



LA COMISIÓN DE GOBIERNO Y  
EL COMITÉ DE ESTUDIOS Y ESTADÍSTICA SOBRE LA CIUDAD DE MÉXICO  
PRESENTAN



TESIS GANADORAS 2013

---

# MAESTRÍA

---



ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y CRECIMIENTO  
ECONÓMICO EN LA ZONA METROPOLITANA  
DEL VALLE DE MÉXICO

RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y MECANISMOS LOCALES  
DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EL CASO DE LOS  
CONSEJOS CIUDADANOS EN EL DISTRITO FEDERAL

LA PARTICIPACIÓN DELEGACIONAL EN LA DINÁMICA  
DE LA OFERTA CINEMATOGRAFICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Tesis Ganadoras  
2013





---

# Maestría

---







---

Alonso Arrioja  
García



1º Lugar



**ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
COMITÉ DE ESTUDIOS Y ESTADÍSTICA SOBRE LA CIUDAD DE  
MÉXICO**

Concurso:

**LA MEJOR TESIS SOBRE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Título:

**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y  
CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LA ZONA  
METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO  
(2000-2010).**

Modalidad: Tesis de Maestría.

Seudónimo: Terminus

**Mayo 2012**

Tesis de Maestría

La mejor Tesis sobre la Ciudad de México

<b><u>Índice:</u></b>	Página
<b>Introducción</b>	
<b>Capítulo 1.</b>	
<b>El crecimiento económico de la Zona Metropolitana del Valle de México evaluado bajo la metodología del Índice de Desarrollo Humano.</b>	
a) Discusión teórica sobre el IDH, su desarrollo y sus límites.	11
b) La dinámica económica de la ZMVM.	20
c) Evaluación de las dimensiones del IDH en la ZMVM.	23
<b>Capítulo 2.</b>	
<b>Análisis estadístico y econométrico de los municipios y delegaciones que integran la Zona Metropolitana del Valle de México.</b>	
a) Estadísticas Generales.	29
b) Comparación entre el IDH-Municipal y el Índice de Marginación Urbana.	36
c) Componentes del IDH.	41
d) Modelo Econométrico IDH- PIB Per cápita ZMVM.	46
<b>Conclusiones.</b>	64
<b>Anexo A.</b>	
Metodología.	70
<b>Anexo B.</b>	
Mapas.	75
<b>Anexo C.</b>	
Estadísticas.	90
<b>Bibliografía.....</b>	<b>99</b>

## **INTRODUCCIÓN.**

En el presente trabajo de tesis se pretende establecer la existencia de una relación funcional positiva entre Desarrollo Humano y Crecimiento Económico en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) durante el periodo 2000-2010. Las dos categorías mencionadas, son evaluadas en términos del Ingreso per cápita y del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en un contexto territorial específico.

Este trabajo está dividido en tres partes; en la primera parte versa sobre el crecimiento económico bajo a metodología del Desarrollo humano; con dos apartados; uno teórico donde se exploran los orígenes del enfoque de desarrollo humano con la óptica que Amartya Sen ha impulsado en los Informes Mundiales sobre Desarrollo Humano, explicando sus alcances y límites (PNUD 1990). Por otro lado se inicia una contextualización de las categorías que integran al índice en la ZMVM que son Educación, Salud e Ingreso.

En el capítulo segundo se realiza una revisión estadística de los componentes del índice y se proponen 4 modelos econométricos explicativos donde la variable dependiente es alternada entre Índice de Desarrollo Humano e Ingreso per cápita.

Por último en el capítulo tercero se presentan las conclusiones del trabajo, en estas se mencionan los resultados de los modelo econométricos y se dan algunas propuestas de políticas públicas.

Una vez establecidas las partes integrantes del presente trabajo, parece pertinente formalizar un primer análisis introductorio sobre las condiciones de desarrollo regional que existen en el país y en particular en la ZMVM.

La desigualdad regional ha sido un tema central en México, especialmente a partir de la aplicación de los programas de reformas estructurales y apertura comercial iniciada en los años 80. Existe evidencia de que los ingresos después de un proceso de desaceleración, han seguido un patrón divergente a partir de la década de los 80.

En general este proceso de divergencia se asoció con los diferentes niveles de dotaciones de capital humano entre regiones, barreras a la migración, carencia de infraestructura y ausencia de una política capaz de integrar a ciertas regiones a los mercados nacionales y globales de manera exitosa.

El proceso de reforma estructural en México representa la transición del paradigma de desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones hacia una estrategia económica orientada al mercado internacional. Caracterizado por la

apertura a las importaciones, la reorientación de la producción hacia los mercados internacionales, la privatización del sistema bancario y liberalización de los mercados financieros con el fin de atraer inversiones extranjeras y recientemente el inicio de la desregularización del mercado laboral.

En este contexto la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMVM) es la mayor región económica y demográfica del país por lo tanto parece pertinente **analizar los impactos de la estrategia económica vigente con un matiz regional, bajo la óptica y metodología del Índice de Desarrollo Humano** de Naciones Unidas.

Sin embargo, no existe un análisis contemporáneo (2000-2010) de los Índices de Desarrollo Humano (IDH) a nivel de la Zona Metropolitana del Valle de México o de sus municipios y delegaciones, que pueda establecer las tendencias existentes, tanto a nivel de desarrollo humano como de ingreso por habitante (per cápita). Un análisis de este tipo puede contribuir a mejorar los instrumentos de planeación, gestión regional, política de desarrollo y política fiscal, tanto de ingreso como de gasto.

Dado lo anterior el objetivo central del presente trabajo es **analizar la relación entre crecimiento económico y Desarrollo Humano en la ZMVM a lo largo de los últimos 10 años**. Enfocándose en la evolución del índice de desarrollo humano a nivel regional, con énfasis en las convergencias y divergencias, municipales y delegaciones.

Las mediciones sobre el Desarrollo Humano en México comenzaron a realizarse a partir del año 2000 por parte del PNUD, anteriormente, existían mediciones sobre pobreza y concentración del ingreso, realizadas por investigadores e instituciones como Conapo y la Cepal.

## **Hipótesis.**

La hipótesis de trabajo de la presente investigación pretende establecer la existencia de un círculo virtuoso en el crecimiento del **PIB-Per cápita** en aquellos municipios que han logrado tener **Índices de Desarrollo Humano** más altos, ó visto de forma simétrica; la existencia de **mayores niveles de Desarrollo Humano** en aquellos municipios que tienen tasas de crecimiento del **PIB-Per cápita** más dinámico, en el periodo comprendido entre los años 2000 a 2010.

Sobre el desarrollo humano y su vinculación con el crecimiento económico existen una cantidad importante de trabajos que establecen la noción de que el **crecimiento económico** y el **desarrollo humano** son conceptos relacionados pero distintos. En esta perspectiva la presente investigación busca indagar los

*canales* a través de los cuales estos dos conceptos se relacionan y como cada uno de ellos impacta al otro; la pertinencia y aporte de la presente investigación radica en que el objeto de estudio son los **municipios y delegaciones** que componen la ZMVM.

La presente investigación, se inscribe en una serie de trabajos que relacionan desarrollo humano y crecimiento económico en un contexto regional, tal es el caso de los trabajos presentados por **Esquivel, López-Calva, Veléz, (2006)**. En los autores mencionados existen por lo menos dos visiones diferentes:

- En el primer enfoque se propone que el crecimiento establece vínculos que llevan hacia un mayor desarrollo humano. Los autores plantean que el mismo nivel de PIB puede ir acompañado de desempeños distintos de desarrollo humano, lo cual depende de factores **sociales, políticos e institucionales** que determinan la forma en la que se asignan los recursos.
- En un segundo enfoque se propone que el desarrollo humano establece vínculos que llevan hacia un mayor crecimiento económico, se plantea que a mayores niveles de desarrollo humano, medido por el IDH, el nivel de actividad económica es afectado, a través de la mejora de capacidades personales, lo cual se traduce en una mayor productividad, investigadores afirman que el impacto de desarrollo humano sobre el crecimiento será mayor mientras mayor sea la tasa de inversión en capacidades y por lo tanto la distribución del ingreso será menos desigual.

Ambas perspectivas no son contrarias ni excluyentes, y si ambos procesos se logran establecer se puede alcanzar un círculo virtuoso que permita elevar la calidad de vida de la población.

## **Objetivos.**

Bajo la hipótesis anterior se fijan los siguientes objetivos de la investigación.

1. Estimar el IDH-Municipal 2010 de la ZMVM.
2. Comparar la medición del IDH- Municipal con indicadores auxiliares (Índice de marginación Conapo)
3. Establecer la relación biunívoca entre PIB-Per cápita e Índice de desarrollo Humano en la región denominada ZMVM.
4. Establecer las convergencias y divergencias entre los municipios y delegaciones que integran la ZMVM.
5. Proponer algunas acciones de política económica derivadas de los resultados de la investigación.

## Descripción del Índice de Desarrollo Humano.

El Índice de Desarrollo Humano surge como una forma de poner en práctica el desarrollo teórico de **funcionamientos y capacidades** propuesto por el Doctor **Amartya Sen** y un grupo de teóricos de la economía del bienestar que a nivel global buscaban que la Organización de Naciones Unidas (ONU) a través del **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** contara con un instrumento eficiente de medición de el desarrollo de distintas realidades, pero que reflejara de forma conveniente y puntual la situación real de las personas que viven en distintos y diversos países.

El Índice se calcula y es publicado cada año en los informes de desarrollo humano del PNUD. (En México se ha calculado por parte de la misma institución un IDH-municipal con dos cortes en 2000 y 2005.)

El IDH-Municipal se basa en tres medidas resumidas de funcionamiento y capacidades;

- La esperanza de vida o el funcionamiento básico de vivir larga y saludablemente. (Índice de salud)
- El alfabetismo y la matriculación escolar o la habilidad de leer, escribir y adquirir conocimientos. (Índice de Educación)
- La dimensión de ingreso, PIB *per cápita* ajustado por paridad y poder de compra, que refleja la habilidad para comprar los bienes y servicios necesarios mínimos para una adecuada calidad de vida. (Índice de Ingreso)

La fórmula para calcular el IDH consiste en un promedio simple de las tres fuentes.<sup>1</sup>

**IDH= - - -**

En donde:

ISI= Índice de esperanza de vida.

IE=Índice de educación.

IPIB= Índice de Ingreso.

Para el caso del Informe sobre desarrollo humano municipal de México se adopta una forma original y se genera un IDH para cada uno de los estados de la república.

<sup>1</sup> Índice de desarrollo Humano Municipal en México, PNUD, 2007, nota técnica No 1, "Ajustes al IDH para su cálculo en el ámbito municipal".

Para los indicadores a nivel municipal se hacen algunas modificaciones, que atienden a la disponibilidad de información existente para los municipios del país. El IDH nacional se construye con las estadísticas agregadas para el país,<sup>2</sup> en tanto que el IDH-Municipal tiene diversas variaciones que se describen en el anexo A del presente trabajo.

Como indicador testigo y auxiliar en el presente trabajo se utilizará el **Índice de Marginación Urbana** que ha construido Conapo y que es el instrumento más utilizado en el combate a la pobreza.

### **Producto Interno Bruto a nivel municipal.**

Es fundamental para la presente investigación contar con datos sobre el PIB- Per cápita a nivel municipal, y dado que el INEGI no hace mediciones a este nivel, es necesario estimarlas de acuerdo a criterios establecidos.

La correlación que existe entre el IDH y el crecimiento económico en los municipios, presenta un problema de acceso, existencia y pertinencia de datos, por lo que diversos investigadores han propuesto metodologías para el cálculo del PIB municipal (Almanza 2000)

El Producto Interno Bruto (PIB) es uno de los indicadores más utilizados para el análisis económico así como para relacionarlo con otras variables en distintos ámbitos territoriales. Los niveles considerados frecuentemente para calcular las cifras oficiales del PIB son el nacional y por entidad federativa; sin embargo hay otros más específicos, como el municipal o el local, que generalmente carecen de datos.

Ante la necesidad de contar con cifras de PIB por municipio para demostrar la hipótesis del presente trabajo, se realizó una estimación para el periodo 2000-2010 que toma en cuenta los datos de la población económicamente activa (PEA). El método aplicado recupera el procedimiento para calcular el PIB de algunas ciudades, utilizando por **Luis Unikel**, el cual resultó adecuado a las necesidades de este trabajo y cuya metodología es detallada en el Anexo A

Sin embargo hay que establecer que algunas de estas herramientas son sólo estimaciones de la realidad, que aunque puedan ser altamente precisas son susceptibles de los errores propios de la estimación, se observa claramente la necesidad de contar con información económica municipal de tipo censal, que nos arroje datos detallados del crecimiento económico por municipios, por lo menos de los más importantes.

---

<sup>2</sup> La práctica de adaptar la fórmula que se utiliza para calcular el IDH en los informes de desarrollo humano a nivel mundial, es convencional en los informes de desarrollo humano nacionales.

## Delimitación Regional

La Zona Metropolitana del Valle de México comprende 59 municipios del Estado de México, 16 Delegaciones del Distrito Federal, y 1 municipio del estado de Hidalgo (Tizayuca).<sup>3</sup> En el 2010 su población es superior a los 20 millones de habitantes.<sup>4</sup>

Cuadro1

**Evolución de la población en la ZMVM.**

Estados.	Total de Municipios.	Total de Población 2005.	Total de Población 2010.
Estado de México	59	10,462,421	11,168,301
Distrito Federal	16	8,720,916	8,851,080
Hidalgo	1	56,573	69,349
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>19,239,910</b>	<b>20,088,730</b>

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2010.

La importancia económica de la ZMVM es fundamental para el resto del país, en la zona se produce alrededor del 18.5 % del PIB del total de México, y según datos de la CEPAL el PIB que se produce en la Ciudad de México es superior al de países completos como Venezuela o Colombia<sup>5</sup>. En el tema del desempleo el promedio de la ZMVM se ubica por encima de la media nacional, del mismo modo es la región del país que capta mayores recursos por inversión extranjera directa.

Cuadro2

**Municipios y delegaciones que integran la ZMVM.**

Distrito Federal.	Estado de México.	Estado de México.
Álvaro Obregón	Acolman	Tlalmanalco
Azcapotzalco	Huehuetoca	Cuautitlán Izcalli
Benito Juárez	Temamatla	Nezahualcóyotl
Coyoacán	Amecameca	Tlalneantla de Baz
Cuajimalpa	Hueypoxtla	Chalco
Cuauhtémoc	Temascalapa	Nicolás Romero
Gustavo A.Madero	Apaxco	Tonanitla
Iztacalco	Huixquilucan	Chiautla
Iztapalapa	Tenango del Aire	Nopaltepec
M. Contreras	Atenco	Tultepec
Miguel Hidalgo	Isidro Fabela	Chicoloapan
Milpa Alta	Teoloyucán	Otumba
Tlahuac	Atizapán de Zaragoza	Tultitlán
Tlalpan	Ixtapaluca	Chiconcuac

<sup>3</sup> Decreto que amplía la ZMVM, publicado en el Diario Oficial de la Federación, diciembre de 2006.

<sup>4</sup> Censo de Población 2010 y Vivienda, INEGI.

<sup>5</sup> Situación actual y perspectivas de la ZMVM, Alejandro Encinas Rodríguez, Facultad de Economía-Unam, México 2007.



Venustiano Carranza	Teotihuacán	Ozumba
Xochimilco	Atlautla	Valle de Chalco Solidaridad
	Jaltenco	Chimalhuacán
<b>Hidalgo</b>	Tepetlaoxtoc	Papalotla
Tizayuca	Axapusco	Villa del carbón
	Jilotzingo	Ecatepec de Morelos
	Tepetlixpa	San Martín de las Pirámides
	Ayapango Juchitepec	Zumpango
	Tepotzotlán	Ecatzingo
	Coacalco de Berriozábal	
	La Paz	
	Tequixquiac	
	Cocotitlán	
	Melchor Ocampo	
	Texcoco	
	Coyotepec	
	Naucalpan de Juárez	
	Tezoyuca	
	Cuautitlán	
	Nextlalpan	

Fuente: Decreto de ampliación de la ZMVM 2006

Como se puede apreciar la ZMVM es una zona de aglomeración donde reside una parte muy importante de la población del país, por lo tanto el análisis de las relaciones que se establecen entre ingreso y el enfoque de capacidades puede establecer la trayectoria de desarrollo en la región centro del país.

## CAPÍTULO 1

El crecimiento económico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México evaluado bajo la metodología del Índice de Desarrollo Humano.

### a) **Discusión teórica sobre el IDH, su desarrollo y sus límites.**

Es de aceptación general que el objetivo último del desarrollo económico es el bienestar de las personas, sin embargo es difícil definir cuáles son las variables que integran una medida adecuada para el desarrollo.

Para los especialistas en economía del bienestar existen enfoques divergentes de cómo debe medirse el desarrollo; por un lado para economistas como Robert E. Lucas el desarrollo económico es:

- El campo de la economía que se ocupa de explicar el patrón observado, tanto entre países como a través del tiempo, de los niveles y las tasas de crecimiento del ingreso per cápita (Lucas, 1988)

Lucas no equipara al ingreso, ni al PIB-Per cápita real, con niveles más altos de desarrollo, sin embargo es lógico que las variables económicas tengan una correlación positiva con medidas no asociadas al solo crecimiento económico, tales como la esperanza de vida, el nivel escolar y el acceso a la salud. Por lo tanto en este primer enfoque las variables como el ingreso o el PIB por habitante se establecen como una aproximación real del desarrollo.

Una segunda visión es planteada por el filósofo y economista Amartya Sen desde su perspectiva el desarrollo económico es:

- Tanto el proceso de ampliación de las alternativas que tienen los individuos como la elevación del bienestar alcanzado (PNUD, 1990).

En la perspectiva anterior el ingreso es solamente un medio para alcanzar el bienestar, por lo que resulta insuficiente designar al PIB-per cápita como una medida de desarrollo.

Amartya Sen en su libro *Desarrollo como libertad* menciona situaciones que efectivamente llevan a pensar que los enfoques monetarios del desarrollo no pueden explicar en su totalidad al desarrollo; como contra ejemplos especifica la situación de los hombre afroamericanos habitantes de algunas ciudades de los Estados Unidos, quienes tienen una esperanza de vida similar al de África Subsahariana, también escribe sobre el estado de Kerala en la India, donde sus

habitantes tienen un nivel de vida superior al del promedio de su país a pesar de tener ingresos monetarios inferiores al del resto de su nación.

La generación de un Índice de Desarrollo Humano (IDH) basado en el concepto de **funcionamientos y capacidades**, se debe en gran medida al trabajo del Dr. Amartya Sen. Economista hindú ha dedicado gran parte de su obra al examen de la desigualdad y de la Economía del Bienestar, por lo que resulta de suma importancia analizar su perspectiva que es fundamento teórico del desarrollo del IDH.

El centro de la discusión que dio origen al IDH y otras medidas de desigualdad se encuentra en una idea fundamental de origen simple y hasta obvio que podemos expresar de la siguiente forma: ***Se puede avanzar hacia la igualdad a través de dotar a los individuos de funcionamientos básicos que se traduzcan en capacidades apropiadas que les permitan acceder al bienestar que procede de la salud, la educación y el ingreso.***

El enfoque anterior aunque se antoja simple tiene complicaciones formales y lógicas al momento de ser incorporado para mediciones prácticas

El **IDH** ha sido desarrollado en principio por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (**PNUD**) y es ya una medida de comparación internacional, aparece junto con los estadísticos generales de casi todos los países, esto debido a que avanza un consenso sobre que la medida del solo crecimiento económico no es suficiente para medir si un país está proporcionado a su población un nivel de bienestar adecuado, de ahí la idea que desarrollo y crecimiento, son conceptos estrechamente relacionados pero no son sinónimos tal y como lo menciona el Dr Sen.

“En 1990, la publicación del primer Informe sobre Desarrollo Humano sensibilizó al público sobre las implicancias reales del desarrollo. La obra tuvo un profundo efecto en la manera de considerar el progreso social por parte de autoridades, funcionarios públicos, medios de comunicación, economistas y otros científicos sociales. En lugar de concentrarse en unos pocos indicadores tradicionales del progreso económico (como el producto interno bruto per cápita), el concepto de *desarrollo humano* proponía examinar sistemáticamente una gran cantidad de información sobre cómo vive el ser humano en cada sociedad y cuáles son las libertades básicas de las que disfruta.

Sin embargo, el problema de sustituir una simple cifra como el PIB por un torrente de cuadros (y un enorme conjunto de análisis relacionados) radica en las dificultades que implican el manejo de mayor cantidad de información. Por tal motivo y como alternativa explícita al PIB, se creó un índice sencillo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), concentrado en la longevidad, la educación básica y el ingreso mínimo necesario. Carece de cierto “refinamiento” que en alguna medida

lo asemeja al PIB. Con este diagnóstico no pretendo ser poco amable en su descripción. Sostengo que este índice, rudimentario y todo, logró hacer justo lo que se esperaba de él: operar como un indicador simple similar al PIB, pero sin dejar de lado todo lo que no fuera ingreso y bienes de consumo. Sin embargo, la enorme amplitud del enfoque del desarrollo humano no debe confundirse, como sucede a veces, con el estrecho rango del IDH". (Sen, 2010)

La discusión sobre la igualdad y sus connotaciones son ampliamente abordadas en el texto "¿Igualdad de qué?"<sup>6</sup> Escrito por el Dr. Sen.

### **El concepto de igualdad y el enfoque de capacidades.**

En el debate sobre la igualdad subyace un tema central ¿se debe tratar como iguales a individuos desiguales? Junto con esta pregunta, al mismo tiempo se discute si la utilidad de los bienes (tangibles e intangibles) puede ser generalizada para la sociedad o por el contrario una persona puede maximizar su comportamiento individual y alcanzar un nivel mayor de vida.

Los argumentos a favor de la igualdad genérica son en realidad vagos y apuntan a una homologación conceptual sobre si todos los individuos deben de tener un nivel de vida similar en igualdad de bienes, sin embargo es plausible plantear una discusión en los siguientes términos:

- Las personas nacen en entornos con características diferentes, tanto en el medio ambiente, como en las dotaciones iniciales particulares de cada individuo, así como en el medio social, que incluye la movilidad de esa sociedad y la fortaleza o debilidad de sus instituciones.

