo Social-Consejo de Desarrollo Social, 1ª. Edición, México, Noviembre 2006.
- PUTNAM, Robert (editor). *El declive del capital social*, Galaxia, Barcelona, 2003.
- RABASA, Emilio y Caballero, Gloria. *Mexicano: Ésta es tu Constitución*, 11ª edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.
- RAMÍREZ Kuri, Patricia (coord.). *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- ROBINSON, Siles y Schmid. "El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro", en: Atria Raúl y Siles Marcelo (compiladores). *Capital Social y reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL-Michigan State University, Chile, 2003.

- RODRÍGUEZ Zúñiga, Gabriela. “Redes comunitarias, una alternativa para el desarrollo social en Coyoacán, Distrito Federal”, en: Ziccardi, Alicia (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, Memorias I*. UNAM-IIS, México, 2004.
- ROSIQUE Cañas, José Antonio. *La Ciudad de México: La megalópolis ingobernable*, Épica, México, 2006.
- SÁNCHEZ Mejorada, Cristina. “La política del gobierno del Distrito Federal hacia las organizaciones de la sociedad civil”, en: Bolos, Silvia (coord.). *Participación y Espacio Público*, UACM, México, 2003.
- UPHOFF, Norman. “El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza”, en: Atria Raúl y Siles Marcelo (compiladores). *Capital Social y reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL-Michigan State University, Chile, 2003.
- VALVERDE Viesca, Karla. “La institucionalización del Desarrollo”, en: Salas-Porras, Alejandra y Valverde Viesca, Karla (coords.). *El Desarrollo: diversas perspectivas*, Gernika, México, 2005.

## HEMEROGRAFÍA

- ALVARADO, Arturo y Davis, Diane E. “Participación democrática y gobernabilidad en la ciudad de México: el reto del PRD en la transición política”, en: *Estudios Sociológicos*, No. 61, COLMEX, México, 2003.
- BALTAZAR, Elia. “En riesgo de urbanizarse 8 mil 559 hectáreas de suelo de conservación”, en: *La Jornada*, 11 de agosto de 2001.
- BORJA, Jordi. Ciudadanía y espacio público, en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 12, Octubre 1998, Caracas, Venezuela.
- BUENROSTRO Hernández, César. “Algunas consideraciones en torno a la coordinación del sector central y las delegaciones del gobierno del Distrito Federal”, en: *Revista Gestión y Política Pública*, CIDE, México, II semestre de 2006.
- COLEMAN, James. “Social Capital in the creation of Human Capital”, en: *American Journal of Sociology* 94, 1988.
- CUNA Pérez, Enrique y Pérez Cristino Laura. “Políticas gubernamentales dedicadas a la juventud en la Ciudad de México. Una Reflexión acerca de la acción de los gobiernos perredistas en la capital”, en: *El Cotidiano*, UAM, México, No. 135.
- DE ALBA, Martha. “Experiencia urbana e imágenes colectivas de la Ciudad de México”, en: *Estudios Demográficos y Urbanos*, Colmex, México, vol. 21, No. 3, pp. 663-700.
- DELGADO, Javier (et. al.). “Vialidad y vialidades en la Ciudad de México”, en: *Revista Ciencias*, UNAM, México, No. 70, abril-junio 2003.
- DUARTE, Erika. “Incierto, el futuro de casas de cultura en Benito Juárez”, en: *La Jornada*, 29 de enero de 2007.
- DUARTE, Erika. “Desestiman en Benito Juárez denuncias de maestros y trabajadores de casas de cultura”, en: *La Jornada*, 30 de enero de 2007.
- DUHAU Emilio y Giglia Ángela. “Conflictos por el espacio y orden urbano”, en: *Estudios Demográficos y Urbanos*, COLMEX, México, vol. 19, No. 2.
- DURSTON, John. “Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala”, en: *Serie Políticas Sociales* 30, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

- DURSTON, John. “¿Qué es capital social comunitario?”, en: *Serie Políticas Sociales* 38, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.
- FERNÁNDEZ, Emilio. “Mexiquenses saturan hospitales del DF”, en: *El Universal*, 12 de julio de 2004.
- FUENTES, Mario Luis. “Capital social y narcomenudeo”, en: *Milenio Diario*, 02 de septiembre de 2005.
- FUENTES, Víctor. “Equiparan a AMLO con un gobernador”. En: *Reforma*, 5 de noviembre de 2003.
- GARCÍA, Melitón Melesio. *Datos obtenidos de la información recabada por el cronista de la delegación Magdalena Contreras*, Inédito.
- GORDON Sara y Millán René. “Capital Social, una lectura de tres perspectivas clásicas” en: *Revista Mexicana de Sociología*, IIS, México, octubre-diciembre 2004.
- GORDON, Sara. “Confianza, capital social y desempeño de organizaciones. Criterios para su evaluación”, en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, FCPYS, México, ene-mar 2005.
- GORDON, Sara. “Confianza, reciprocidad y asociatividad: ¿relación indispensable para el desempeño institucional?”, en: *Estudios Sociológicos*, COLMEX, México, No. 71, mayo-agosto 2006.
- GRAJEDA, Ella. “Surge debate por nuevas mini ciudades de lujo”, en: *El Universal*, 30 de septiembre de 2006.
- HANIFAN, L.J. “The rural school community center”, en: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 67, Sep. 1916.
- HERNÁNDEZ, Mirtha. “Aumenta obesidad en niños urbanos”, en: *Reforma*, 04 de noviembre de 2008.
- HERREROS, Vázquez Francisco. “¿Por qué confiar? Formas de creación de confianza social”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, IIS, México, Oct-Dic 2004.
- JUÁREZ, Aline. “Denuncian usuarios descuido del gimnasio delegacional”, en: *Rumbo de México*, 03 de marzo de 2007.
- KLIKSBURG, Bernardo. “Capital Social y Cultura, claves olvidadas del desarrollo”, en: *Foro Internacional*, Colmex, México, No. 169, Jul-Sep 2002.
- LA CRÓNICA. “Labora medio millón de personas en el comercio ambulante del DF”, 25 de julio de 2007.
- LECHNER Norbert. “El capital social como problema cultura”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, IIS, México, No. 2, abril-junio 2002.
- MATEOS Vega, Mónica. “Recintos en orfandad legal” en: *La Jornada*, 23 de junio de 2003.
- MAZZOTTI Pabello, Giovanna. “Capital social y desarrollo: propuesta crítica de capital social para evaluar programas y proyectos de desarrollo social en México”, en: *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, UAM-Iztapalapa, México, Año 2, No. 1, 2006.
- MOTA Díaz, Laura y Sandoval Forero, Eduardo A. “El rol del capital social en los procesos de desarrollo local. Límites y alcance en grupos indígenas”, en: *Economía, Sociedad y Territorio*, Colegio Mexiquense-Conacyt, México, vol. V, No. 20, 2006.
- NOTIMEX. “¡Cuidado! Sedentarismo aumenta obesidad en adolescentes”, en: *El Universal*, 07 de octubre de 2006.
- OSORIO, Ernesto. “Recibe Marcelo tres 'ciudades'”, en: *Reforma*, 05 de Diciembre de 2006.
- OSTROM Elinor y T.K. Ahn. “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, IIS, México, enero-marzo 2003.

- PANTOJA, Sara. “El día del vecino pasa desapercibido”, en: *El Universal*, 16 de agosto de 2006.
- PUTNAM, Robert. “Avances, Políticas Públicas y Agenda de Investigación en la Teoría del Capital Social”. Conversación con Robert Putnam en la Universidad Iberoamericana, México, 2005.
- SIMÓN, Angélica. “Aumentan adicciones en mujeres y menores”, en: *El Universal*, 24 de febrero de 2007.
- VALADEZ, Lili. “Al rescate de la colonia Valle Gómez”, en: *El Universal*, 06 de marzo de 2006.