Por lo tanto una de las consecuencias de la diversidad humana es que la igualdad en un aspecto puede implicar la desigualdad en otros. Por ejemplo es más costoso acceder a fuentes de agua potable de calidad cuando se vive en el medio rural que en el urbano, aun cuando en el medio rural el ingreso es frecuentemente menor.

El bienestar de una persona puede entenderse considerando la calidad de su vida. En este sentido a vida puede considerarse como un conjunto de "funcionamientos" relacionados, consistentes en estados y acciones.

Por lo tanto el bienestar de una persona puede entenderse como el vector de funcionamientos. Los funcionamientos pertinentes abarcan estados elementales, como estar suficiente alimentado, tener salud, evitar posibles enfermedades y

<sup>6</sup> Contenido en Nuevo Examen de la Desigualdad, Amartya Sen, 2000.

mortalidad prematura entre otras, hasta realizaciones más complejas como el ser feliz, tener dignidad y el participar en las decisiones de la sociedad.

Dada la perspectiva anterior y analizando diferentes formas para alcanzar el bienestar, observamos por ejemplo que en el caso de la pobreza extrema en economías en vías de desarrollo, se puede adelantar mucho con ayuda de un número relativamente pequeño de funcionamientos básicamente importantes y las capacidades básicas correspondientes, (contar con alojamiento mínimo, poder acceder a una alimentación suficiente, tener servicios médicos básicos, entre otros). En otros contextos que afrontan problemas más generales del desarrollo económico, la lista podría ser mucho más larga y mucho más diversa.

La discusión se traslada entonces a ámbitos distintos, tales como la importancia de la igualdad de derechos y libertades, frente a la igualdad del bienestar, como segmentos aparentemente opuestos. Pero si a partir de reconocer la diversidad y la desigualdad inherente a las personas, se construyen opciones de bienestar diferentes podemos conciliar libertad, derechos e igualdad.

Así lo escribe Amartya Sen.

- La libertad se encuentra entre los posibles campos de aplicación, de la igualdad y la igualdad se halla entre los posibles esquemas distributivos de la libertad.(Sen,1980)

La igualdad se puede evaluar en un amplio rango de ámbitos y situaciones, esta flexibilidad implica que la exigencia de igualdad sin especificar de qué tipo se trata, no es una exigencia específica, por lo tanto se desvanece, pierde fuerza, ante este argumento se han dado diversas soluciones.

Simplemente al establecer un contexto, la exigencia de igualdad adquiere fuerza propia, del mismo modo la diversidad de ámbitos en los que la igualdad es exigible a cosas valoradas en ese ámbito, tal como la libertad, los derechos, las oportunidades, los bienes materiales y el ingreso.

Una consecuencia de la diversidad de la realidad, supone establecer cuál es el ámbito en el que se va evaluar la igualdad, por ejemplo:

- Sea A un individuo donde la utilidad de A es mayor que B y C, mientras que B tiene un mayor ingreso que A y C, C tiene más libertades que A y B. Por lo tanto la diversidad de variables focales puede crear una gran diferencia justamente por la diversidad de seres humanos.(Sen, 1980)

La complejidad de la medición de la desigualdad es un debate permanente en la economía del bienestar, porque si bien es cierto que existen diversos índices con metodologías muy precisas y con amplias capacidades de describir las diferencias de ingresos, estos reflejan eficientemente en ingreso entre individuos estrictamente diferentes.

En este sentido existen algunos problemas los enfoques de medición estrictamente monetarios que estriban en que los bienes sufren cambios que vuelven complejo su manejo.

Tal como el pasó de dinero a ingreso a utilidad a bienestar, así como la transformación de bienes a satisfactores, impone una tendencia a eliminar las diferencias interpersonales y dan pie al pragmatismo de suponer como iguales a seres diversos.

Por tales motivos el Dr. Sen entre otros investigadores proponen como medición un enfoque basado en las **capacidades y funcionamientos**.

Sobre el debate de la igualdad El teórico de la justicia John Rawls desarrolla el principio de la diferencia que aporta un análisis sustancial.

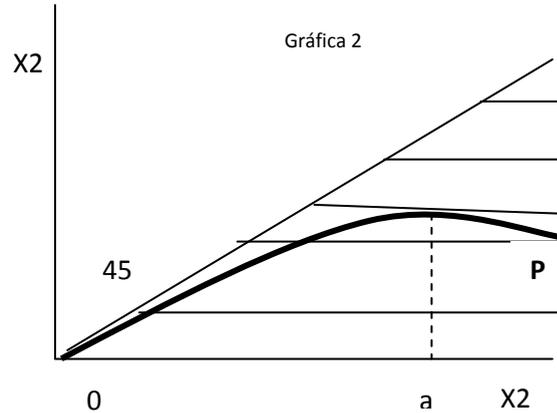
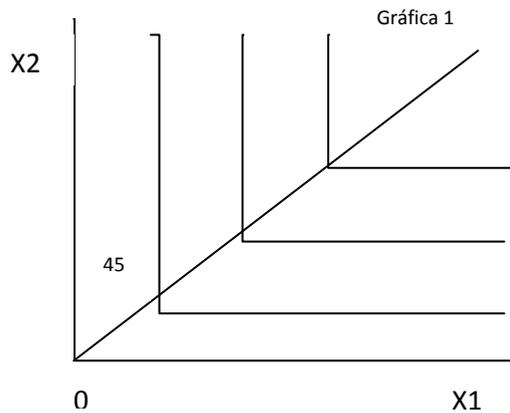
### **El principio de la diferencia de Rawls.**

La posición del Rawls es interesante porque afirma que la igualdad democrática es posible si en una sociedad dada; **la riqueza estaría justificada siempre y cuando las personas menos favorecidas mejoren constantemente su bienestar** (Rawls 1979).

Es un concepto que contrasta con la concepción clásica del eficiencia en el sentido de Pareto el cual en su acepción más simple puede expresarse como;

- “Un resultado económico es eficiente cuando no es posible mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra”(Samuelson 1986)

Rawls ilustra su principio de la diferencia utilizando curvas de indiferencia como las siguientes.



Las curvas de indiferencia representan distribuciones consideradas igualmente justas, entonces el principio de la diferencia expresa que a menos que exista una distribución que mejore a las personas (en este caso dos individuos), se preferirá una distribución igual. En la gráfica 1 las líneas verticales y horizontales se juntan en un ángulo de 45 grados, por lo tanto  $X_1$  y  $X_2$  aumentarán en la misma proporción, no habrá ganancia para uno sin que el otro se beneficie.

En la gráfica 2,  $X_1$  es un individuo con mejores condiciones estructurales. En la medida que sus expectativas aumentan, aumenta también  $X_2$ , el menos favorecido, La curva **OP** de la gráfica 2 es la representación de las expectativas de  $X_2$  en relación al mayor nivel de  $X_1$ , donde 0 representa el estado hipotético en el cual todos los bienes sociales primarios se distribuyen igualitariamente.

La curva OP estará siempre por debajo de la línea de los 45 grados, puesto que  $X_1$  siempre estará en mejor posición. Por lo tanto el **principio de la diferencia** sólo se satisface perfectamente cuando la curva **OP** es tangente a la curva de indiferencia más elevada es decir el punto **a**.

- “La idea intuitiva es que el orden social no ha de establecer y asegurar las perspectivas más atractivas de los mejores situados a menos que el hacerlo vaya en beneficio de los menos afortunados” (RAWLS 1979)

### Formalización del enfoque de capacidades.

El enfoque analítico de capacidades puede formularse de la siguiente manera, existe un  $F_i$  que representa un conjunto completo posible de las funciones de utilización.

Una persona  $i$  hace elecciones del tipo  $f_i$  donde  $f_i \in F_i$  que se representa como:

Donde  $b_i$  representa el vector de resultados de utilizar las capacidades inherentes y de elegir una función de utilización de  $F_i$ . Estas funciones pueden definirse en términos de, tener salud, educación, cultura y capacidad para generar ingresos.

Continuando definimos  $P_i(x_i)$  como el conjunto de vectores que expresan funcionamientos posibles para una persona  $i$  de tal forma que.

Suponemos que  $i$  tiene acceso a cualquier conjunto de bienes  $X_i$ , por lo que  $X_i$  representa sus derechos posibles.

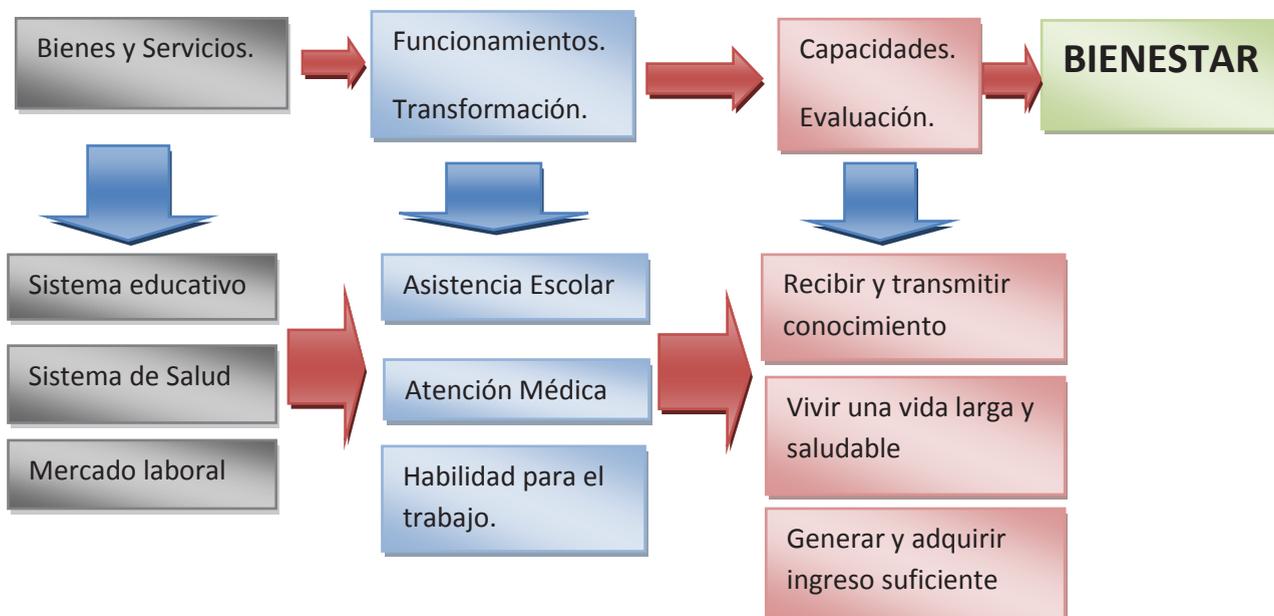
- “Podemos definir la libertad efectiva que una persona tiene, dada su posesión de bienes y posibilidades individuales de convertir las características de los bienes en funcionamientos. Tal conjunto representa las capacidades de dicho individuo” (López Calva, Szekely, 2000)

El conjunto de capacidades de un individuo  $i$  se define como

Donde  $X_i$  representa el conjunto de derechos posibles en tanto que  $x_i$  establece los derechos posibles de un individuo determinado.

Desde esta perspectiva es como Sen establece el paso de bienes e ingreso a funcionamientos que resultan en capacidades.

Esquema de capacidades.



A partir de lo anterior se integra un índice que es multidimensional y ha sido adaptado para usarse en México se conoce como el **Índice de Desarrollo Humano**, atendiendo a la disponibilidad de información del país e integrado por sus ya conocidas dimensiones de educación, salud e ingreso.

### **Límites al enfoque del desarrollo humano.**

Suponemos que el IDH se construye sobre la idea de que el subdesarrollo es en esencia una carencia de capacidades elementales que está por encima de una ausencia de ingreso.

Dado que el enfoque de capacidades ha remplazado al enfoque del ingreso, refleja un cambio no solo en la teoría sino en las políticas públicas sobre el desarrollo, la evidencia empírica indica que existe una relación significativa entre ingresos bajos y carencia de capacidades, sin embargo a **nivel poblacional** no se cumple esta relación en todos los casos como es el caso de algunos países o regiones de México.

En principio se acepta la posición del PNUD en cuanto a que no existe garantía de que el crecimiento económico beneficie a las personas sin acceso a los mercados pero es en realidad, la falta de conexión con mercados o la exclusión de los mismos, es una de las razones que impiden que los beneficios del crecimiento se reflejen en la ampliación de las capacidades.

Sobre el particular diversos autores cuestionan los intentos de establecer una medición multidimensional del desarrollo. Entre las más importantes desde el punto de vista conceptual se encuentran las siguientes.

- ¿Cuáles son los funcionamientos básicos a considerar?
- ¿Cuáles deben ser las ponderaciones adecuadas para agregar las distintas dimensiones?

Estas preguntas han sido centrales en las discusiones académicas y, todas las propuestas de indicadores multidimensionales se enfrentan a ellas. El PNUD ha utilizado para el cálculo del IDH tres dimensiones básicas: ingreso, educación, y salud.

Cada dimensión es medida a través de un índice que considera las desviaciones o rezagos con respecto a algún valor de referencia, que en general es el logro deseable. Una vez obtenidos los índices en cada dimensión, estos se agregan con ponderaciones iguales. (López-Calva, Grajales 2006)

Existen dos niveles de observaciones críticas al IDH, el conceptual y el de implementación.

A nivel conceptual las críticas se centran en la discusión sobre las dimensiones relevantes que hay que considerar y su forma de agregación. Diversos autores, (Revallion 1997, Kelly 1991) señalan que la forma de agregación del IDH por medio de un promedio simple hace posible un nivel perfecto de sustitución entre sus tres componentes. En este sentido los juicios detrás de la valoración de las distintas dimensiones del IDH no son explícitos y por tanto son cuestionables.

Otros cuestionamientos mencionan que el PNUD no presenta un análisis detallado que justifique el uso de la fórmula de agregación del IDH, y el por qué el peso de las tres dimensiones son iguales.

Teóricamente puede resultar cuestionable usar cotas basadas en valores ideales de las variables consideradas o utilizadas para construir los índices de cada componente, por ejemplo si la cota superior de esperanza de vida cambiara de 78 a 73 años varios estados y municipios de México pasarían de Desarrollo Humano medio a Desarrollo Humano Alto.

También se puede establecer que la metodología de medición del IDH no permite reflejar el mejoramiento de aquellos municipios de desarrollo alto, dado que sus valores van de .900 a .999

Sobre el marco conceptual se mencionan dos consideraciones. La primera tiene que ver con el origen del concepto, para algunos autores hindús, (Srinivasan, 1994) el enfoque alternativo data desde 1938, año en el que el *Indian National Planning Committee* enfatizó la necesidad de lograr mejores niveles de vida para la población a través de la reducción de la pobreza y de búsqueda de una distribución más equitativa de la riqueza.

Por lo tanto el concepto del papel instrumental del ingreso ha estado presente hace tiempo en el pensamiento de los planeadores de políticas públicas.

Por otra parte no existe correspondencia entre el concepto de capacidades y su implementación a través del IDH debido a que las capacidades no tienen una métrica homogénea a diferencia del enfoque del ingreso que si tiene esa característica.

Sobre el particular **Srinivasan** señala; dado que el valor relativo de las capacidades varía entre individuos, grupos sociales y países, tomando en cuenta

que los componentes del IDH son funcionamientos en el sentido de Sen, el valor intrínseco de cada funcionamiento no se captura en la medición lineal del IDH<sup>7</sup>

Sobre la implementación práctica el mismo T.N Srinivasan expresa sus dudas con la construcción de las bases de datos.

Expone algunos inconvenientes.

1. Los procedimientos de extrapolación para construir una medida homogénea del PIB partir del poder de compra del dólar.
2. En países pobres no existe el indicador de esperanza de vida y debe ser estimado.
3. La alfabetización se define de distinta forma entre países.

Existen diversas críticas al IDH sin embargo los límites que pueda tener deben de ser subsanados con indicadores auxiliares que son construidos de forma local y que pueden aportar los elementos excluidos del IDH. Hay que recordar que el IDH y todos los indicadores sociales, son una herramienta para que los encargados de las políticas públicas tengan puntos de referencia, por lo que esperar que un sólo indicador resuma la complejidad de la dinámica social puede ser demasiado, y es el uso combinado de estos una forma de aproximarse certeramente al entendimiento de fenómenos sociales.

## **b) La dinámica económica de la Zona Metropolitana del Valle de México.**

Al dar una dimensión territorial específica a un instrumento de medición del bienestar, se está construyendo una herramienta de política pública que puede servir para la planeación territorial, y al mismo tiempo la lectura oportuna de los indicadores locales es una forma de enfrentar los problemas derivados de la dinámica económica, política y social.

Generar indicadores a nivel municipal sobre la **ZMVM** requiere un conocimiento estadístico del territorio, que permita cruzar información y revisar tendencias con el objeto de conocer cuáles regiones de la **ZMVM** convergen o divergen del crecimiento y desarrollo.

---

<sup>7</sup> Cita contenida en; El concepto de Desarrollo Humano, López-Calva, Vélez Grajales, Pund, 2002

## **El contexto nacional.**

Al terminar la etapa del desarrollo estabilizador basado en la estrategia de sustitución de importaciones y con la implementación de la estrategia basada en las exportaciones el carácter de la dinámica de las regiones y su vocación productiva cambió.

A principios de los años ochenta el petróleo representaba casi dos terceras partes de las exportaciones, en tanto el otro 30% era industrial. Hasta 2000 la exportación de petróleo disminuyó al 9% del total de las exportaciones, mientras la industria llegó a un 88,4%.

Dentro de la industria aumentaron sobre todo las exportaciones de las maquiladoras: su valor anual se incrementó treinta veces de 1980 a 2000, y el porcentaje de participación de las maquiladoras sobre todas las exportaciones mexicanas creció de 14% a 48,6% (BANXICO).

Dentro de la industria no perteneciente a la maquiladora, fueron la automotriz y la electrónica las que se convirtieron en el motor de la economía de exportación.

## **Impacto del cambio estructural en la ZMVM.**

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México comienza a crecer como tal a partir de la década del sesenta, es un espacio urbano que ocupa el centro del país y que al 2010 es integrado por una población de más veinte millones de habitantes<sup>8</sup>. La ZMVM es definida en el Diario Oficial de la Federación<sup>9</sup> como el espacio conjunto entre municipios de Hidalgo y el Estado de México, así como las delegaciones del Distrito Federal, este territorio es reflejo de una serie de políticas que han privilegiado economías de concentración que deben su ser a las necesidades de acumulación distintos modelos económicos.

El cambio en la estrategia económica implementada partir de la crisis de la deuda de los años ochenta impactó la dinámica económica de las regiones del país en el caso particular de la Ciudad de México disminuyó su porcentaje de participación en el PIB nacional.

Entre 1980 y 1988 éste descendió de 37,7% a 31,9%, lo que significa una pérdida del 15%. Después de esta caída el nivel logró estabilizarse; sin embargo, Ciudad de México no logró volver a aumentar su porcentaje sobre la producción nacional.

---

<sup>8</sup> Censo de Población y Vivienda 2010

<sup>9</sup> Diciembre 2006

El sector industrial en Ciudad de México sufrió una crisis de la cual no pudo recuperarse. El porcentaje de la ciudad sobre la producción industrial nacional disminuyó en menos de 20 años de 40% a 26%, es decir, tuvo una pérdida del 30%

La disminución de la participación de Ciudad de México en el PIB nacional se debe a cierta descentralización del sector manufacturero. Se ve claramente que a partir de la implementación de la política orientada hacia el mercado global la dinámica de crecimiento tuvo un desplazamiento principalmente en dirección norte: dentro de las 20 ciudades industriales más importantes del país, 9 se encuentran en estados del norte, y la tasa de crecimiento de éstas se encuentra claramente por encima del promedio de crecimiento industrial del 70% (1988-1998). La industria en las ciudades fronterizas de Mexicali y Tijuana, mostraron un crecimiento de 234%, Torreón y Ciudad Juárez aumentaron su producción a más del doble, también Hermosillo, Saltillo y Monterrey obtuvieron un crecimiento superior al promedio.

La segunda región más grande, donde también se pudo observar una subida muy alta de la producción, se encuentra al noroeste de Ciudad de México. En Aguascalientes la producción industrial creció más del triple, en León el doble y en San Luis Potosí un 84%. Sin embargo, la industria de los estados fronterizos contiene mucha maquila, por lo que el crecimiento del valor agregado se encuentra por debajo de la ZMVM.

Como consecuencia de este desarrollo, se dieron desplazamientos dentro del orden espacial de la industria mexicana. Entre 1988 y 1998, las ciudades en el norte tuvieron importantes tasas de crecimiento tal es el caso de Mexicali (83%), Tijuana (63%), Torreón (48%), Ciudad Juárez (26%) y pudieron aumentar su porcentaje sobre la producción nacional, del mismo modo lo hicieron otras ciudades como Aguascalientes (76%), Guadalajara (36%) y Puebla (32%).

El cambio de la estrategia de sustitución de importaciones hacia una economía globalizada produjo en México, sin duda, alguna reestructuración de la economía, sin embargo, no se debe sobreestimar este cambio.

Con una quinta parte de la producción de todo el país, Ciudad de México supera la producción total de las ciudades industriales del norte. Esto quiere decir que, aunque la dinámica de crecimiento se haya desplazado hacia las ciudades del norte del país, el centro de gravitación sigue siendo la gran metrópoli.

El desarrollo en el mercado laboral transcurrió de forma parecida. El empleo en la industria en Ciudad de México aumentó entre 1994 y 2003 solamente un 2,9%, mientras que el porcentaje de participación de la ciudad sobre el empleo en la

industria en México disminuyó de un 42% a un 34% (INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano).

El mayor crecimiento en cuanto empleo de la última década lo tuvieron Toluca (91%), Mérida (73%), Saltillo (69%), Querétaro (69,3%), Aguascalientes (56,4%) y Tijuana (51,7). Es decir, algunas ciudades de la región centro de México se desarrollaron con respecto al empleo en la industria, tan fuerte como las ciudades del norte del país. (Parnreiter 2004)

A partir del periodo de apertura comercial la **ZMVM** se enfoca en la producción de bienes intermedios y de servicios, estos crecen de una manera importante, a tal grado que al día de hoy el PIB combinado de la **ZMVM** representa el 28%<sup>10</sup> del total de la economía del país, es decir la zona de mayor generación de ingresos.

Estas concentraciones, implican también fenómenos demográficos de interés, una gran cantidad de trabajadores han arribado en los últimos 20 años a los municipios de la ZMVM, principalmente los ubicados al oriente, también podemos observar migraciones de alto poder adquisitivo que generan nuevos desarrollos inmobiliarios de muy alto valor agregado que se desarrollan principalmente alrededor de la zona poniente del Valle de México, sin embargo ante la salida de las industrias, también la zona se ha vuelto expulsora de mano de obra.

A partir de los datos del último censo de población y vivienda vemos que en 5 años la población de la ZMVM ha crecido a un ritmo estable pero continuo pasando de **19,239,210 a 20,088,730** habitantes en 2010, lo que significa un incremento de **842,820** personas, que demandan nuevos asentamientos, servicios urbanos, servicios de salud y educación, pero sobre todo empleo.

La dinámica urbana a través de la perspectiva del desarrollo humano se puede evaluar en tres dimensiones, a continuación se analizan dichas dimensiones.

### **c) Evaluación de las dimensiones del IDH en la ZMVM.**

#### **Educación.**

La educación es quizá el componente del IDH que pareciera tener más posibilidades de adaptarse a los cambios demográficos y sociales, ya que es un mandato Constitucional la obligatoriedad de la educación, sin embargo el crecimiento poblacional de la ZMVM implica que una gran cantidad de niños y jóvenes que se encuentran entre los 6 y los 24 años demanden servicios educativos. En el siguiente cuadro se muestra su distribución.

---

<sup>10</sup> Seminario de Doctorado de Economía Urbana y Regional, FE –Unam, Encinas Ródriguez Alejandro, 2007.

Cuadro 3.

**Distribución por entidad federativa y situación escolar.**

Entidad	Población en edad escolar (6 a 24 años)	Población que asiste a la escuela	Población que no asiste a la escuela	Tasa de asistencia escolar
Distrito Federal	2,665,838	1,914,209	751,629	71 %
Estado de México	5,463,295	3,680,964	1,782,331	67 %
Hidalgo(Tizayuca)	34,451	23,906	10,545	67 %
Total	8,163,584	5,619,079	2,544,505	68 %

Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Del cuadro anterior se desprende que existe un grave problema de cobertura escolar ya que 2.5 millones de jóvenes están fuera del circuito educativo, presionando al mercado de trabajo, de estos 1.7 millones se encuentran en el Estado de México y 751,629 en el DF. La cantidad sigue siendo un problema importante, ya que si bien la educación básica tiene una cobertura amplia, es en los niveles superiores donde la oferta educativa es insuficiente, combinando esto con una pobre dotación de recursos que impide el acceso a la educación privada, tenemos como resultado un vasto universo de personas sin una acumulación suficiente de años de estudio.

La estructura de educación es sustancialmente diferente entre el Estado de México y el Distrito Federal, mientras que el primero cuenta con plenas facultades para administrar la educación básica, en la Ciudad de México la administración educativa se encuentra en manos de la autoridad federal, sin embargo en los últimos años ambos gobiernos han impulsado programas de apoyo a la educación.

Las tasas de asistencia escolar son significativas en la ZMVM, En este punto se presenta otra paradoja interesante, por un lado existe una alta presión por educación principalmente en nivel medio superior que no está cubierta y por otro lado en la misma zona se genera el mayor cumulo de conocimientos de vanguardia y existe la mayor concentración de universidades, tanto públicas como privadas, en la ZMVM se concentran cerca del 50 % de los investigadores del país, pero aun así el reto de cobertura sigue pendiente.

**Salud.**

La capacidad de vivir una vida larga y saludable es un indicador muy importante, pero además es una misión que corresponde primordialmente al Estado. La ZMVM es prácticamente urbana, salvo asentamiento rurales periféricos, el acceso al agua potable y a servicios de drenaje son una realidad para la gran mayoría de los habitantes, sin embargo el acceso a la salud está determinado por la condición laboral y por el lugar de residencia. Aunque se ha avanzado en un esquema de



Seguro Popular, no existe un esquema de acceso universal a los servicios de salud.

Cuadro 4

**Atención médica por tipo de condición.**

<b>Entidad</b>	<b>Población Total</b>	<b>Derechohabiente</b>	<b>No derechohabiente</b>	<b>No especificado</b>
Estado de México	11,168,301	6,176,317	4,800,297	191,687
Distrito Federal	8,851,080	5,644,901	2,971,074	235,105
Tizayuca	97,461	61,013	33,036	3,412
<b>Total</b>	<b>20,116,842</b>	<b>11,882,231</b>	<b>7,804,407</b>	<b>430,204</b>

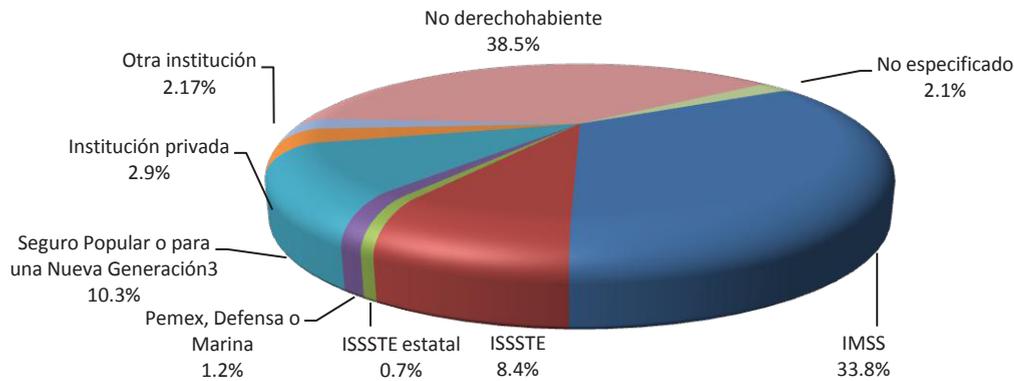
Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

La población derechohabiente de algún tipo de servicio es de 11.8 millones, mientras que la población no derechohabiente es de 7.8 millones de personas, este panorama indica que las instituciones privadas y públicas que atienden a población no derecho habiente tienen una enorme demanda.

Es de notar que a pesar de que el Estado de México tiene mayor población el número total de derechohabientes es similar al del Distrito Federal, por lo tanto la presión sobre los servicios de salud es considerablemente superior, En la ZMVM existe una cantidad importante de instituciones privadas que van desde dispensarios hasta clínicas de tercer nivel, sin embargo son las instituciones públicas locales y federales las que atienden a la población no derecho habiente.

Coexisten diversos esquemas de atención, a nivel federal la Secretaria de Salud atiende a la población abierta, la federación complementa su oferta con el Seguro Popular, por otro lado a nivel estatal los gobiernos tanto del Estado de México como del Distrito Federal manejan esquemas de atención gratuitos a no derechohabientes.

Grafica 3

**Atención médica por tipo de institución.**

Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

La evolución de las políticas públicas en materia de salud ha tenido como resultado el descenso en la mortalidad infantil en toda la zona, mientras que los índices de supervivencia infantil aumentan.

**Ingreso.**

La dimensión del ingreso corresponde a la capacidad generar el ingreso para adquirir bienes y servicios en cantidades y calidades suficientes, esta es una capacidad que está ligada al mercado laboral que puede ser público o privado, formal o informal, y a las oportunidades de autoempleo, sin embargo el dinamismo de los distintos mercados laborales está directamente relacionado con la estrategia económica federal.

Los estados y municipios participan con estrategias territoriales de fomento a determinadas industrias o con incentivos directos a la inversión privada, adicionalmente la calidad de los sistemas de transporte, la seguridad pública y la simplificación administrativa son instrumentos que desde los ámbitos locales impactan en las inversiones y por lo tanto en los mercados laborales.

El ingreso de las personas puede ser medido en términos de su ingreso per cápita y el PIB de los municipios, es en esta dimensión donde podemos observar como la apertura comercial ha traído cambios cualitativos importantes.

Cuadro 5.

**Población Económicamente Activa ZMVM 2010**

<b>Entidad</b>	<b>PEA</b>	<b>Población Ocupada</b>	<b>Población Desocupada.</b>
DF	4,035,075	3,841,465	193,610
EDO MEX	4,635,613	4,400,742	234,871
TIZAYUCA	37,575	35,789	1,786
<b>TOTAL</b>	<b>8,708,263</b>	<b>8,277,996</b>	<b>430,267</b>

Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Sin tomar en cuenta la calidad del empleo y la remuneración media, podemos ver que al 2010 el modelo pareciera que cuenta con una capacidad aceptable para generar empleo, adicionalmente podemos observar que es el Estado de México la entidad donde se concentra el mayor número de empleos aunque en términos relativos los porcentajes son similares.

La ZMVM vive un fenómeno dual, por un lado recibe mano de obra, producto de su continuo crecimiento y por otro lado en los municipios del oriente del Valle de México se presentan fenómenos de emigración de trabajadores principalmente jóvenes, sin embargo de acuerdo con datos del INEGI el ingreso per cápita en la ZMVM aún sigue siendo alto, aunque podemos observar un retroceso importante en el año 2009, producto de la crisis internacional y de la caída del PIB de México.

Cabe resaltar que el PIB a nivel municipal y delegacional presenta divergencias importantes pues en tanto que la delegación Benito Juárez tiene un ingreso anual por habitante de 27,994 dólares, el municipio de Ecatepec del Estado de México presenta un ingreso de 3,889 dólares lo que nos habla de que existen disparidades importantes, las cuales ciertamente se tornan menos drásticas si comparamos nacionalmente los ingresos por habitante del primer lugar en el Índice de Desarrollo Humano(2005) que es la delegación, Benito Juárez (27,800 dólares) con el último lugar del mismo índice, el municipio del estado de Guerrero, Cochoapa el Grande (1841 dólares).

Cuadro 6

**Ingreso per cápita anual 2010 (medido en dólares)**

<b>Entidad</b>	<b>Ingreso por habitante</b>
DF.	15,322.1
Estado de México.	9,436.7
Hidalgo (Tizayuca)	11,140.8
Promedio ZMVM	11,966.5

Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, Banxico e INEGI.



Del cuadro anterior vemos que el ingreso en DF es superior al del Estado de México, de hecho el promedio del a ZMVM es afectado por su bajo ingreso, pareciera que una estrategia en el Estado México es mantener una gran volumen de oferta de empleo a costa de castigar el ingreso.

Otro factor que pudiera explicar la diferencia, es la calidad de empleo, pues mientras en DF los sectores productivos están orientados a servicios y producción de bienes de consumo con procesos industriales ligeros, en Estado de México el empleo está concentrado en empleos industriales de bienes intermedios.

En términos agregados el PIB de la ZMVM no ha dejado de crecer, concentrándose en la delegaciones centrales del DF y en los municipios industriales del Estado de México, estableciendo un sistema centro periferia, donde en la ZMVM existen zonas que son prácticamente dormitorios de la mano de obra, con una infraestructura productiva inexistente. Y zonas de asentamientos corporativos que atraen mano de obra altamente calificada.

Se puede decir que salvo algunos municipios del Estado de México las industrias pesadas han salido de la ZMVM y esta tiende a *terciarizar* su generación de valor agregado. Sobre lo anterior la oficina del PNUD en México, ofrece una reflexión interesante.

- El impacto final del gasto público está sujeto a tantas condiciones que una mayor erogación no equivale necesariamente a más bienestar. Por ejemplo, el gasto en servicios médicos puede permitir a una persona acumular capital humano en forma de una mejor salud. Sin embargo, una vida más saludable puede combinarse con una educación pública de pobre calidad que aporte poco a los conocimientos del individuo o a su capacidad de emplearse en forma productiva. Aun si la educación permitiera obtener un empleo mejor remunerado, el mayor ingreso no necesariamente se traducirá en mejores condiciones de vida si no existe la infraestructura de comunicación adecuada que permita transformarlo en bienes y servicios.
- También es posible que la mayor disponibilidad de estos beneficios no necesariamente esté asociada a un mayor bienestar, como ocurre cuando se tiene agua entubada en el hogar, pero ésta no es potable o incluso puede transmitir enfermedades graves. Mayores recursos, privados o públicos, no son sinónimo de mayor desarrollo humano, pero tienen el potencial de contribuir a él.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Informe de Desarrollo Humano en México 2010. PNUD, México DF 2011

## CAPÍTULO 2

Análisis estadístico, y econométrico de los municipios y delegaciones que integran la Zona Metropolitana del Valle de México.

### a) Estadísticas Generales.

El presente capítulo lo integran una serie de estadísticas que dan cuenta del estado interregional que guarda la ZMVM desde la medición del **IDH**. Adicionalmente se establece un contraste con el **Índice de Marginación Urbana (IMU)** que elabora Conapo y por último se plantea un modelo econométrico que utiliza una recta de regresión derivada del método de mínimos cuadrados ordinarios con dos variables **IDH** e **Ingreso Per Cápita**.

Cuadro 7

#### Índice de Desarrollo Humano Nacional 2008

Índice de Desarrollo Humano	Índice de Salud	Índice de Educación	Índice de Ingreso
.8290	.8354	.8667	.7850

Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011.

La ZMVM presenta complejidades importantes propias de una de las principales megalópolis del mundo y la principal zona económica de México, de tal suerte que es pertinente establecer en un primer panorama la situación que guardan los municipios y delegaciones que la integran.

Cuadro 8

#### Índice de Desarrollo Humano en la ZMVM 2010

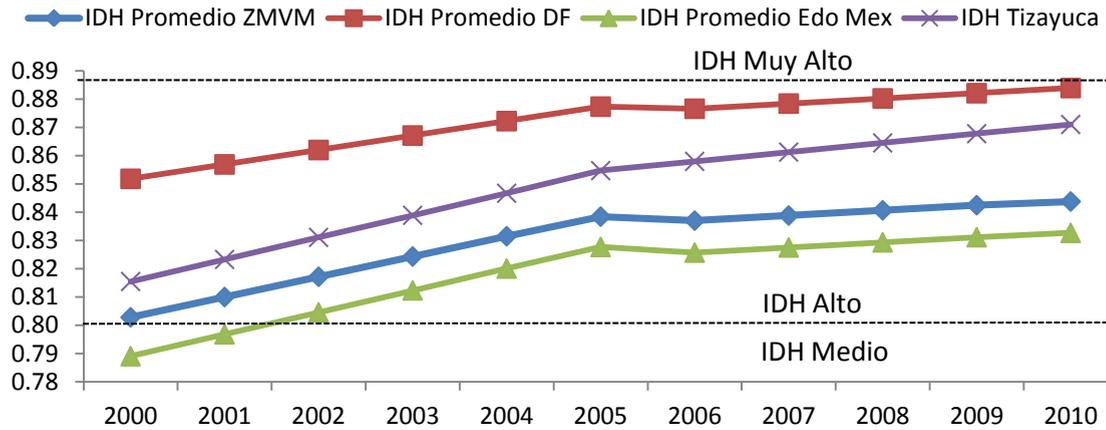
Entidad	Índice de Salud	Índice de Educación	Índice de Ingreso
Ciudad de México	0.864	8.8789	0.831
Estado de México	0.840	8.6205	0.752

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe municipal de desarrollo Humano 2005 y Censo de población 2010.



Gráfica 4.

**Índice de desarrollo humano en la ZMVM.**



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe municipal de desarrollo Humano 2005 y Censo de población 2010.

De la gráfica anterior se desprende que el IDH del 2000 el promedio de la ZMVM estaba muy cerca del desarrollo humano medio (menor a .8000).

Cuadro 7

**Evolución del IDH**

Zonas	2000	2005	2010
Promedio ZMVM	0.8028	0.8384	0.8438
Promedio Delegaciones de la CD de México	0.8518	0.8773	0.8939
Promedio Municipios del Estado de México e Hidalgo	0.7891	0.8277	0.8327
<b>Nacional</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Estimación Nacional.	0.8225	0.8265	0.8290

Fuente: Estimación propia con datos del Informe municipal de desarrollo Humano 2005, Informe nacional de Desarrollo Humano 2011, Censo de población y vivienda 2010 e INEGI-Banco de Información Económica.

Los municipios del Estado de México en el año 2002 superan el nivel de desarrollo humano medio y pasan a estar situados en un rango de IDH que va de 8.00 a 8.30 situándose en la franja de desarrollo humano alto. La Ciudad de México inicia la década con un IDH superior al .8500 y para el 2010 está muy cercana al .9000 que ya es considerado como un IDH muy alto.



Cuadro 8

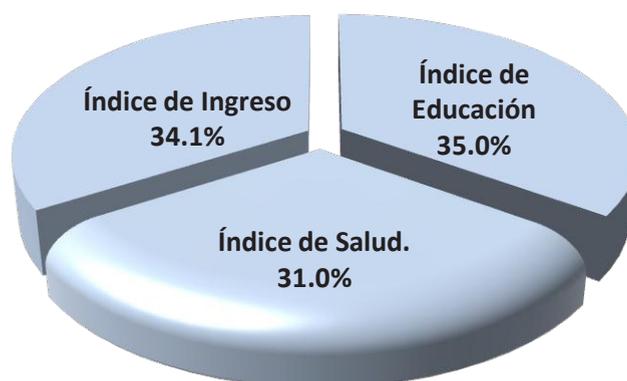
**IDH regional en el contexto nacional y mundial 2010**

REGIÓN	IDH
IDH Promedio DF	<b>0.89</b>
Países desarrollados	<b>0.89</b>
OCDE	<b>0.89</b>
No miembros de la OCDE	<b>0.86</b>
IDH Promedio ZMVM	<b>0.84</b>
IDH Promedio Estado de México. e Hidalgo.	<b>0.83</b>
IDH Nacional	<b>0.82</b>
América Latina y el Caribe	<b>0.77</b>
Europa y Asia Central	<b>0.75</b>
Asia Oriental y el Pacífico	<b>0.71</b>
Estados Árabes	<b>0.66</b>
IDH Países en desarrollo	<b>0.64</b>
Asia Meridional	<b>0.57</b>
África Subsahariana	<b>0.43</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Mundial de desarrollo Humano 2010

En el cuadro anterior es claro que el IDH de la ZMVM se encuentra cerca del promedio de los países que no son miembros del OCDE, por encima de los registrados en América latina y el Caribe. Sin embargo sólo la Ciudad de México se encuentra en el rango de los países desarrollados.

Gráfica 5.

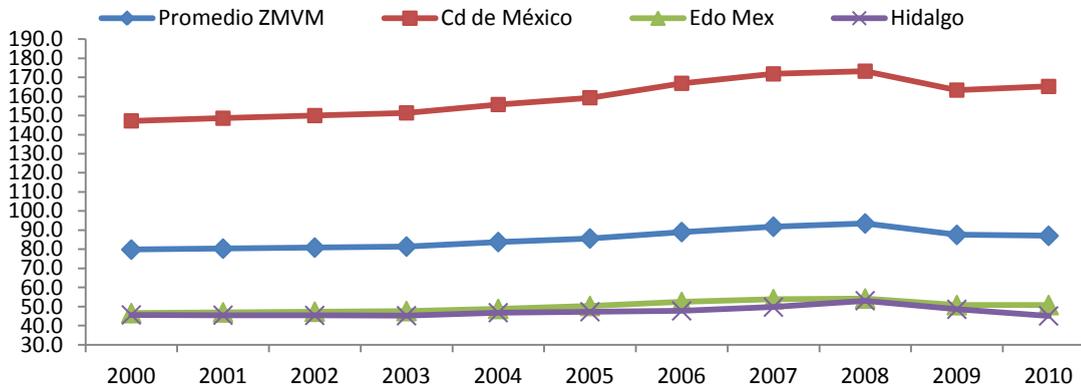
**Peso relativo de los componentes del IDH- ZMVM 2010**

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y vivienda 2010

En el IDH-2010 calculado para la ZMVM el peso del componente de salud es el que menos aporta al total. En tanto las dimensiones de educación e ingreso aportan ponderaciones similares.

Gráfica 6

**Ingreso Per Cápita anual, miles de pesos a precio del 2003.**



Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y vivienda 2010 y Encuesta Nacional Ingreso Gasto 2008.

El ingreso Per cápita tiene una evolución constante desde el año 2000, como podemos observar el ingreso de Tizayuca municipio de Hidalgo es muy similar al ingreso de los municipios del Estado de México, se observara entonces que el ingreso individual en los municipios periféricos al DF es similar, también es singular que estos municipios estén por debajo del promedio de ingreso de la ZMVM. Por otra parte lado el ingreso de la Ciudad de México es superior al promedio de ingreso de la ZMVM. Se observa que la crisis económica mundial del 2008 afecto sensiblemente el crecimiento del PIB y por lo mismo el crecimiento del ingreso por habitante se vio disminuido sensiblemente al punto que no se ha recuperado el nivel obtenido en 2008.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución del índice de Desarrollo Humano en los municipios y delegaciones de la ZMVM.