## DOCUMENTOS OFICIALES

- *Acuerdo por el que se transfieren a los órganos político-administrativos, las instalaciones deportivas, actualmente a cargo del Instituto del Deporte del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de enero de 2001.
- *Informe 100 días de gobierno*. Germán de la Garza Estrada, titular de la delegación Benito Juárez. Documento proporcionado por la Oficina de Información Pública de la delegación Benito Juárez.
- *Ley de Desarrollo Social del DF*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, con reformas hasta el 11 de febrero de 2009.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública del DF*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, con reformas hasta el 6 de febrero de 2007.
- *Manual administrativo delegación del Gobierno del Distrito Federal en La Magdalena Contreras*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de julio de 2002.
- *Manual Administrativo de la Delegación Magdalena Contreras en su parte de organización*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 09 de agosto de 2004.
- *Manual de Organización de la Delegación Benito Juárez*, 29 de noviembre de 2004. Documento proporcionado por la Oficina de Información Pública de la delegación Benito Juárez.
- *Marco Jurídico del GDF*. Subdirección de Capacitación Profesional del Gobierno del Distrito Federal, 2004.
- *Perspectiva estadística, Distrito Federal*. México, INEGI, Octubre 2009.
- *Primer informe de gobierno delegacional en Xochimilco, 2006-2009*.
- *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 4 de diciembre de 2001.
- *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, con reformas hasta el 30 de mayo de 2005.
- *Reglas de operación de los programas de desarrollo social*. Delegación Benito Juárez. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 9 de febrero de 2007.
- *Reglas para el control y manejo de los ingresos que se recauden por concepto de aprovechamientos y productos que se asignen a las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados que los generen, mediante el mecanismo de aplicación automática de recursos*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 8 de febrero de 2006 y 26 de enero de 2007.
- Secretaría de Desarrollo Social, *2º Informe de Trabajo*, octubre 2008.
- Secretaría de Desarrollo Social, *3º Informe de Trabajo*, agosto 2009.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Comunitario Mejoramiento Barrial 2007*, 2008.
- *¡Unidos por la Magdalena Contreras!*, Órgano informativo delegacional de La Magdalena Contreras, “Cien Días, Cien Acciones”, Abril 2007.

- *¡Unidos por la Magdalena Contreras!*, Órgano informativo delegacional de La Magdalena Contreras, Mayo / Junio 2007, Año 1. No. 3.

## INTERNET

### A) DOCUMENTOS

- AGUADO Ornelas, David. "Uso del tiempo y capital social: un modelo cuantitativo para el caso de México", en: *Boletín de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica*, Vol. 2, No. 2, en: <http://www2.inegi.gob.mx/sneig/contenidos/espanol/superior/bolsneig206.pdf>
- ASAMBLEAS Ciudadanas 2001-2006, en: <http://www.dgpc.df.gob.mx/programas/programas.htm>
- AUSTRALIAN Bureau of Statistics. *Social Capital and Social Wellbeing*, Discussion paper, ABS, august 2002, en: [www.abs.gov.au/.../4a255eef008309e44a255eef00061e57/150bcb152250ddcfca256c220080ba47!OpenDocument](http://www.abs.gov.au/.../4a255eef008309e44a255eef00061e57/150bcb152250ddcfca256c220080ba47!OpenDocument)
- BANCO Mundial, ¿Qué es el capital social?, 2001, en: [www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm](http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm), agosto 2001.
- BOURDIEU, Pierre. The Forms of Capital, in John G. Richardson (edt), *Handbook of Theory and Research in the Sociology of Education*, New York, Greenwald Press. The article appears for the first time in English, translated by Richard Nice, en: [www.socialcapitalgateway.org](http://www.socialcapitalgateway.org)
- CANCINO, Miguel Ángel. Marco Jurídico para el Desarrollo Social en el Distrito Federal. Ciudad de México, Marzo de 2007, en: [www.sds.df.gob.mx/especiales/diplomado.htm](http://www.sds.df.gob.mx/especiales/diplomado.htm)
- CARDOZO Brum, Myriam. "Resistencias y problemas para la evaluación de la política social mexicana", en: *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001, en: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- CUENTAS Públicas del Gobierno del Distrito Federal 2001, 2002 y 2003 en: [www.finanzas.df.gob.mx/egresos/](http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/)
- DIRECTORIO de Organizaciones Civiles en el Distrito Federal por un derecho a la participación ciudadana, GDF, en: [http://www.equidad.df.gob.mx/equidad/pdf/directorio\\_osc.pdf](http://www.equidad.df.gob.mx/equidad/pdf/directorio_osc.pdf)
- ENCUESTA de Adicciones Ciudad de México 2006. [www.iasis.df.gob.mx](http://www.iasis.df.gob.mx)
- GIRALDO Rodríguez, Martha Liliana. Encuesta sobre maltrato a personas adultas mayores en el Distrito Federal 2006 (EMPAM-DF). GDF e IIS-UNAM, en: [www.sds.df.gob.mx/documentos](http://www.sds.df.gob.mx/documentos)
- ÍNDICE de Marginación del Distrito Federal por Delegación y Unidad Territorial (Coplade 2003), en: <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=35>
- INFORMES de trabajo de la Secretaria de Desarrollo Social del GDF, en: [www.sds.df.gob.mx/sector/documentos.htm](http://www.sds.df.gob.mx/sector/documentos.htm)
- Informe sobre seguimiento mundial 2009. Objetivos del Milenio, pp. 6-7, en: [http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2009/Resources/GMR2009-Spanish\\_ovw.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2009/Resources/GMR2009-Spanish_ovw.pdf)