Cuadro 9

**IDH por municipios o delegaciones (ZMVM)**

Municipio	IDH 2000	Lugar	Municipio	IDH 2005	Lugar	Municipio	IDH 2010	Lugar
Benito Juárez	0.9164	1	Benito Juárez	0.9509	1	Benito Juárez	0.977	1
Coyoacán	0.8837	2	Miguel Hidalgo	0.9188	2	Miguel Hidalgo	0.934	2
Miguel Hidalgo	0.8816	3	Coyoacán	0.9169	3	Coyoacán	0.932	3
Cuauhtémoc	0.8699	4	Coacalco de Berriozábal	0.9045	4	Cuautitlán Izcalli	0.928	4
Tlalpan	0.8616	5	Cuautitlán Izcalli	0.9023	5	Coacalco de Berriozábal	0.924	5



Azcapotzalco	0.8551	6	Cuajimalpa de Morelos	0.8994	6	Cuautitlán	0.909	6
Álvaro Obregón	0.8536	7	Cuauhtémoc	0.8921	7	Cuauhtémoc	0.902	7
Coacalco de Berriozábal	0.8506	8	Cuautitlán	0.8919	8	Atizapán de Zaragoza	0.901	8
Iztacalco	0.8503	9	Azcapotzalco	0.8915	9	Tlalnepantla de Baz	0.901	9
Venustiano Carranza	0.8498	10	Atizapán de Zaragoza	0.8857	10	Azcapotzalco	0.897	10
Cuautitlán Izcalli	0.8447	11	Tlalnepantla de Baz	0.8854	11	Jaltenco	0.896	11
La Magdalena Contreras	0.8445	12	Huixquilucan	0.8842	12	Huixquilucan	0.894	12
Huixquilucan	0.8437	13	Tlalpan	0.8791	13	Cuajimalpa de Morelos	0.893	13
Tlalnepantla de Baz	0.8431	14	Jaltenco	0.8771	14	Naucalpan de Juárez	0.887	14
Cuajimalpa de Morelos	0.8426	15	Iztacalco	0.8765	15	Iztacalco	0.884	15
Gustavo A. Madero	0.842	16	Naucalpan de Juárez	0.8753	16	Tultitlán	0.883	16
Atizapán de Zaragoza	0.8418	17	Venustiano Carranza	0.874	17	Tlalpan	0.883	17
Naucalpan de Juárez	0.8407	18	Álvaro Obregón	0.8719	18	Venustiano Carranza	0.882	18
Xochimilco	0.8348	19	Gustavo A. Madero	0.87	19	Nezahualcóyotl	0.874	19
Iztapalapa	0.8284	20	Tultitlán	0.8699	20	Gustavo A. Madero	0.874	20
Cuautitlán	0.8243	21	Nezahualcóyotl	0.8621	21	Tizayuca	0.871	21
Tláhuac	0.8212	22	Tultepec	0.8613	22	Álvaro Obregón	0.869	22
Cocotitlán	0.8201	23	Ecatepec de Morelos	0.8597	23	Tultepec	0.868	23
Tlalmanalco	0.8198	24	Ixtapaluca	0.8592	24	Ecatepec de Morelos	0.867	24
Tultitlán	0.8186	25	Texcoco	0.8564	25	Ixtapaluca	0.864	25
Nezahualcóyotl	0.8177	26	La Magdalena Contreras	0.8558	26	Texcoco	0.860	26
Tultepec	0.8171	27	Tizayuca	0.8547	27	Xochimilco	0.853	27
Jaltenco	0.8155	28	Papalotla	0.8505	28	Tlalmanalco	0.851	28
Tizayuca	0.8155	29	Tlalmanalco	0.8502	29	Tepotztlán	0.850	29
Ixtapaluca	0.8117	30	Xochimilco	0.8481	30	La Magdalena Contreras	0.850	30
Tepotztlán	0.8106	31	Tepotztlán	0.8479	31	Tláhuac	0.849	31
Ecatepec de Morelos	0.8067	32	Tláhuac	0.8473	32	Chiconcuac	0.845	32
Texcoco	0.8052	33	Iztapalapa	0.8463	33	Huehuetoca	0.843	33
Melchor Ocampo	0.801	34	Acolman	0.8426	34	Acolman	0.841	34



Tesis de Maestría

La mejor Tesis sobre la Ciudad de México

Acolman	0.8008	35	La Paz	0.8407	35	Zumpango	0.841	35
Huehuetoca	0.7997	36	Huehuetoca	0.8394	36	Iztapalapa	0.841	36
Tezoyuca	0.799	37	Cocotitlán	0.837	37	Papalotla	0.840	37
Teoloyucan	0.7988	38	Zumpango	0.8349	38	Chicoloapan	0.839	38
Nicolás Romero	0.7986	39	Nicolás Romero	0.834	39	Nextlalpan	0.836	39
Coyotepec	0.7973	40	Chicoloapan	0.8339	40	Nicolás Romero	0.835	40
Temamatla	0.7962	41	Tonanitla	0.8333	41	Chimalhuacán	0.834	41
Milpa Alta	0.793	42	Teotihuacán	0.8313	42	Teotihuacán	0.832	42
La Paz	0.7925	43	Chiconcuac	0.8312	43	Cocotitlán	0.832	43
Papalotla	0.7902	44	Melchor Ocampo	0.8294	44	La Paz	0.832	44
Zumpango	0.789	45	Temamatla	0.826	45	Melchor Ocampo	0.831	45
Amecameca	0.7888	46	Teoloyucan	0.8258	46	Temamatla	0.830	46
Apaxco	0.7873	47	Chiautla	0.8235	47	Teoloyucan	0.828	47
Chicoloapan	0.7871	48	San Martín de las Pirámides	0.8227	48	Chiautla	0.828	48
Atenco	0.7819	49	Chalco	0.8213	49	Tepetlaoxtoc	0.825	49
Teotihuacán	0.7819	50	Ayapango	0.8191	50	Tonanitla	0.823	50
San Martín de las Pirámides	0.7799	51	Amecameca	0.8182	51	Tequixquiac	0.822	51
Ayapango	0.7783	52	Tezoyuca	0.8182	52	Milpa Alta	0.822	52
Chalco	0.7757	53	Tenango del Aire	0.8177	53	Chalco	0.819	53
Chiautla	0.7757	54	Tequixquiac	0.8152	54	Amecameca	0.816	54
Tenango del Aire	0.7751	55	Nextlalpan	0.8151	55	Ozumba	0.816	55
Tequixquiac	0.7729	56	Apaxco	0.8147	56	Ayapango	0.815	56
Valle de Chalco Solidaridad	0.7694	57	Valle de Chalco Solidaridad	0.8128	57	Temascalapa	0.815	57
Nextlalpan	0.7678	58	Coyotepec	0.8097	58	San Martín de las Pirámides	0.815	58
Chimalhuacán	0.7666	59	Atenco	0.8086	59	Apaxco	0.813	59
Nopaltepec	0.763	60	Chimalhuacán	0.8086	60	Valle de Chalco Solidaridad	0.813	60
Tepetlaoxtoc	0.761	61	Tepetlaoxtoc	0.8028	61	Tenango del Aire	0.811	61
Jilotzingo	0.7586	62	Milpa Alta	0.7983	62	Tezoyuca	0.808	62
Axapusco	0.7583	63	068 Ozumba	0.7982	63	Coyotepec	0.808	63
Hueypoxtla	0.7538	64	Temascalapa	0.7981	64	Isidro Fabela	0.807	64
Temascalapa	0.7533	65	Otumba	0.7931	65	Jilotzingo	0.804	65
Isidro Fabela	0.753	66	Jilotzingo	0.7907	66	Otumba	0.801	66
Ozumba	0.7482	67	Tepetlixpa	0.784	67	Atenco	0.800	67
Atlautla	0.7467	68	Isidro Fabela	0.7791	68	Hueypoxtla	0.783	68
Otumba	0.7465	69	Axapusco	0.7768	69	Axapusco	0.782	69
Tepetlixpa	0.7437	70	Hueypoxtla	0.7666	70	Nopaltepec	0.782	70
Chiconcuac	0.7412	71	Nopaltepec	0.766	71	Atlautla	0.769	71



Ecatzingo	0.735	72	Atlautla	0.7623	72	Tepetlixpa	0.768	72
Villa del Carbón	0.717	73	Ecatzingo	0.729	73	Ecatzingo	0.758	73
Tonanitla	..	74	Villa del Carbón	0.7172	74	Villa del Carbón	0.737	74

Fuente: Elaboración propia con base en Informe Municipal de Desarrollo humano 2005 y Censo General de Población 2010.

En el cuadro 9 podemos ver que los municipios que están en los primeros lugares tienen índices superiores a .900 y que salvo algunas excepciones no hay cambio significativos, de hecho la delegación Benito Juárez se ha mantenido consistentemente con el IDH más alto no sólo de la ZMVM sino del país, se observa también que desde 2005 un número mayor de municipios del Estado de México se integra a los 10 índices más altos de la lista.

Por otro lado el municipio de Villa del Carbón se ha mantenido como el municipio con menor desarrollo humano durante 10 años. Podemos mencionar que los municipios centrales del Distrito Federal y los municipios del norponiente del Estado de México, concentran los niveles de desarrollo muy altos, también podemos observar que 10 municipios o delegaciones se encuentran por encima del .900 que es considerado como un desarrollo humano muy alto, mientras que 7 municipios están por debajo de .800 y son considerados como de desarrollo humano medio, el resto 57 municipios van de .800 a .890 que son considerados como de desarrollo humano alto.

Se constata el efecto de la crisis del 2008 al ver reducido el ritmo de crecimiento del Índice pues no se observa el mismo dinamismo que en el periodo 2000-2005

Cuadro 10

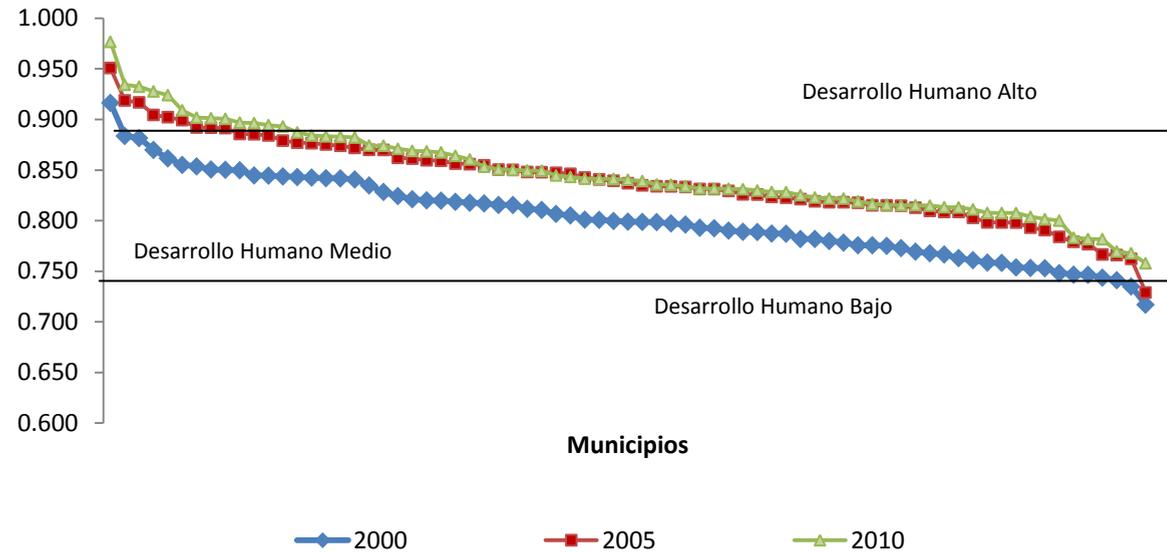
<b>Cuadro Resumen</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>
Distancia entre el primer y último lugar	0.1994	0.2337	0.239
Promedio IDH ZMVM	0.802	0.838	0.845
Desviación Estándar del IDH	0.040	0.0434	0.044
Varianza del IDH	0.0016	0.0017	0.0018
Municipios por debajo del promedio	40	38	42
Municipios por encima del promedio	33	36	32
Mayor IDH	0.9164	0.9509	0.977
Menor IDH	0.717	0.7172	0.737

Fuente: Elaboración propia con base en Informe Municipal de Desarrollo Humano 2005 y Censo de Población 2010.

En el cuadro 9 se nota que existe un proceso de polarización el progreso pues mientras que el municipio mejor ubicado avanzó .06 en 10 años el peor ubicado avanzó .02 es decir tres veces menos, al parecer los lugares con mejor desarrollo humano pueden acceder a los instrumentos necesarios para paliar los costos derivados de una crisis financiera, mientras que los municipios de bajos ingresos no cuentan más que los instrumentos que el Estado proporciona.



Gráfica 7

**Evolución del Índice de Desarrollo Humano 2000-2010**

Fuente: Elaboración propia con base en Informe Municipal de Desarrollo Humano 2005 y Censo de Población 2010.

La evolución del IDH durante 10 años ha estado marcada por un crecimiento generalizado, donde los municipios y delegaciones de la ZMVM prácticamente salen de la zona de desarrollo humano bajo y se ubican principalmente en el espacio que va de desarrollo medio a alto. Otra vez podemos observar que el proceso de avance del IDH es significativamente más lento en el periodo 2005-2010, de hecho el efecto del estancamiento en el IDH puede ser multifactorial, sin embargo parece atender primariamente a una caída en el ingreso de las personas.

### **b) Comparación entre IDH-Municipal y el Índice de Marginación Urbana.**

Podemos utilizar el **Índice de Marginación Urbana (IMU)** estimado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) para constatar si existe concordancia entre los indicadores, en principio ambos miden dimensiones de ingreso, educación y salud, adicionalmente el **IMU** mide la situación de vivienda.

Ambos indicadores son ampliamente utilizados tanto por académicos, como por los operadores de la política social, en este sentido es pertinente establecer las diferencias en cuando a niveles de marginación se trata.

En la siguiente tabla se aprecia una ordenación comparativa entre el **IDH** municipal y el **IMU** también municipal, que va ordenada jerárquicamente a partir del municipio menos marginado, se compara con el **IDH** del municipio de mayor desarrollo humano.

Cuadro 11  
IDH e IMU en municipios de la ZMVM 2005.

Municipio	IMU 2010	Lugar	Municipio	IDH 2010	Lugar
Benito Juárez	-2.34181	1	Benito Juárez	0.977	1
Miguel Hidalgo	-2.13419	2	Miguel Hidalgo	0.934	2
Coyoacán	-2.10744	3	Coyoacán	0.932	3
Coacalco de Berriozábal	-2.050240121	4	Cuautitlán Izcalli	0.928	4
Cuauhtémoc	-2.04202	5	Coacalco de Berriozábal	0.924	5
Azcapotzalco	-1.99036	6	Cuautitlán	0.909	6
Cuautitlán Izcalli	-1.940605108	7	Cuauhtémoc	0.902	7
Iztacalco	-1.92996	8	Atizapán de Zaragoza	0.901	8
Venustiano Carranza	-1.90828	9	Tlalnepantla de Baz	0.901	9
Álvaro Obregón	-1.8951	10	Azcapotzalco	0.897	10
Cuautitlán	-1.880175462	11	Jaltenco	0.896	11
Jaltenco	-1.840008513	12	Huixquilucan	0.894	12
Cuajimalpa de Morelos	-1.83148	13	Cuajimalpa de Morelos	0.893	13
Gustavo A. Madero	-1.8165	14	Naucalpan de Juárez	0.887	14
Atizapán de Zaragoza	-1.797735551	15	Iztacalco	0.884	15
Tlalpan	-1.79415	16	Tultitlán	0.883	16
Tlalnepantla de Baz	-1.788444399	17	Tlalpan	0.883	17
La Magdalena Contreras	-1.75361	18	Venustiano Carranza	0.882	18
Tultitlán	-1.719857885	19	Nezahualcóyotl	0.874	19
Naucalpan de Juárez	-1.664872316	20	Gustavo A. Madero	0.874	20
Huixquilucan	-1.664778626	21	Tizayuca	0.871	21
Iztapalapa	-1.6624	22	Álvaro Obregón	0.869	22



Nezahualcóyotl	- 1.660963054	23	Tultepec	0.868	23
Tláhuac	-1.64403	24	Ecatepec de Morelos	0.867	24
Xochimilco	-1.64335	25	Ixtapaluca	0.864	25
Ecatepec de Morelos	- 1.618041625	26	Texcoco	0.86	26
Tultepec	- 1.576736006	27	Xochimilco	0.853	27
Chicoloapan	- 1.576334001	28	Tlalmanalco	0.851	28
Ixtapaluca	- 1.519306066	29	Tepotzotlán	0.85	29
Tizayuca	-1.51799	30	La Magdalena Contreras	0.85	30
Texcoco	- 1.476040669	31	Tláhuac	0.849	31
Teoloyucán	- 1.456032842	32	Chiconcuac	0.845	32
Huehuetoca	- 1.450456444	33	Huehuetoca	0.843	33
Tlalmanalco	- 1.428643884	34	Acolman	0.841	34
Nicolás Romero	- 1.418168172	35	Zumpango	0.841	35
Tepotzotlán	- 1.380729005	36	Iztapalapa	0.841	36
Chiconcuac	- 1.357903199	37	Papalotla	0.84	37
Melchor Ocampo	- 1.355695656	38	Chicoloapan	0.839	38
Cocotitlán	- 1.328181706	39	Nextlalpan	0.836	39
Acolman	- 1.323096747	40	Nicolás Romero	0.835	40
Tequixquiac	- 1.304547682	41	Chimalhuacán	0.834	41
Teotihuacán	- 1.297778932	42	Teotihuacán	0.832	42
Zumpango	- 1.276765782	43	Cocotitlán	0.832	43
Chalco	- 1.241258971	44	La Paz	0.832	44
Valle de Chalco	- 1.224608176	45	Melchor Ocampo	0.831	45

Solidaridad					
La Paz	- 1.221062651	46	Temamatla	0.83	46
Chiautla	- 1.194183614	47	Teoloyucan	0.828	47
Coyotepec	- 1.172923647	48	Chiautla	0.828	48
Apaxco	- 1.162081924	49	Tepetlaoxtoc	0.825	49
Amecameca	- 1.160946455	50	Tonanitla	0.823	50
Tonanitla	- 1.158725486	51	Tequixquiac	0.822	51
Temamatla	- 1.153800125	52	Milpa Alta	0.822	52
San Martín de las Pirámides	- 1.149747612	53	Chalco	0.819	53
Papalotla	- 1.130230599	54	Amecameca	0.816	54
Nextlalpan	-1.11690061	55	Ozumba	0.816	55
Tenango del Aire	-1.11648693	56	Ayapango	0.815	56
Milpa Alta	-1.11545	57	Temascalapa	0.815	57
Atenco	- 1.109530514	58	San Martín de las Pirámides	0.815	58
Chimalhuacán	- 1.103178178	59	Apaxco	0.813	59
Tepetlaoxtoc	- 1.079829372	60	Valle de Chalco Solidaridad	0.813	60
Tezoyuca	- 1.005471824	61	Tenango del Aire	0.811	61
Jilotzingo	- 0.916970964	62	Tezoyuca	0.808	62
Temascalapa	- 0.870289695	63	Coyotepec	0.808	63
Hueypoxtla	- 0.834290222	64	Isidro Fabela	0.807	64
Otumba	- 0.813349032	65	Jilotzingo	0.804	65
Ayapango	- 0.792188882	66	Otumba	0.801	66
Ozumba	- 0.748447966	67	Atenco	0.8	67



Tepetlixpa	-0.74040274	68	Hueypoxtla	0.783	68
Nopaltepec	-0.706309376	69	Axapusco	0.782	69
Axapusco	-0.620582183	70	Nopaltepec	0.782	70
Isidro Fabela	-0.594769964	71	Atlautla	0.769	71
Atlautla	-0.504177623	72	Tepetlixpa	0.768	72
Ecatzingo	-0.311031321	73	Ecatzingo	0.758	73
Villa del Carbón	-0.060517035	74	Villa del Carbón	0.737	74

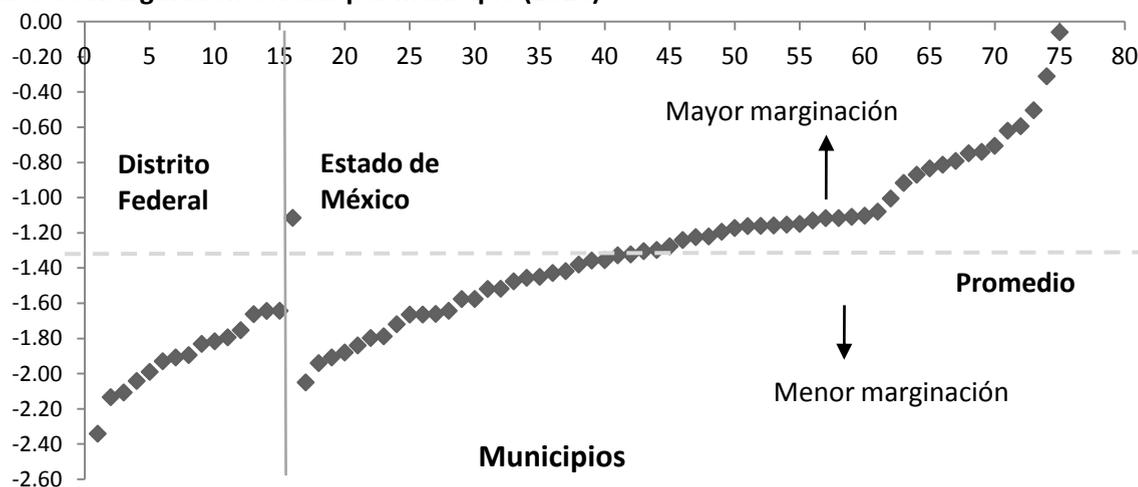
Fuente: Elaboración propia con base en Informe Municipal de Desarrollo humano 2005, Censo General de Población 2010 e Informe de Marginación Urbana 2010.

De la tabla anterior se desprende que al menos en los extremos existe una amplia correspondencia. En el caso de los municipios con menor grado de marginación al menos en los primeros diez lugares coinciden con los municipios que tienen un alto grado de desarrollo humano, al mismo tiempo los municipios mexiquenses de **Ecatzingo y Villa del Carbón** se encuentran en el nivel de mayor marginación y menor desarrollo humano.

Al igual que en el IDH las delegaciones centrales del Distrito Federal, así como los municipios del poniente de la ZMVM son las aéreas de menor marginación. Los municipios del oriente y norte del Estado de México son los que registran los mayores niveles de marginación.

Grafica 9

**Índice de Marginación Urbana por municipio (2010)**



Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Marginación Urbana 2005.



Los datos alrededor del promedio para la ZMVM presentan una mayor dispersión en los municipios del Estado de México que en Distrito Federal, la única delegación que se encuentra en un nivel cercano al promedio (mayor marginación) es Milpa Alta. En tanto que podemos observar la enorme distancia que existe entre los municipios con un alto grado de marginación (Villa del Carbón y Ectazingo), respecto de las delegaciones menos marginadas (Benito Juárez, Miguel Hidalgo)

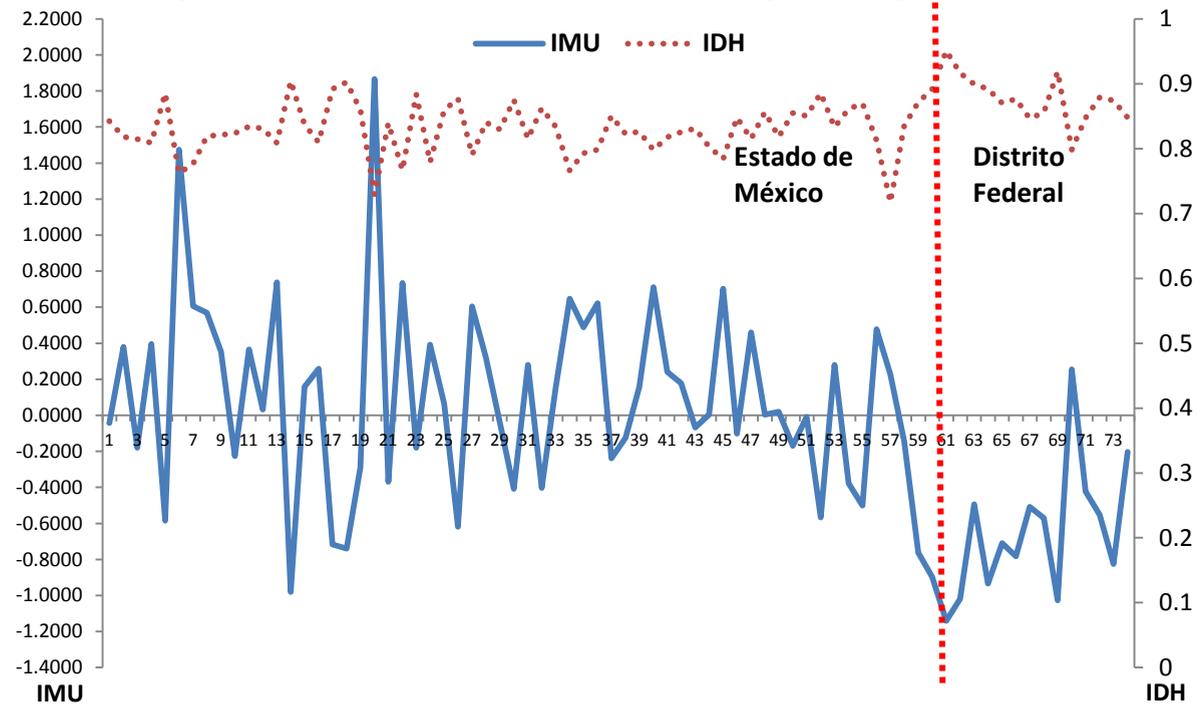
Cuadro 12

<b>Índice de Marginación Urbana 2010</b>	
Distancia entre el primer y último lugar	-2.281
Promedio IMU- ZMVM	-1.368
Desviación Estándar del IMU	0.458
Varianza del IMU	0.210
Municipios por debajo de la media	38
Municipios por encima de la media	36
Mayor IMU	-0.060
Menor IMU	-2.341

Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Marginación Urbana Conapo 2005

Grafica 10

**Índice de Marginación Urbana e Índice de Desarrollo Humano por municipio (2005)**

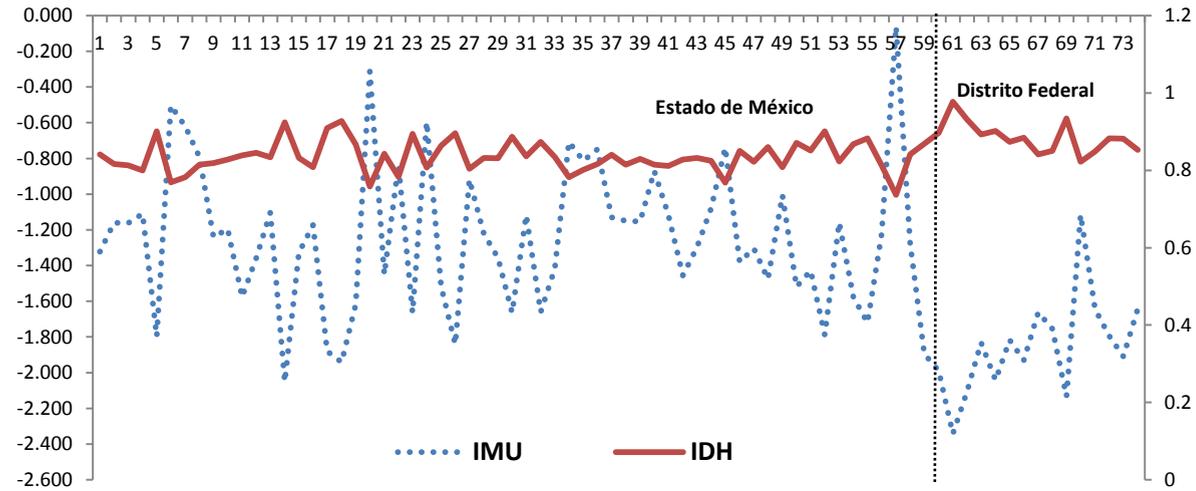


Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Marginación Urbana Conapo 2005



Grafica 10

**Índice de Marginación Urbana e Índice de Desarrollo Humano por municipio (2010)**



Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Marginación Urbana Conapo 2010

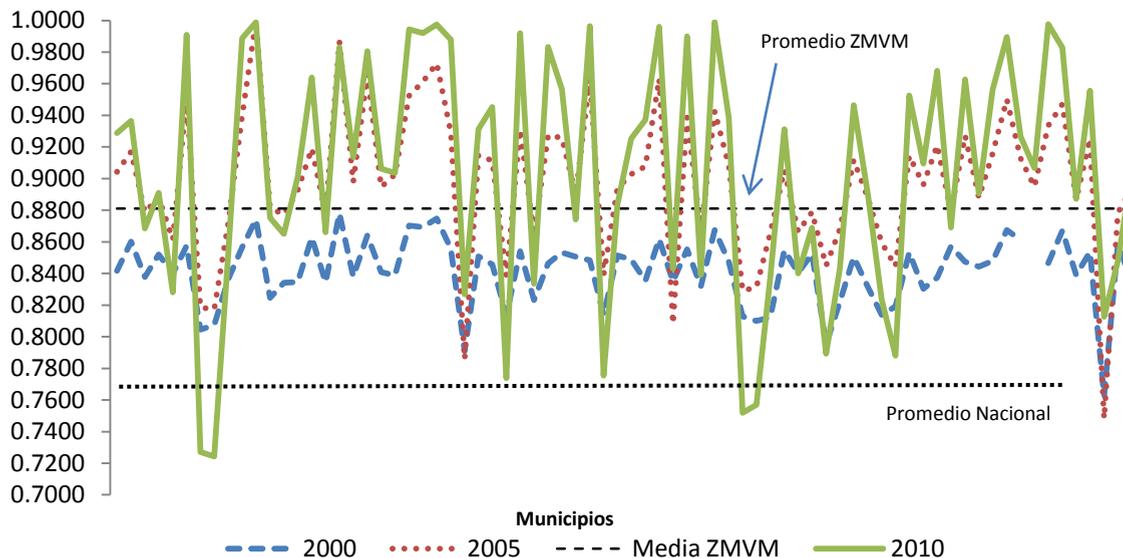
**c) Componentes del IDH.**

**IDH Municipal-Salud.**

El análisis detallado del IDH en su dimensión de salud tiene algunas consideraciones preliminares, como el hecho de que en la ZMVM cerca de 7.5 millones de personas no son derechohabientes de alguna institución pública o privada.

Gráfica 11

**Evolución del Índice de Salud por Municipio.**

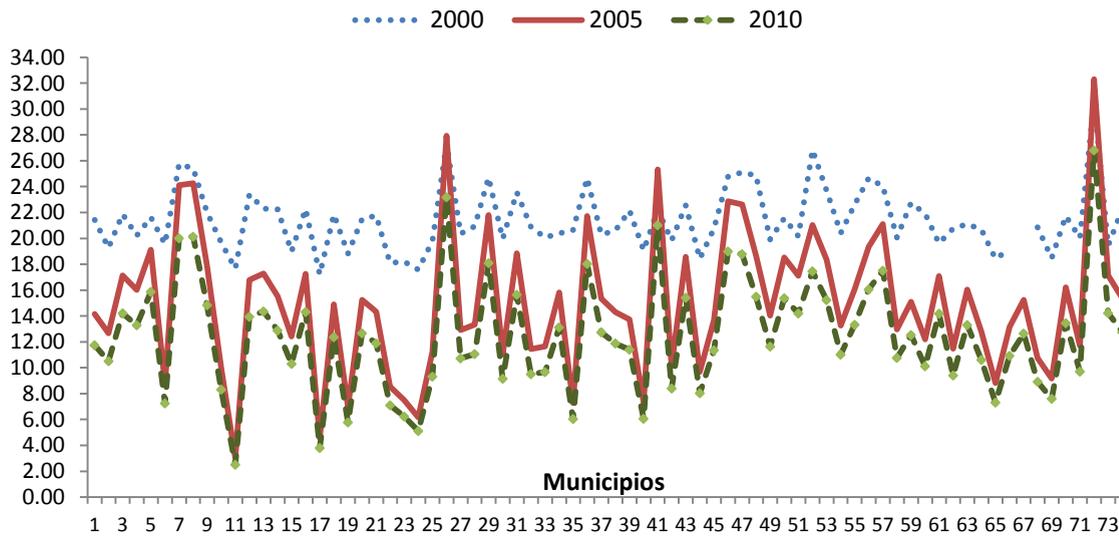


Fuente: Elaboración propia con base en Informe Municipal de Desarrollo Humano 2005 y Censo de Población 2010.



Grafica 12

**Tasa de mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos.**



Fuente: Elaboración propia con base en Informe Municipal de Desarrollo Humano 2005 y Censo de Población 2010.

Uno de los componentes importantes del Índice de Salud (IS) es la tasa de mortalidad infantil (Tmi). De la gráfica anterior podemos observar que existió un avance importante entre 2000 y 2005 en reducir la mortalidad infantil, observamos también que entre el año 2005 y 2010 la Tmi se mantuvo sin cambios significativos.

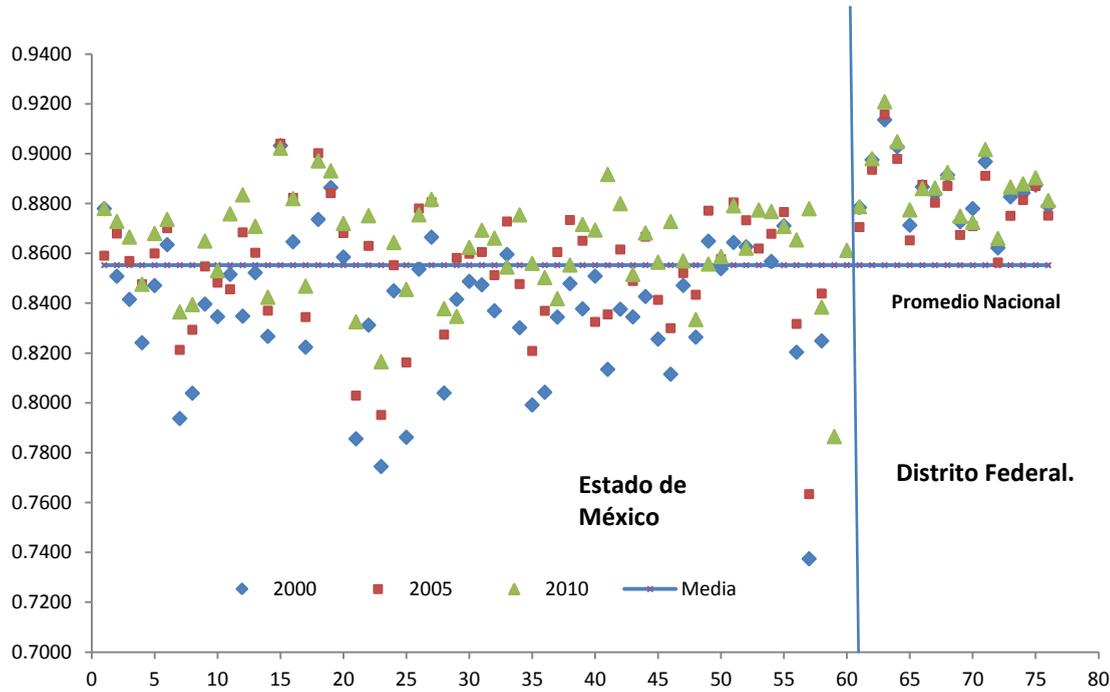
De la primer gráfica se desprende la existencia de municipios que prácticamente alcanzaron la cota superior es decir (1) y otros registraron retrocesos relativos, toda vez que permanecieron sin cambios al aumentar la esperanza vida.

**IDH Municipal-Educación.**

En la ZMVM la población en edad escolar (6-24 años) que no asiste a la escuela es de más de 2.5 millones de personas, lo que indica que la zona tiene una tasa bruta de asistencia escolar del 68%

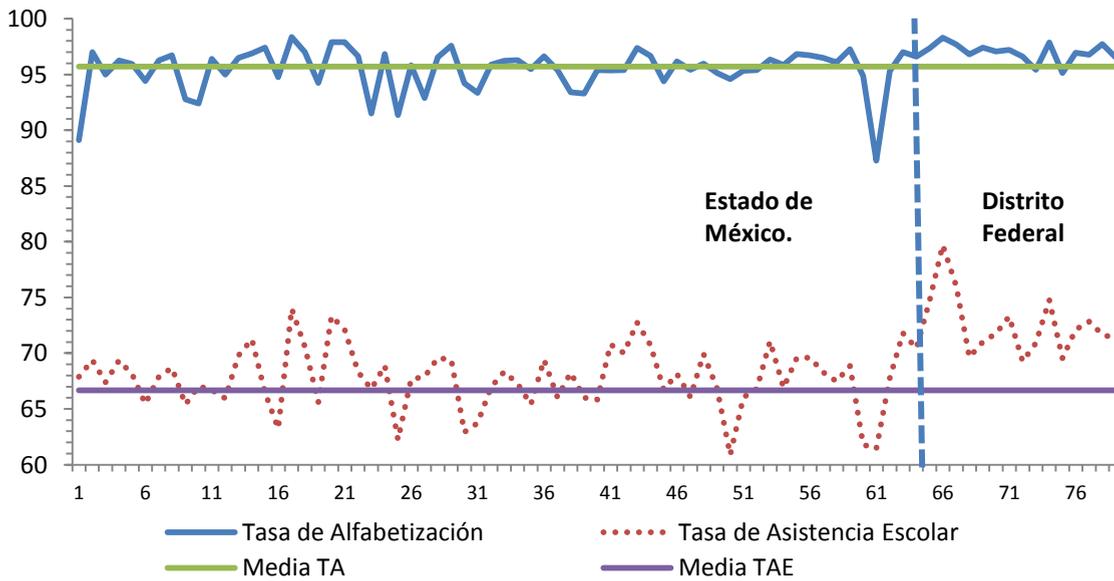


Gráfica 13  
Evolución del Índice de educación 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con base en Informe Municipal de Desarrollo Humano 2005 y Censo de Población 2010.

Gráfica 14  
Componentes del Índice de educación



Fuente: Elaboración propia con base en Informe Municipal de Desarrollo Humano 2005 y Censo de Población 2010.



De los datos anteriores se desprende que el Índice de Educación (IE) integrado por la tasa de alfabetización y la tasa de asistencia escolar, ha experimentado un crecimiento sostenido. Sin embargo es de notar que la dispersión de los datos alrededor del promedio en la serie 2000 a 2010 es mucho mayor en el Estado de México que en el Distrito Federal.

Los municipios que presentan los menores índices se encuentran concentrados en dos zonas, el oriente y el norponiente del Estado de México, por otro lado las delegaciones de la Ciudad de México están por encima de los valores promedio.

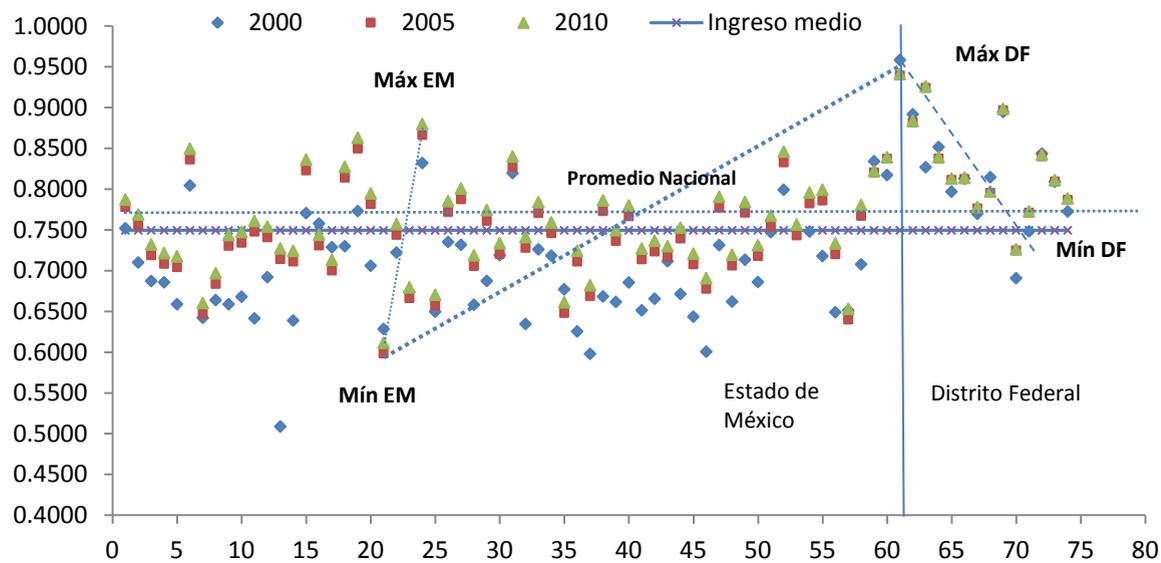
En cuanto a las tasas de alfabetización y las tasas de asistencia escolar vemos que en Estado de México la dispersión alrededor de la media es clara, mientras que en todas las delegaciones sus tasas están todas por encima del promedio.

### IDH Municipal-Ingreso.

Existen diferencias de ingreso entre las partes que integran la ZMVM, en el Distrito Federal el ingreso medio por habitante es de 15 mil dólares anuales, en tanto que en el Estado de México es de 9 mil dólares anuales además de concentrar un mayor volumen de la PEA (4.6 millones) en tanto que la Ciudad de México cuenta con una PEA de 4.05 millones.

Gráfica 15

#### Evolución del Índice de ingreso 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con base en Informe Municipal de Desarrollo Humano 2005, Censo de Población 2010 e INEGI Banco de Información Económica.

En esta primera aproximación al Índice de Ingreso resalta la gran distancia que existe entre los municipios y delegaciones, pues en un mismo espacio conviven los casos de Benito Juárez en el DF con un Índice de ingreso superior a .900 y Ecatingo en el Edo Mex que está muy cerca del .60



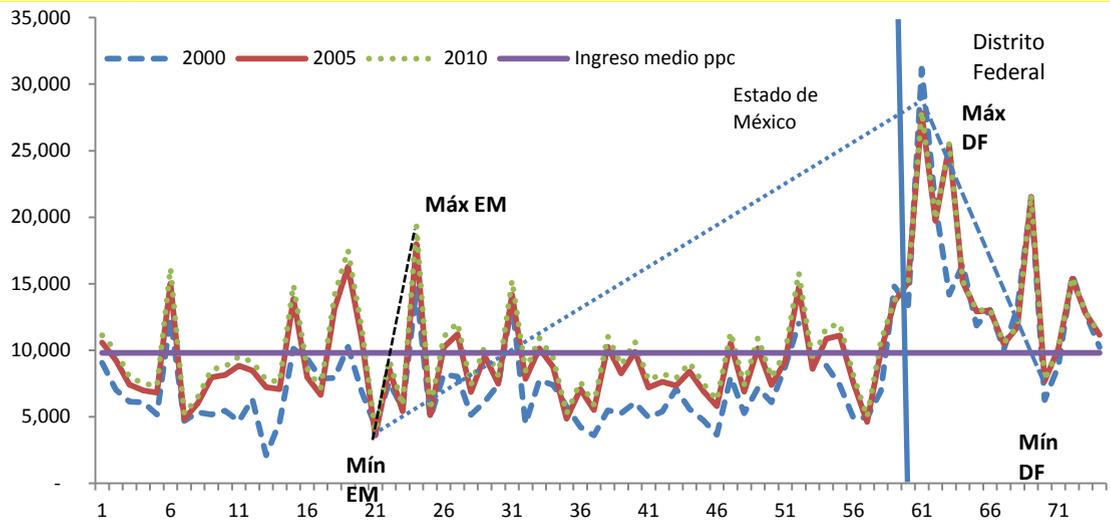
En los municipios de la ZMVM existe una dispersión muy grande alrededor de la media, mientras que las delegaciones están por encima de la media, con excepción de Milpa Alta.

Es de resaltar que mientras en el periodo 2000-2005 el índice creció en alrededor de 40%, en el periodo 2005-2010 creció en promedio 10%, esta dinámica puede tener explicaciones multifactoriales; dado que para los municipios y delegaciones de altos ingresos es lógico que cuando tienden a (1) se disminuya el ritmo de crecimiento.

Sin embargo existen un gran número de municipios que presentan índices medios y bajos que prácticamente están estancados en cuanto ingreso de hecho se observa que los indicadores del Distrito Federal se encuentran sin cambios, mismo fenómeno se presenta en el Estado de México aunque un poco más atenuado. En este sentido la crisis financiera internacional de 2008 parece que ha tenido un impacto desfavorable en el bienestar de las personas, además que han sido sobreestimado los mecanismos de ajuste automático que el mercado provee, por lo que las políticas territoriales de todos los niveles de gobierno, son instrumentos de intervención que deben de focalizarse, tanto para paliar desigualdades intraregionales, como para evitar el estancamiento de región en su conjunto.

Gráfica 16

**Ingreso anual por habitante 2000-2010 (dólares).**



Fuente: Elaboración propia con base en Informe Municipal de Desarrollo Humano 2005, Censo de Población 2010 y Banco de Información Económica, Banco de México.