- LORENZELLI, Marcos. "Capital social comunitario y gerencia social", en: *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá*, 28-31 Octubre 2003, en: [www.clad.org.ve/fulltext/0047525.pdf](http://www.clad.org.ve/fulltext/0047525.pdf)
- NÚÑEZ Estrada, Héctor R. "Crecimiento sin control o control sin crecimiento. Reflexiones sobre el Área Metropolitana de la Ciudad de México", en revista *Gestión y Estrategia* edición Internet.  
[www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num2/doc2.html#n8b](http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num2/doc2.html#n8b)
- PRESENTA GDF resultados de Encuesta de Adicciones en la Ciudad de México. Transcripción de la conferencia de prensa del Secretario de Desarrollo Social, Martí Batres Guadarrama y del Director General del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), César Cravioto Romero para dar a conocer los Resultados de la Encuesta de Adicciones 2006, en la Sala Francisco Zarco, del Antiguo Palacio del Ayuntamiento. Viernes, 23 de febrero de 2007. [www.comsoc.df.gob.mx](http://www.comsoc.df.gob.mx)
- PROGRAMA de Desarrollo Delegacional, Delegación Benito Juárez 2006-2009, en: <http://www.delegacionbenitojuarez.gob.mx/>
- PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano México 2004. El reto del desarrollo local. México, 2005, en: [www.undp.org.mx/desarrollohumano](http://www.undp.org.mx/desarrollohumano)
- PUTNAM, Robert. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect* 13, 1993, en: <http://www.philia.ca/files/pdf/ProsperousCommunity.pdf>
- REGISTRA DF boom de centros comerciales. 16 de octubre de 2006. Con información de Zermeño, Jessica y Sánchez, José Antonio.  
[Http://gruporeforma.reforma.com/graficoanimado/ciudaddemexico/centros\\_comerciales/intro.htm](http://gruporeforma.reforma.com/graficoanimado/ciudaddemexico/centros_comerciales/intro.htm)
- SÁNCHEZ Almanza, Adolfo. "Conceptos y medición de niveles de vida, desigualdad, pobreza, marginación y desarrollo humano", 9 de marzo, en: [www.sds.df.gob.mx/especiales/diplomado.htm](http://www.sds.df.gob.mx/especiales/diplomado.htm)
- SÁNCHEZ Mejorada, Cristina y Álvarez Enríquez, Lucía. "Participación y cambios reciente en la relación gobierno-sociedad en un gobierno de centro izquierda. El caso de la Ciudad de México (1997-2003)", en: [www.sds.df.gob.mx/documentos/2007/diplomado/Articulo\\_libro\\_UAM.pdf](http://www.sds.df.gob.mx/documentos/2007/diplomado/Articulo_libro_UAM.pdf)
- VERSIÓN estenográfica de la Comparecencia del Secretario de Desarrollo Social, Martí Batres Guadarrama, ante la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del DF, 09 de abril de 2007, en: <http://www.sds.df.gob.mx/archivo/informes/2007/comparecenciaMBGSDS090407.pdf>
- YAMADA, Gustavo. "Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo", septiembre 2001, en: <http://www.iadb.org/sds/doc/POVRPFCS.pdf>

## b) PÁGINAS WEB

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, [www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx)
- Banco Mundial, [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)
- Banco Interamericano de Desarrollo, [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- Comunicación Social del GDF, [www.comsoc.df.gob.mx](http://www.comsoc.df.gob.mx)
- Delegación Benito Juárez, [www.delegacionbenitojuarez.gob.mx](http://www.delegacionbenitojuarez.gob.mx)
- Delegación La Magdalena Contreras, [www.mcontreras.df.gob.mx](http://www.mcontreras.df.gob.mx)
- Delegación Xochimilco, [www.xochimilco.df.gob.mx](http://www.xochimilco.df.gob.mx)
- Gobierno del Distrito Federal (GDF), [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), [www.undp.org.mx](http://www.undp.org.mx)
- Prontuario Normativo del Gobierno del Distrito Federal, [www.contraloria.df.gob.mx/prontuario/](http://www.contraloria.df.gob.mx/prontuario/)
- Sistema de información del Desarrollo Social del Distrito Federal, [www.sideso.df.gob.mx](http://www.sideso.df.gob.mx)
- Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, [www.accesodf.org.mx](http://www.accesodf.org.mx).

**c) BASES DE DATOS**

- JSTOR, Journal Storage, [www.jstor.org](http://www.jstor.org)
- HAPI, The Hispanic American Periodicals Index, <http://hapi.ucla.edu>
- CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)