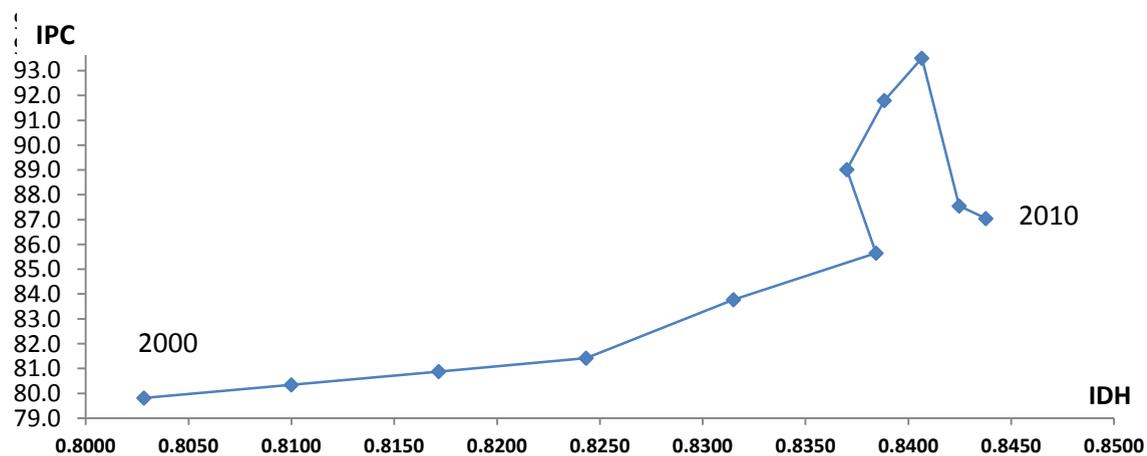
El ingreso anterior es medido en dólares per cápita. Toma en cuenta el PIB regional, municipal, así como el tipo de cambio y el poder de compra de este, en este sentido podemos observar que el ingreso per cápita sufre tres fenómenos,



1. el ingreso se encuentra estancado en los últimos cinco años pues aún en las delegaciones de altos ingresos podemos ver que su ingreso se mantiene prácticamente igual, en Benito Juárez el ingreso más alto se alcanzó en el 2000 (31 mil dólares), en tanto que el municipio de menos ingresos Ecatezingo avanzó sólo en 200 dólares pasando de 3600 a 3800 (2005-2010) y no alcanzó su nivel del año 2000 que era de 4300.
2. Las diferencias de ingreso entre municipios es aún muy amplia en la ZMVM, pues la resta simple entre la cota superior e inferior es de 24,140 dólares. Si tomamos en cuenta sólo al Estado de México la distancia es menor el municipio de más altos ingresos es Huixquilucan con un ingreso de 19 mil dólares en relación a Ecatezingo 3.8 mil, por lo tanto la diferencia de ingreso es de 15 mil dólares. Para la Ciudad de México la diferencia es mayor mientras el ingreso de Benito Juárez es de 27 mil para Milpa Alta es de 7.7 mil por lo tanto la distancia es de 20 mil dólares la diferencia de ingreso es mayor en el Distrito Federal que en Estado México.
3. Existe una concentraciones de ingreso hacia el Distrito Federal ya que al examinar los datos arrojan que prácticamente todas las delegaciones excepto Milpa Alta se encuentran por encima de la media de ingreso, en este sentido la probabilidad de obtener un mayor ingreso aumenta si se habita en la Ciudad de México.

Gráfica 17

Relación entre el IDH y el ingreso per cápita (miles de pesos) en la ZMVM.



Fuente: Elaboración propia con base en Informe Municipal de Desarrollo Humano 2005, Censo de Población y Vivienda 2010, Banco de Información Económica y Banco de México.



Las políticas federales de recuperación del ingreso están estancadas, fenómeno que presiona a los gobiernos locales, pues la ZMVM sigue siendo la región más dinámica del país, es decir sigue siendo un polo de atracción de mano de obra, las zonas periféricas continúan creciendo demandando servicios y acumulando necesidades que por el estancamiento del ingreso tiene que ser atendido por los gobiernos locales.

#### **d) Modelo Econométrico IDH- PIB Per cápita ZMVM.**

Para establecer la relación de causalidad entre el Ingreso Per Cápita (IPC) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH), los métodos derivados del análisis de regresión lineal pueden ser los más eficientes, ya que nos permiten encontrar la fuerza de las relaciones, los coeficientes correspondientes y al mismo tiempo aplicar una serie de pruebas estadísticas que aporten certeza al trabajo.

Por lo tanto proponemos generar 5 modelos econométricos utilizando las series **IDH promedio de la ZMVM 2000-2010** y el **Ingreso per cápita 2000-2010** (medido en miles de pesos de 2003) de tal suerte que la variable independiente pueda ser intercambiada. La forma de la regresión propuesta es del tipo  $Y=B_1+B_2(X)+U$ , dado que suponemos que la forma de una regresión entre ingreso y desarrollo humano es lineal.

Evidentemente se busca esclarecer cuál es la determinación entre IDH y IPC<sup>12</sup> y cuál es la fuerza de la relación, en este sentido caben las preguntas siguientes;

- ¿Qué relación tiene mayor relevancia?; un movimiento en el ingreso de los individuos afecta el nivel de bienestar medido por el IDH o por el contrario un incremento de las capacidades medidas por el IDH provoca cambios en el ingreso de un individuo.

En este apartado se incluirá también un modelo adicional en el que se calculará el IDH-ZMVM sin el componente de ingreso, con el objeto de conocer el coeficiente de determinación tomando en cuenta únicamente el ingreso por habitante y un índice de desarrollo humano compuesto sólo por salud y educación.

En el presente ejercicio se ha utilizado el método de mínimos cuadrados ordinarios.

<sup>12</sup> Es pertinente mencionar que en la serie del Índice de Desarrollo Humano-ZMVM se encuentra contenido el Índice de Ingreso, el cual fue construido utilizando la metodología y los valores máximos y mínimos internacionales utilizados por el PNUD, que se detalla en el anexo A del presente trabajo y que por su construcción es cualitativa y cuantitativamente diferente al Ingreso per cápita simple estimado para la Zona Metropolitana del Valle de México (miles de pesos del 2003). Adicionalmente y atendiendo a que los datos de las series son de corte transversal, en los modelos presentados se incluirán las pruebas de Heteroscedasticidad correspondientes.

**Modelo 1.**

En este primer modelo la variable independiente es el IPC (miles de pesos de 2003), en este sentido suponemos que ante un cambio en el IDH tendremos cambios significativos en el nivel de ingreso, suponemos también que la relación genera un pendiente positiva.

Cuadro 13

**Variable dependiente IPC-ZMVM.**

Año	$\hat{Y}^{13}$	IPC ZMVM(Y)	IDH ZMVM (X)
2000	78.093	79.81	0.8028
2001	80.074	80.34	0.8100
2002	82.054	80.88	0.8172
2003	84.035	81.42	0.8243
2004	86.016	83.77	0.8315
2005	87.933	85.65	0.8384
2006	87.540	89.02	0.8370
2007	88.043	91.80	0.8388
2008	88.546	93.51	0.8407
2009	89.050	87.55	0.8425
2010	89.407	87.04	0.8438
Suma	940.79	940.79	9.13
Promedio	85.53	85.526	0.83

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010, INEGI censo de población y vivienda 2010 y Banco de Información económica.

Cuadro 14

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coeficiente de correlación múltiple	0.827406181
Coeficiente de determinación $R^2$	0.684600988
$R^2$ ajustado	0.649556654
Desviación Estándar	2.793126853
Observaciones	11
Durbin -Watson	.990153

Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.

Cuadro 15

<i>Análisis de varianza</i>					
	<i>Grados de libertad</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Promedio de los cuadrados</i>	<i>F</i>	<i>Valor crítico de F</i>
Regresión	1	152.4056345	152.4056345	19.53528282	0.0016715
Residuos	9	70.21401855	7.801557617		
Total	10	222.619653			

Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.

<sup>13</sup>  $\hat{Y} = Y$  estimada con una especificación igual a  $\hat{Y} = B_1 + B_2 X_i$



Cuadro 16.

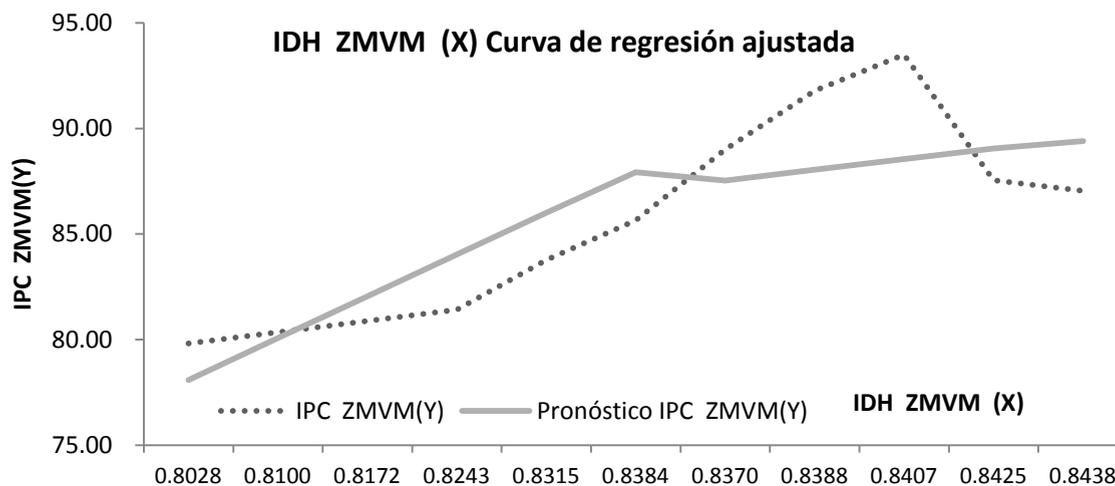
<i>Resultados de la regresión.</i>				
	<i>Coefficientes</i>	<i>Desviación Estándar</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
Intercepto B <sub>1</sub>	-143.8985606	51.91440749	-2.771842491	0.021688075
IDH ZMVM B <sub>2</sub> (X)	276.5066607	62.55985679	4.419873621	0.001671492
	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>	<i>Inferior 99.0%</i>	<i>Superior 99.0%</i>
Intercepto B <sub>1</sub>	-261.3371091	-26.46001207	-312.6118471	24.81472597
IDH ZMVM B <sub>2</sub> (X)	134.9864329	418.0268886	73.19741468	479.8159067

Cuadro 17

Prueba de Heteroscedasticidad de White			
F	.9804	Probabilidad	.4160
N*R <sup>2</sup>	2.1654	Probabilidad	.3386
Valores Críticos de $\chi^2$ con 3 grados de libertad			
5%	7.8147		
10%	6.2513		
25%	4.1083		

### Regresión resultante de MCO.

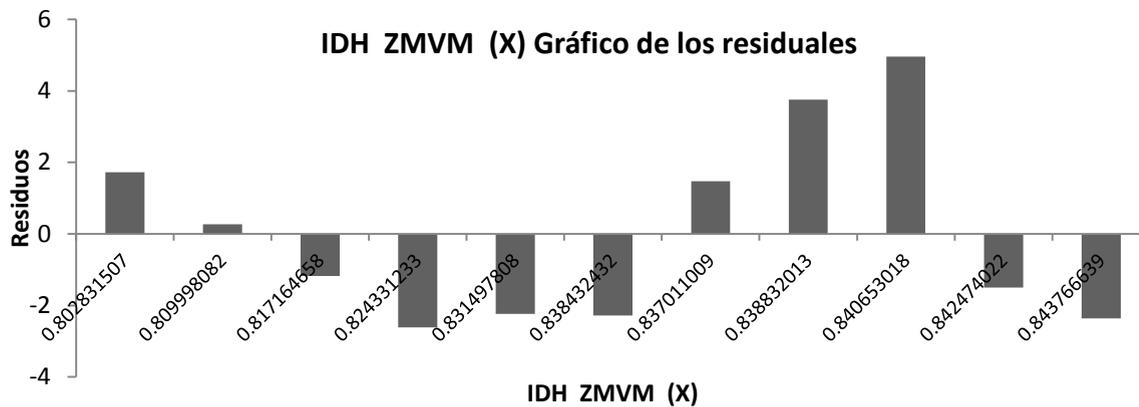
Gráfica 18.



Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2005 y censo de población y vivienda 2010.

Gráfica 19.





Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2005 y censo de población y vivienda 2010.

Podemos observar que en este primer ejercicio  $B_1^{\wedge}$  y  $B_2^{\wedge}$  nos dicen que si el IDH fuera de 0 tendríamos un ingreso negativo de -143, es decir que una sociedad sin ninguna capacidad en alguna dimensión tiene en el origen un ingreso negativo.

Las medidas de bondad de ajuste como el coeficiente de determinación ( $r^2$ ) es de 68.4 es decir que el 68% del ingreso esta explicado por movimientos en el IDH y que existe una relación positiva entre ambas variables. De la gráfica se desprende que la recta de regresión ajusta de forma adecuada, tomando en cuenta que la recta regresada no tiene variaciones importantes. Utilizando la estimación suponemos un IDH de .9 que es cercano al real del Distrito Federal y otro IDH de .83 correspondiente al del Estado México. Adicionalmente y tratándose de datos transversales y ante la sospecha de la existencia de heteroscedasticidad, se constata a través de la prueba de White que los datos son homocedásticos.

Cuadro 18

Entidad	Ecuación	Ingreso estimado <sup>14</sup>
Distrito Federal.		104.95
Estado de México.		85.60

La estimación anterior nos dice que ante un IDH de .90 el ingreso estimado crece hasta 104 miles de pesos y en el caso de un IDH de .83 el ingreso es de 85.6 miles de pesos.

<sup>14</sup> Ingreso estimado en miles de pesos del 2003

**Modelo 2.**

En el segundo modelo la variable independiente es el IDH-ZMVM (Índice de desarrollo humano) en este sentido suponemos que ante un cambio en el IPC tendremos cambios significativos en el nivel del IDH, suponemos también que la relación genera un pendiente positiva.

Cuadro 19

Variable dependiente IDH-ZMVM			
Año	Y <sup>^</sup>	IDH-ZMVM (Y)	IPC-ZMVM(X)
2000	0.8156	0.8028	79.8137
2001	0.8169	0.8100	80.3435
2002	0.8182	0.8172	80.8786
2003	0.8196	0.8243	81.4191
2004	0.8254	0.8315	83.7746
2005	0.8300	0.8384	85.6493
2006	0.8384	0.8370	89.0165
2007	0.8453	0.8388	91.7983
2008	0.8495	0.8407	93.5053
2009	0.8347	0.8425	87.5479
2010	0.8335	0.8438	87.0432
suma	9.1270	9.1270	940.7900
promedio	0.8297	0.8297	85.5264

Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.

Cuadro 20

Estadísticas de la regresión	
Coefficiente de correlación múltiple	0.82740618
Coefficiente de determinación R <sup>^2</sup>	0.68460099
R <sup>^2</sup> ajustado	0.64955665
Desviación Estándar	0.00835803
Observaciones	11
Durbin-Watson	0.8201

Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.

Cuadro 21

Análisis de varianza					
	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	1	0.00136467	0.00136467	19.5352828	0.00167149
Residuos	9	0.00062871	6.9857E-05		
Total	10	0.00199338			



Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.

Cuadro 22

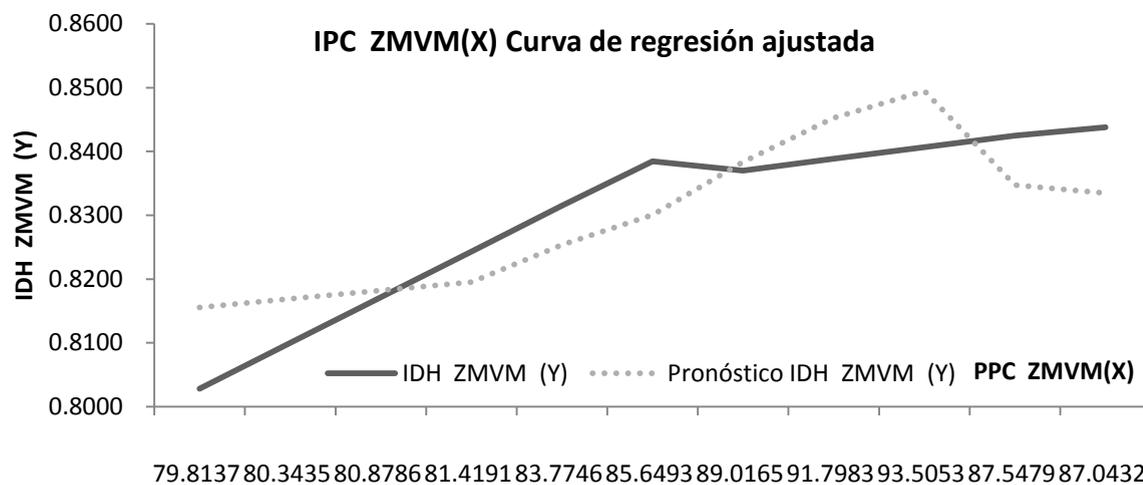
<i>Resultados de la regresión</i>				
	<i>Coefficientes</i>	<i>Desviación Estándar</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
Intercepto B <sub>1</sub>	0.61797243	0.04797578	12.8809246	4.2021E-07
PPC ZMVM B <sub>2</sub> (X)	0.00247589	0.00056017	4.41987362	0.00167149
	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>	<i>Inferior 99.0%</i>	<i>Superior 99.0%</i>
Intercepto B <sub>1</sub>	0.50944367	0.72650118	0.46205903	0.77388583
PPC ZMVM B <sub>2</sub> (X)	0.00120869	0.00374309	0.00065542	0.00429636

Cuadro 23

Prueba de Heteroscedasticidad de White			
F	.1795	Probabilidad	.8389
N*R <sup>2</sup>	.4725	Probabilidad	.7895
Valores Críticos de $\chi^2$ con 3 grados de libertad			
5%	7.8147		
10%	6.2513		
25%	4.1083		

**Regresión resultante de MCO.**

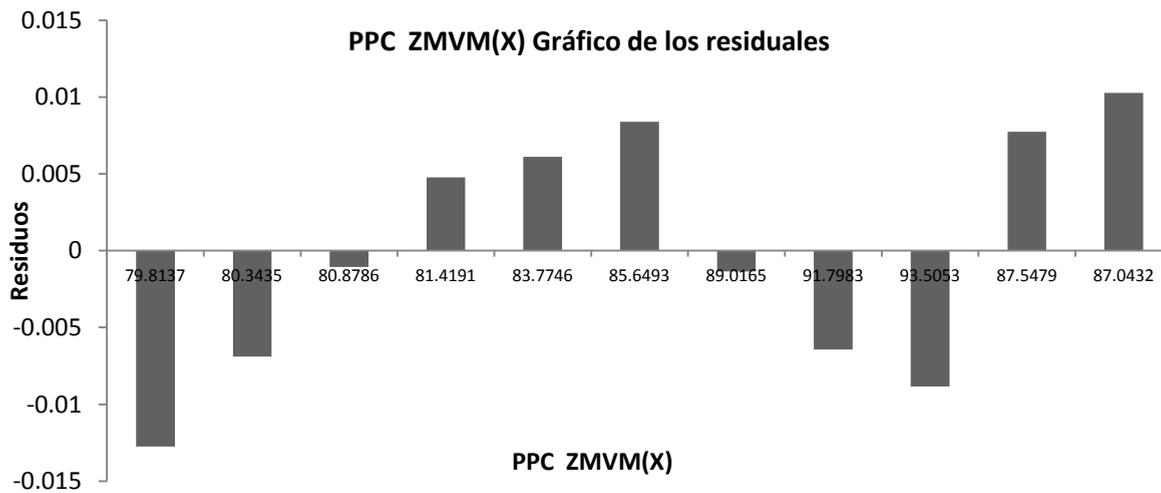
Gráfica 20



Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.



Gráfica 21



Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.

En este caso se cambió la variable independiente al IDH-ZMVM, en el cuadro de resultados podemos ver que si  $B_2^A$  fuera iguala 0 el IDH sería de .61, también se puede observar que el coeficiente de determinación  $r^2$  es de .68.46, es decir que el 68% del IDH está explicado por cambio en el ingreso, lo que supone una relación un poco más fuerte que si la variable independiente fuera inversa. La prueba de White nos muestra que no existe heteroscedasticidad.

La interpretación nos indica que ante la falta de ingreso en el origen el IDH caería hasta el nivel de .61 es decir que el gasto social soportaría la ausencia del ingreso.

En este sentido y observado las gráficas vemos que la recta de regresión ajusta de forma adecuada tal y como lo puede comprobar la medida de bondad de ajuste  $r^2$  coeficiente de correlación (.82)

Utilizando la estimación suponemos un IPC<sup>15</sup> de 114.83 que es cercano al del Distrito Federal y otro IPC de 89.00 correspondiente al del Estado de México.

Cuadro 24

Entidad	Ecuación	IDH estimado
Distrito Federal.		.9022
Estado de México.		.8382

<sup>15</sup> Miles de pesos del 2003

La estimación anterior nos dice que ante un IPC de 114.83 miles de pesos el IDH se estima en .9022 y en el caso de un IPC de 89.00 miles de pesos el IDH es de .8382 lo cual es cercano a los datos observados.

Para evitar problemas de escalas de medición entre las variables se procede a utilizar los logaritmos de ambas series y hacemos el mismo análisis de mínimos cuadrados ordinarios.

**Modelo 3.**

En un tercer modelo la variable independiente es el IDH-ZMVM (Índice de desarrollo humano) con el supuesto que ante un cambio en el IPC tendremos cambios significativos en el nivel del IDH,

En este tercer modelo se utilizan las mismas series con la particularidad de que han sido transformadas utilizando logaritmos base 10 con el propósito de homogenizar las escalas de medición entre las variables y se procede a hacer el mismo análisis de mínimos cuadrados ordinarios.

Cuadro 25

Variable dependiente IDH ZMVM (logaritmos)			
Año	Y^	IDH ZMVM (Y)	IPC ZMVM(X)
2000	-0.0888	-0.0954	1.9021
2001	-0.0881	-0.0915	1.9050
2002	-0.0873	-0.0877	1.9078
2003	-0.0866	-0.0839	1.9107
2004	-0.0833	-0.0801	1.9231
2005	-0.0808	-0.0765	1.9327
2006	-0.0764	-0.0773	1.9495
2007	-0.0729	-0.0763	1.9628
2008	-0.0708	-0.0754	1.9708
2009	-0.0783	-0.0744	1.9422
2010	-0.0790	-0.0738	1.9397
suma	-0.8923	-0.8923	21.2465
Promedio	-0.0811	-0.0811	1.9315

Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.



Cuadro 26

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correlación múltiple	0.83743178
Coefficiente de determinación R <sup>2</sup>	0.70129198
R <sup>2</sup> ajustado	0.6681022
Desviación Estándar	0.00428578
Observaciones	11
Durbin-Watson	.9376

Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.

Cuadro 27

<i>Análisis de la varianza</i>					
	<i>Grados de libertad</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Promedio de los cuadrados</i>	<i>F</i>	<i>Valor crítico de F</i>
Regresión	1	0.00038811	0.00038811	21.129757	0.00129658
Residuos	9	0.00016531	1.8368E-05		
Total	10	0.00055342			

Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.

Cuadro 28

<i>Resultados de la regresión</i>				
	<i>Coefficientes</i>	<i>Desviación Estándar</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
Intercepto B <sub>1</sub>	-0.58648519	0.10994761	-5.33422422	0.00047205
LOG IPC ZMVM B <sub>2</sub> (X)	0.26164195	0.05691938	4.59671154	0.00129658
	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>	<i>Inferior 99.0%</i>	<i>Superior 99.0%</i>
Intercepto B <sub>1</sub>	-0.83520396	-0.33776642	-0.94379683	-0.22917355
LOG IPC ZMVM B <sub>2</sub> (X)	0.13288138	0.39040252	0.07666334	0.44662056

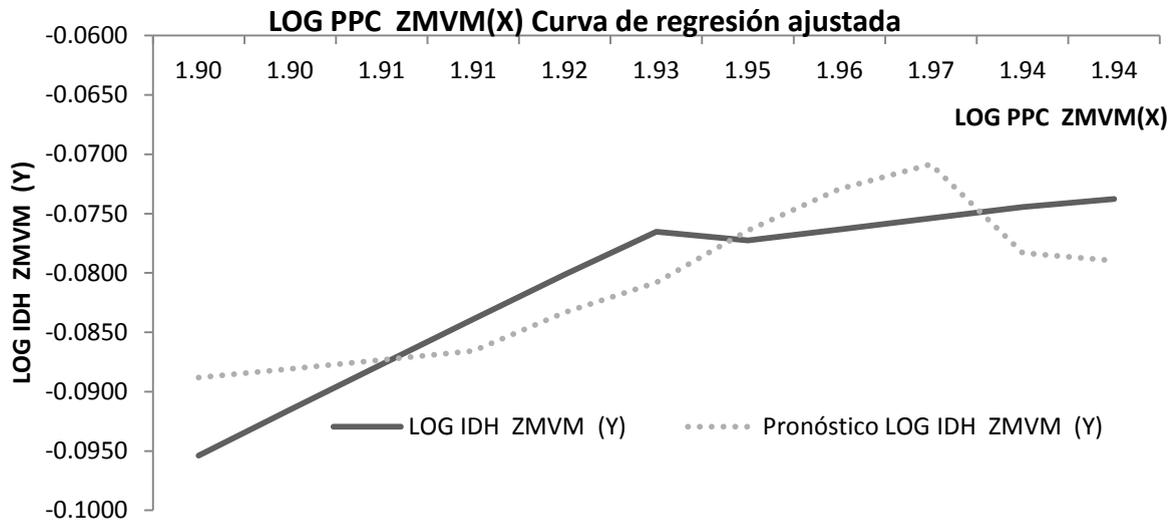
Cuadro 29

<i>Prueba de Heteroscedasticidad de White</i>			
F	.1728	Probabilidad	.8443
N*R <sup>2</sup>	.4556	Probabilidad	.7962
<i>Valores Críticos de X<sup>2</sup> con 3 grados de libertad</i>			
5%	7.8147		
10%	6.2513		
25%	4.1083		



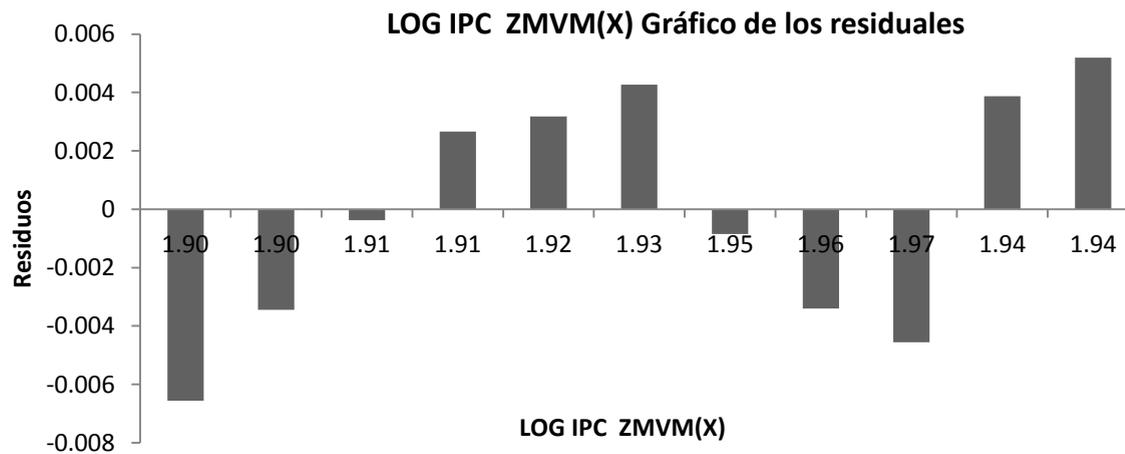
**Regresión resultante de MCO.**

Gráfica 22



Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010

Gráfica 23



Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010

Se observa que el coeficiente de determinación  $r^2$  es de **.7012** que resulta de la serie estimada usando logaritmos base 10. Con el IDH-ZMVM como la variable independiente al  $r^2$  es superior a la que la obtenemos de la serie con los datos originales (**.6823**). La prueba de White indica la no existencia de heteroscedasticidad



Lo que significa que una vez eliminados los sesgos de escalas la serie tiene un mejor ajuste, de igual forma la pendiente expresada en  $B_2$  es positiva, mientras que la ordenada al origen inicia en el sector negativo, lo que indica que estamos ante una función estimada creciente, sin embargo en la última gráfica es claro el efecto de la crisis económica de 2008-2009 donde el efecto recesivo de la serie observada provoca que la serie calculada sobreestime la trayectoria de la regresión. En la relación existente entre el ingreso y el IDH se acredita que una parte muy importante del bienestar de las personas está directamente relacionado con la capacidad de la estrategia económica para generar empleos e ingresos de forma creciente.

Al estar tan relacionado el ingreso con el IDH un incremento en el ingreso medio de las personas puede impulsar de forma importante el avance del desarrollo humano, para la ZMVM el desmantelamiento de la infraestructura industrial, la apertura comercial, las crisis financieras, la inmigración, la presión a la baja sobre el salario y el cambio hacia una economía de servicios ha afectado negativamente el crecimiento del ingreso.

Estableciendo la capacidad de la regresión suponemos dos hipótesis la primera con un ingreso similar al de la Ciudad de México,  $\log(114.83)=2.06$ , la segunda con un ingreso similar al del Estado de México,  $\log(89.83)=1.95$

Cuadro 30

Entidad	Ecuación	IDH Log	IDH estimado <sup>16</sup>
Distrito Federal.		-.0474	.8966
Estado de México.		-.0762	.8390

La estimación anterior nos dice que ante un IPC de Log (2.06) el IDH se estima en **.8966** y en el caso de un IPC de Log (1.95) el IDH es de .8390 lo cual ajusta a los datos observados.

<sup>16</sup> Los resultados son obtenidos utilizando la función inversa de logaritmos con la forma;  $\log x = -.0474$ , entonces  $x = 10^{-.0474}$

**Modelo 4**

Para el cuarto modelo explicativo alternamos la causalidad. La variable independiente es el IPC (Ingreso) con el supuesto que ante un cambio en el IDH tendremos cambios en el nivel del IPC. En este modelo se utilizan las mismas series transformadas utilizando logaritmos base 10 para homogenizar las escalas de medición entre las variables, trabajando con el método de mínimos cuadrados ordinarios.

Cuadro 31

Variable dependiente IPC (logaritmos)			
Año	$Y^{\wedge}$	IPC (Y)	IDH ZMVM(X)
2000	1.89	1.902077606	-0.095375592
2001	1.90	1.904950904	-0.091516009
2002	1.91	1.907833813	-0.087690425
2003	1.93	1.910726265	-0.083898245
2004	1.94	1.923112231	-0.080138891
2005	1.94	1.93272369	-0.076531931
2006	1.94	1.949470614	-0.07726883
2007	1.95	1.962834605	-0.076325003
2008	1.95	1.970836133	-0.075383224
2009	1.95	1.942245644	-0.074443482
2010	1.95	1.939734941	-0.07377765
Suma	21.2582	21.24654645	-0.892349282
Promedio	1.9326	1.931504222	-0.081122662

Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.

Cuadro 32

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coeficiente de correlación múltiple	0.83743178
Coeficiente de determinación $R^{\wedge}2$	0.70129198
$R^{\wedge}2$ ajustado	0.6681022
Desviación estándar	0.01371741
Observaciones	11
Durbin-Watson	1.1121

Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.



Cuadro 33

<i>Análisis de la varianza</i>					
	<i>Grados de libertad</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Promedio de los cuadrados</i>	<i>F</i>	<i>Valor crítico de F</i>
Regresión	1	0.003975929	0.00397593	21.129757	0.00129658
Residuos	9	0.001693506	0.00018817		
Total	10	0.005669435			

Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.

Cuadro 34

<i>Resultados de la regresión</i>				
	<i>Coefficientes</i>	<i>Desviación Estándar</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
Intercepto B <sub>1</sub>	2.14894134	0.047483226	45.2568518	6.2795E-12
Log IDH ZMVM B <sub>2</sub> (X)	2.68034994	0.583101618	4.59671154	0.00129658
	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>	<i>Inferior 99.0%</i>	<i>Superior 99.0%</i>
Intercepto B <sub>1</sub>	2.04152682	2.256355865	1.99462867	2.30325402
Log IDH ZMVM B <sub>2</sub> (X)	1.36128244	3.999417436	0.78536557	4.5753343

Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.

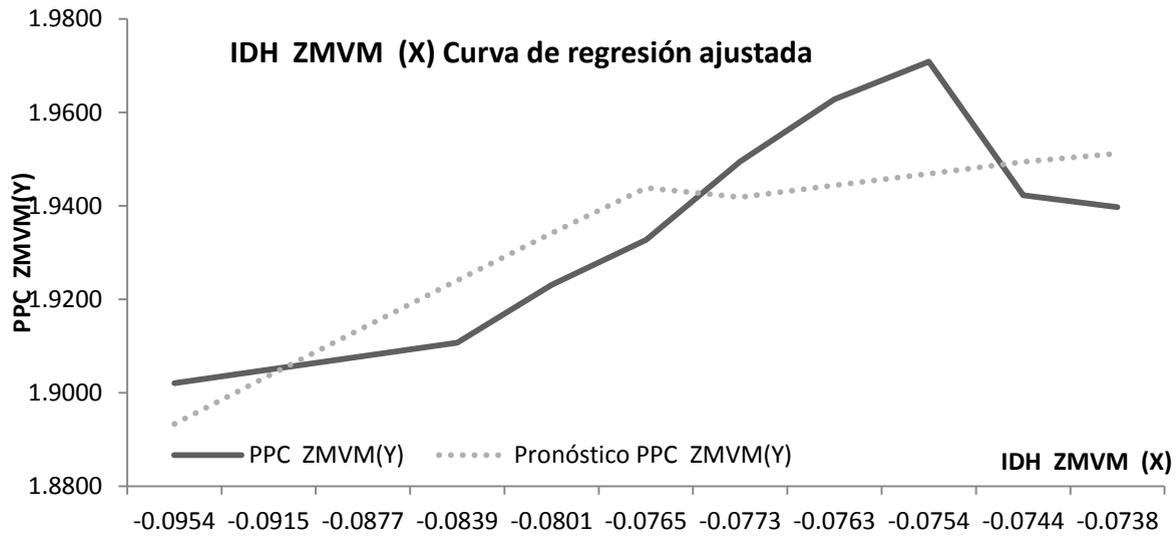
Cuadro 35

<i>Prueba de Heteroscedasticidad de White</i>			
F	1.0369	Probabilidad	.3977
N*R <sup>2</sup>	2.2646	Probabilidad	.3222
<i>Valores Críticos de X<sup>2</sup> con 3 grados de libertad</i>			
5%	7.8147		
10%	6.2513		
25%	4.1083		

### Regresión resultante de MCO.

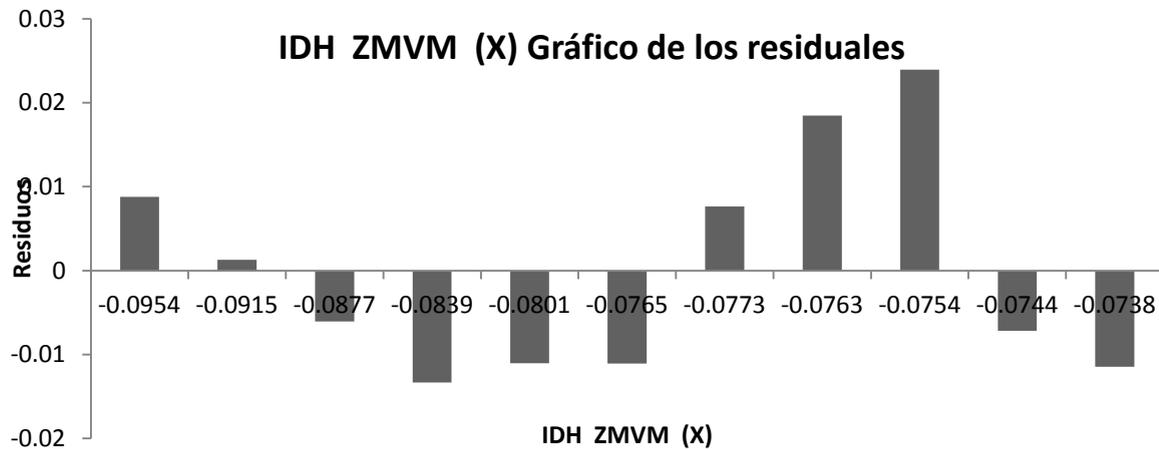


Gráfica 24



Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010

Gráfica 25



Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010

En el modelo la medida de bondad de ajuste representada por el coeficiente de determinación  $r^2 = 0.7012$  lo que significa en primera instancia que la serie IDH explica en 70% las variaciones en el ingreso (IPC). Este coeficiente es superior al obtenido sin usar logaritmos (.6823), se observa también que los estimadores  $B_1$  y  $B_2$  son positivos y la pendiente de esta relación es positiva. Adicionalmente la prueba de White establece que no existe heteroscedasticidad.



Para finalizar suponemos un IDH de .83 y .90 para ver cómo responde la regresión antes estos escenarios.

Cuadro 36

Entidad	Ecuación	Ingreso Log	Ingreso estimado (miles de pesos) <sup>17</sup>
Distrito Federal.		1.932	85.59
Estado de México.		2.026	106.16

Dada la regresión anterior podemos establecer que se ajusta de una manera adecuada, ya que si con el presente modelo suponemos un IDH de .83, obtenemos un ingreso por habitante de 85.59 miles de pesos, lo que se ajusta a las estadísticas observadas.

<sup>17</sup> Los resultados son obtenidos utilizando la función inversa de logaritmos con la forma;  $\log x = -.0474$ , entonces  $x = 10^{1.932}$



**Modelo 5**

Aunque los modelos anteriores han pasado las pruebas procederemos a excluir el componente del ingreso del IDH de tal forma que sea posible establecer la causalidad entre el ingreso por habitante con los componentes de educación y salud.

Cuadro 37

Variable dependiente IPC			
Año	Y <sup>^</sup>	IPC ZMVM(Y)	IDHSI(X)
2000	79.766338	79.8137	0.8380
2001	80.8431976	80.3435	0.8412
2002	81.9204006	80.8786	0.8443
2003	82.9976035	81.4191	0.8474
2004	84.0748064	83.7746	0.8506
2005	90.3364783	85.6493	0.8688
2006	90.3708717	89.0165	0.8689
2007	90.3777504	91.7983	0.8689
2008	87.1856941	93.5053	0.8596
2009	86.8235311	87.5479	0.8586
2010	86.0933581	87.0432	0.8564

Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y el Censo de Población y Vivienda 2010,

Cuadro 38

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correlación múltiple	0.82498357
Coefficiente de determinación R <sup>^2</sup>	0.68059789
R <sup>^2</sup> ajustado	0.64510877
Error típico	2.81079638
Durbin-Watson	1.34
Observaciones	11



Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y el Censo de Población y Vivienda 2010.

Cuadro 39

ANÁLISIS DE VARIANZA					
	<i>Grados de libertad</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Promedio de los cuadrados</i>	<i>F</i>	<i>Valor crítico de F</i>
Regresión	1	151.514466	151.514466	19.177647 4	0.00177311
Residuos	9	71.1051866	7.90057629		
Total	10	222.619653			

Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.

Cuadro 40

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>
Intercepción	-208.461451	67.1376713	3.10498484	0.01262054	360.337415	56.5854877
IDHSI	343.93452	78.5376863	4.37922909	0.00177311	166.269931	521.59911

Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.

Cuadro 41

Prueba de Heteroscedasticidad de White			
F	.71957	Probabilidad	.5159
N*R <sup>2</sup>	1.6771	Probabilidad	.4323
Valores Críticos de $\chi^2$ con 3 grados de libertad			
5%	7.8147		
10%	6.2513		
25%	4.1083		

Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.

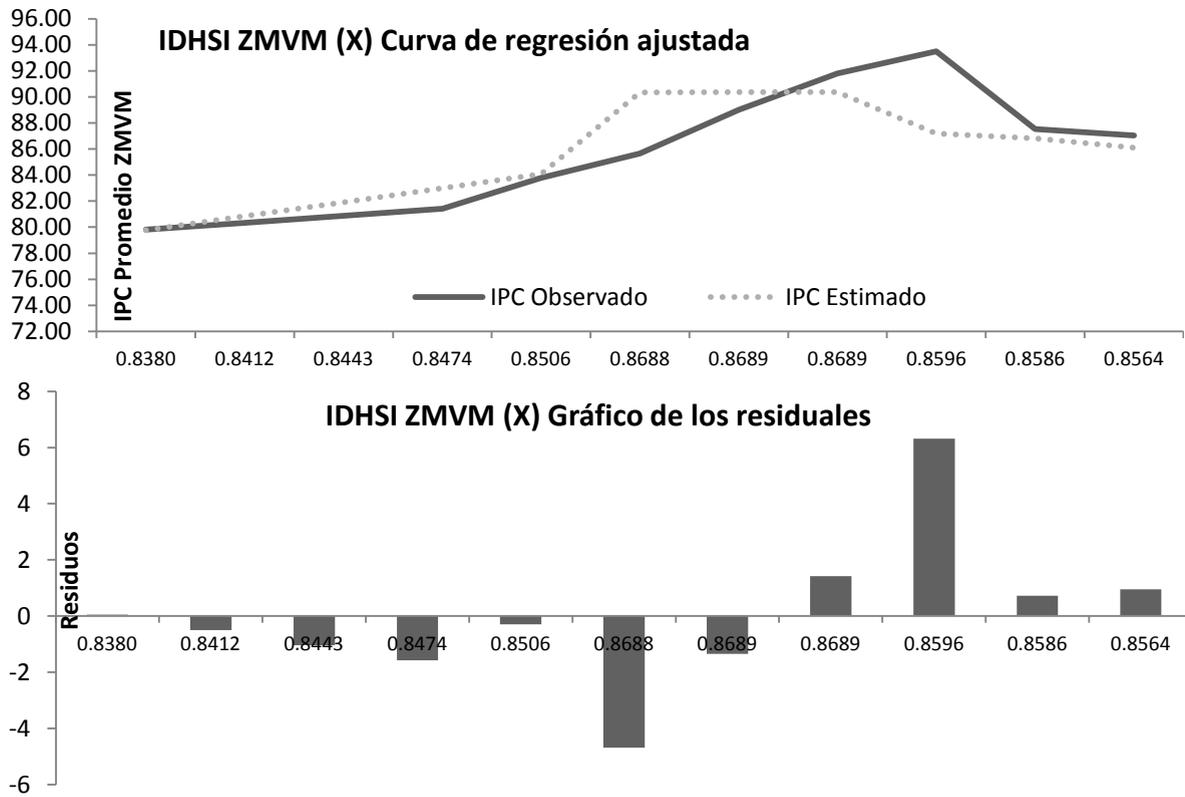
## Regresión resultante de MCO.



Gráfica 26

Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.

Gráfica 27



Fuente: Estimación propia con base en los informes de desarrollo humano 2000-2010 y censo de población y vivienda 2010.

En este modelo donde se excluyó el Índice de Ingreso observamos que la medida de bondad de ajuste representada por el coeficiente de determinación  $r^2 = 0.6805$  lo que significa en primera instancia que la serie IDHSI (Sin Ingreso) explica cerca del 68% de las variaciones en el ingreso (IPC). Este coeficiente es similar al obtenido en el modelo 2 (.6823) y ligeramente inferior a la  $r^2$  del modelo 4 (7012),

se observa también que el estimador  $B_1$  es negativo y  $B_2$  es positivos y la pendiente de esta relación es como se esperaba positiva. Adicionalmente la prueba de White establece que no existe heteroscedasticidad. Con el modelo anterior podemos reforzar la hipótesis de que existe una relación estrecha entre el ingreso per cápita y los componentes del IDH salud y educación. De hecho los coeficientes de determinación de los modelos con y sin el componente de ingreso son muy similares, lo que indica que la relación es funcional, lo que respalda el planteamiento teórico que soporta las mediciones del desarrollo humano de tal forma que las capacidades y los funcionamientos inciden positivamente en el ingreso.

## CONCLUSIONES.

Para iniciar hay establecer que la metodología del Índice de Desarrollo Humano es limitada en cuanto a capturar todas las dimensiones importantes para el desarrollo, por ejemplo deja de lado factores como la vivienda y la alimentación, adicionalmente al ser un indicador internacional usado en países con amplias diferencias no tiene en cuenta las particularidades mexicanas, tales como la concentración del ingreso, sin embargo la gran aportación del IDH es su enfoque, pues al proponer que se puede medir el bienestar de las personas a través de las capacidades y los funcionamientos es un aporte que puede ser entendido y asimilado de manera prácticamente universal. Una ventaja adicional de trabajar con el IDH radica en su sencillez, en su fácil manejo y que establece una ordenación en forma de un vector de funcionamientos (educación, salud e ingreso) que a fin de cuentas es una propuesta sustentada en un enfoque de capacidades, que fácilmente puede ser adaptada a la realidad nacional.

Sin embargo y para decirlo con el Dr. Sen, no se puede englobar la complejidad de las capacidades y los funcionamientos del ser humano diverso en un sólo índice

Continuando podemos mencionar que la hipótesis planteada al inicio del presente trabajo se corrobora, lo que indica que existe una relación funcional positiva en entre las variables Índice de Desarrollo Humano e Ingreso. Lo anterior nos indica la existencia de un círculo virtuoso entre el incremento de capacidades y el acceso a un mejor nivel de ingreso, es por eso que la acción del Estado en las dimensiones no monetarias del desarrollo humano son de importancia mayor, ya que como también se observó existe una marcada tendencia a sobrevalorar el papel del mercado en la generación del empleo y en el aumento sostenido del ingreso. Es necesario mencionar que de los 5 modelos planteados parece que el modelo 2 y el modelo 4 son ligeramente más significativos tanto en la evaluación de los estadísticos (t) como en los coeficientes de determinación ( $r^2$ ), lo que parece indicar que la relación funcional donde el IDH impacta en el ingreso es levemente más significativa que la relación inversa.

Por lo tanto, a partir de la tomar como válida la premisa central (existe una relación real y funcional entre el **Índice de Desarrollo Humano e Ingreso Per Cápita** a nivel la Zona Metropolitana del Valle de México) se desprenden una serie de consideraciones.

Se puede establecer que el ritmo de crecimiento del IDH en el periodo 2005- 2010 fue menor que el del periodo 2000-2005.

El indicador que mejor refleja este fenómeno es el del ingreso, ya que por ejemplo el ingreso per cápita en la delegación Benito Juárez no ha alcanzado el nivel que tuvo en el año 2000, sin embargo en general a lo largo de 10 años los municipios y delegaciones de la **ZMVM** se han alejado del umbral del desarrollo humano bajo para concentrarse en las zonas de desarrollo humano medio y alto, inclusive algunos municipios han entrado en la zona de desarrollo humano muy alto. En el sentido opuesto hay casos interesantes y podemos constatar que en la dimensión de salud hay municipios que prácticamente ha alcanzado la cota superior (1).

En el movimiento poco dinámico del **IDH** subyacen fenómenos interesantes en sus componentes; tal es el caso de la dimensión de ingreso, que como ya se mencionó presenta una clara concentración en el Distrito Federal principalmente en las delegaciones centrales, si esto lo cruzamos con el hecho de que en el Estado de México e Hidalgo concentran al mayor número de trabajadores en activo, podemos observar **dos tendencias**, la primera; en la Ciudad de México se concentra relativamente un menor volumen de empleo pero con salarios sustantivamente más altos, en relación al promedio; la segunda tendencia marca que el Estado de México tiene una estrategia de alto volumen de empleo con ingresos por debajo del promedio. Como se adelantó en el capítulo 2 estos fenómenos pueden tener explicaciones multifactoriales.

El aparato productivo instalado en la **ZMVM** responde a las estrategias económicas nacionales, este genera su valor agregado en los sectores de bienes intermedios y de servicios, la industria pesada, salvo excepciones marginales ha salido de la ZMVM.

La capacidad del modelo de generar ingresos está relacionada con la vinculación a los mercados locales, nacionales y extranjeros, también a la capacidad de crear valor agregado a partir de la capacitación de la mano de obra, a la capacidad de recibir y concentrar inversiones, a las innovaciones que se producen en los centros de estudios e investigación de la zona y a utilizar el llamado bono demográfico que concentra una fuerte capacidad de trabajo.

Por otro lado los obstáculos al desarrollo humano y a el aumento sostenido del ingreso tienen su origen en situaciones tales como; la polarización del ingreso, la ausencia de una política redistributiva, la ausencia de infraestructura que ahorre costos de transporte, la débil cobertura educativa en los niveles superiores, la existencia de esquemas no universales de salud, la falta de políticas territoriales que atiendan el crecimiento poblacional de la **ZMVM** y la falta de una política fiscal redistributiva con base en un esquema de capacidades. Son algunas de las principales trabas que tiene el desarrollo en la **ZMVM**.

En la estrategia económica nacional ha sido sobrevalorado el papel del mercado en la generación de empleo y redistribución del ingreso, las cifras revisadas nos indican una fuerte concentración y polarización del ingreso, así como una amplia desocupación, por lo tanto el peso del desarrollo humano recae cada vez más en las acciones del gobierno, es decir, ante la incapacidad del ingreso de las familias de solventar por si mismos los gastos asociados a la educación y la salud, es el Estado el que tiene que asumir la cobertura de estas necesidades.

En el tema educativo, los problemas más graves de cobertura se concentran en los niveles medio superior y superior, ya que por las dimensiones de la ZMVM existe un demanda de cientos de miles de espacios en estos niveles, dado que en la **ZMVM** se concentran las universidades e instituciones nacionales. Estas son demandadas no sólo por los jóvenes del área metropolitana, sino por personas de todo el país, en este sentido la oferta de educación superior está concentrada en las instituciones federales que dependen del presupuesto nacional.

En el terreno de la salud la demanda por servicios de este tipo no es menor, dado que los esquemas de aseguramiento privado, representan un porcentaje muy pequeño del universo de atención, la responsabilidad de esta dimensión del desarrollo humano recae en los servicios que presta el Estado en sus distintos niveles.

Son los servicios de salud federales los que concentran a la mayor parte de los derechohabientes, y dado que no existe un esquema universal de atención, esta depende del tipo de situación laboral de los individuos, estableciendo segmentos diferenciados de los servicios y aunque se ha avanzado en un esquema de Seguro Popular, podemos ver que cerca del 40 por ciento de la población de la **ZMVM** no se encuentra inscrita en ningún esquema de salud incluyendo **Seguro Popular** esto según datos del Censo de 2010. Sin embargo es de destacarse que las variables manejadas en el **IDH** son muy positivas, pues ha existido un descenso constante de la mortalidad infantil, al mismo tiempo la supervivencia infantil es ya un indicador consolidado en un nivel muy alto.

El **IDH-2010** de casi todos los municipios ha crecido en relación con el del 2005, sin embargo aún en este escenario de crecimiento existen diferencias regionales, las cuales podemos dividir en tres zonas de acuerdo a su crecimiento en desarrollo humano.

En primer lugar; las delegaciones y municipios que alcanzan niveles de desarrollo humano muy altos y son aquellos que están por encima del **(.9)** del **IDH**, estos corresponden a 10 delegaciones y municipios, que se ubican principalmente en la zona poniente del Valle de México, en estos lugares los índices son iguales a los

que tienen en promedio los países desarrollados, es de mencionar que de los 74 municipios del a **ZMVM** sólo 9 están en esta categoría.

El grueso de las delegaciones y municipios se encuentran en el rango de desarrollo humano alto que va de **(.800)** a **(.899)** estos municipios están repartidos por todo el Valle de México, con altas concentraciones de población en la zona oriente de la **ZMVM**. En estas zonas tanto los índices de educación como los índices de salud son altos de hecho las tasas de mortalidad infantil son casi iguales las de los lugares de desarrollo humano muy alto, en el caso de educación en su conjunto presentan tasa de asistencia escolar menores, pero aún en rangos altos, sin embargo en la dimensión de ingreso es donde los municipios del oriente se encuentran con una disminución importante de hecho, en promedio tienen un tercio menos de ingresos que los municipios de altos ingresos.

Por último tenemos a los municipios que están en el rango de desarrollo humano medio que van de **(.600)** a **(7.00)** son municipios que se ubican entre las zonas más alejadas al centro del Valle de México tanto en los extremos nororiente, norponiente y suroriente, todos del Estado de México y con índices similares a, en estos municipios el desarrollo humano en todas sus dimensiones, tienen amplias carencias, son de hecho los únicos lugares donde las tasas de asistencia escolar se encuentra por debajo del 65% adicionalmente podemos observar que la tasa de alfabetización de los adultos está por debajo del 80%.

Es en el nivel del ingreso donde existen los niveles más bajos, dado que en estos el **IDH** se encuentra en un rango medio de **(.700)**, el índice de ingreso en promedio está muy cercano al **(.600)** y en caso más extremo la delegación más rica tiene un ingreso ocho veces mayor que el municipio más pobre.

En estos municipios es la acción gubernamental la que sostiene el desarrollo humano dado que en este punto el mercado parece que no ofrece los ingresos suficientes, ni el volumen de empleo requerido.

### **Propuesta de políticas públicas.**

Como resultado de la presente investigación se proponen algunas recomendaciones de políticas públicas.

Es necesario un arreglo fiscal diferente que permitan a los municipios, delegaciones y estados que integran la **ZMVM** acceder a recursos suficientes para proyectos de impacto metropolitano, en rubros estratégicos (transporte, educación, salud ingreso, urbanización etc.)

De igual forma se propone incorporar el uso del **Índice de Desarrollo Humano** como herramienta complementaria al **Índice de Marginación Urbana**, en la asignación de recursos fiscales tanto de los presupuestos locales como del federal, su utilización permite atacar con precisión las causas del atraso en municipios específicos.

En el tema de educación se torna urgente la apertura de nuevos centros de educación superior, que atiendan a los cientos de miles excluidos de la educación superior, principalmente en las zonas periféricas especialmente en aquellos municipios donde se concentran una gran cantidad de jóvenes, como pueden ser los del extremo oriente de la **ZMVM**, ya que resulta paradójico que quienes viven en las zonas más pobres sean los que tengan los mayores gastos por educación.

En salud se ha avanzado de manera importante en disminuir la mortalidad infantil y aumentar la supervivencia de los menores, sin embargo el gran reto se encuentra en la cobertura, este tema será muy difícil de superar mientras no exista un esquema de acceso universal a la salud, por lo tanto el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales deberían de buscar esquemas de cobertura universal, una ruta podría ser la modificación del Seguro Popular, en el sentido de que funcione a partir del ámbito municipal.

Al ser la estrategia económica un asunto federal, los estados y municipios de la **ZMVM**, pueden trabajar bajos el esquema existente fortaleciendo la vinculación de la región con los mercados locales, nacionales e internacionales, en este sentido se deben explotar las concentraciones que existen, tal es el caso de la infraestructura educativa, médica, financiera y de servicios, que pueden funcionar como medios para atraer inversiones productivas de alto valor agregado, de igual forma provechar la masa crítica de investigadores e innovadores altamente calificados para detonar proyectos productivos de vanguardia tecnológica, que sean intensivos en mano de obra.

Existen nuevo nichos de mercado, donde todavía es posible alcanzar altas tasa de ganancia, generar empleos y vincularse con los mercados, que al mismo tiempo son compatibles con el entorno urbano de la **ZMVM**, tal es el caso de las industrias ligadas a la gestión medio ambiental, las energías renovables, la agricultura urbana, el manejo de los residuos sólidos, el desarrollo y comercialización de programas informáticos, la gestión de riesgos, las ingenierías de transporte, son sólo algunas nuevas industrias que los gobiernos locales pueden incentivar con diversos subsidios directos o indirectos de tal forma que los gobiernos locales sean actores activos en la generación de nuevo empleo y en la recuperación de los ingresos.

En cuanto a la política social y ya que el mercado laboral no está dando el empleo suficiente a la población, la acción de los Estados puede establecer la diferencia, direccionando el gasto público hacia esquemas de subsidios directos como son: la pensión universal adultos mayores, el seguro de desempleo, becas estudiantiles universales, el ingreso universal ciudadano y en general transferencias directas focalizadas que mantengan el ingreso de aquellos que se encuentran fuera de los circuitos laborales, acciones de este tipo pueden solventarse con arreglos fiscales efectivos y ahorros en los gastos gubernamentales.

Sin embargo desde un particular punto de vista es absolutamente necesario estabilizar el crecimiento poblacional tanto en la **ZMVM**, como en el **país** dado que existe un límite a la capacidad del entorno para sostener una población tan grande, al día de hoy la población del Valle de México está por encima de 20 millones de habitantes, mientras que en el país es de 112 millones de personas, en este sentido el habilitar nuevas zonas habitacionales de carácter masivo sólo ejerce presión sobre los servicios urbanos, la educación, la salud y los mercados laborales ya desbordados, parece ser necesaria una política demográfica consistente, de otra manera aglomeraciones de población del tamaño de la **ZMVM** serán inviables en el futuro donde las concentraciones de infraestructura y económicas que hoy son una clave para el desarrollo, se verán inoperantes en el futuro si la población no se estabiliza en un punto donde sea viable incrementar de manera sostenida el nivel de desarrollo humano.

El crecimiento económico y en desarrollo humano de la **Zona Metropolitana de la Ciudad de México** es clave y ejemplo para el país, tanto de las ventajas de tener extensas concentraciones humanas como de los desafíos que representa. Se estima fundamental cambiar la óptica del combate las desigualdades, ya que se trata de incrementar las capacidades de los individuos, (desde lo local en coordinación con lo regional y federal), para detonar los funcionamientos colectivos que permitan el acceso de las grandes mayorías a un mayor nivel de desarrollo humano.

## ANEXO A.

### 1. METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL.

La fórmula para calcular el IDH consiste en un promedio simple de las tres fuentes.<sup>18</sup>

**IDH=** – – –

Dónde:

- ISI= Índice de esperanza de vida.
- IE=Índice de educación.
- II= Índice de Ingreso.

#### Salud.<sup>19</sup>

En la dimensión de salud el indicador que se toma es el Índice de supervivencia infantil. (ISI)

Dónde:

***S<sub>lmax</sub>*** es la supervivencia máxima establecida previamente por el PNUD.

***S<sub>lmax</sub>*** es la supervivencia mínima de un municipio *i* de la región.

***S<sub>li</sub>*** es la supervivencia infantil del municipio *i* que se calcula de la siguiente manera:

<sup>18</sup> Índice de desarrollo Humano Municipal en México, PNUD, 2007, nota técnica No 1, "Ajustes al IDH para su cálculo en el ámbito municipal".

<sup>19</sup> La tasa de mortalidad infantil se utiliza en el cálculo de la dimensión de salud a nivel municipal, ya que está altamente correlacionada con la esperanza de vida al nacer, tal como lo ha tomado el Conapo en diversos estudios (2001,2007).



Tesis de Maestría

La mejor Tesis sobre la Ciudad de México

Tmi: Tasa de mortalidad infantil en el municipio i

Di: Número de defunciones de niños menores de un año en el municipio i

Bi: Número de nacidos vivos en el municipio i

## **Educación.<sup>20</sup>**

El Índice IE está, a su vez, compuesto de dos indicadores.

En primer lugar, la tasa de alfabetización de adultos (TAA): El que se compone de la población de 15 años y más que sabe leer y escribir y el total de la población de más de 15 años y más.

---

Y el segundo, la tasa de asistencia escolar (TAE)

---

La población que asiste a la escuela entre 6 y 24 años y que comprende; primaria, secundaria, bachillerato, escuelas técnicas y licenciaturas.

Finalmente el índice de educación se agrega aplicando las siguientes ponderaciones:

## **Ingreso.<sup>21</sup>**

Se obtiene el ingreso promedio per cápita por municipio, éste se ajusta a cuentas nacionales mediante la aplicación de un factor homogéneo a nivel nacional. El ingreso también es ajustado mediante un factor de conversión a términos de Paridad de Poder de Compra en dólares estadounidenses (dólares PPC).

Para cada municipio, el índice se construye como

---

<sup>20</sup> Índice de desarrollo Humano Municipal en México, PNUD, 2007, nota técnica No 3 "Cálculo de la Educación en el ámbito municipal".

<sup>21</sup> Op Cit. Nota técnica No 4 "Estimación del Ingreso en el ámbito municipal"

---

Donde el ingreso promedio per cápita municipal es el estimado mediante el ejercicio de imputación (expresado en dólares estadounidenses PPC). Los valores máximo y mínimo de referencia, son los establecidos oficialmente por el PNUD de 40,000 y 100 dólares PPC, respectivamente.

## **2. METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL ÍNDICE DE MARGINACIÓN URBANA.**

### **Índice de Marginación Urbana (Conapo)**

El índice de marginación Urbana (IMU) es la medida urbana del índice de marginación y es uno de los instrumentos más utilizados en el diagnóstico e implementación de políticas públicas.

En este indicador la marginación es un fenómeno estructural que expresa la dificultad de integrar a regiones y grupos sociales a los beneficios propios del sistema de mercado y del progreso tecnológico y científico.

La marginación impide a las personas tener mecanismo que les permita estar a salvo de las privaciones propias de la ausencia de educación, salud e ingreso.

El IMU es una medida de resumen que estratifica ascendentemente a las entidades y municipios del país, según el nivel de carencias. Para su construcción se consideran cuatro dimensiones que son:

- Vivienda
- Educación
- Salud
- Ingreso

Estas dimensiones se traducen en diez formas de carencias fundamentales

- Porcentaje de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela

- Porcentaje de población de 15 años o más sin secundaria completa
- Porcentaje de población sin derechohabencia a los servicios de salud
- Porcentaje de hijos fallecidos de las mujeres de 15 a 49 años
- Porcentaje de viviendas particulares sin agua entubada dentro de la vivienda
- Porcentaje de viviendas particulares sin drenaje conectado a la red pública o fosa séptica
- Porcentaje de viviendas particulares sin excusado con conexión de agua
- Porcentaje de viviendas particulares con pisos de tierra
- Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento
- Porcentaje de viviendas particulares sin refrigerador<sup>22</sup>

El proceso de agregación su utilizó el análisis de componentes principales que permite transformar un conjunto de variables o indicadores en uno nuevo y permite elaborar una interpretación más sencilla del fenómeno original con un menor número de variables. Con este método se proyecta el espacio definido por los diez indicadores sobre un espacio unidimensional.

La técnica para llevar a cabo la estratificación fue la desarrollada por Dalenius y Hodges que divide el rango del índice de marginación en cinco subconjuntos

---

<sup>22</sup> Informe Sobre Marginación urbana 2005, Conapo, México 2009

### **3. METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL PIB-MUNICIPAL.**

---

Dónde:

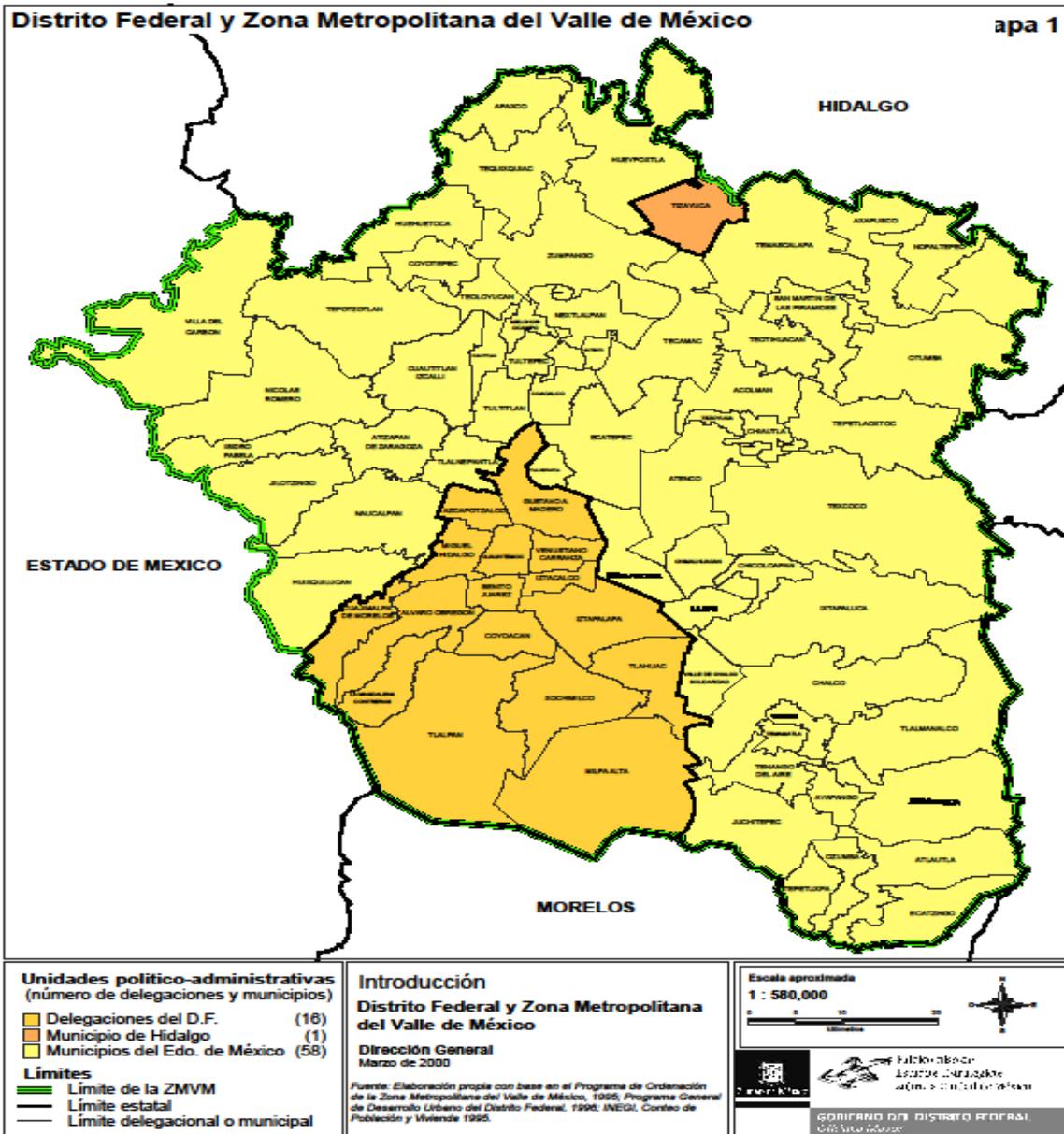
- $P_j$  = Producto Interno Bruto del municipio j
- $P_{ij}$  = Población Económicamente Activa de la gran división económica i en el municipio j
- $P_i$  = Producto Interno Bruto de la gran división económica i en la entidad federativa que contiene al municipio j
- $P_{Ei}$  = Población Económicamente Activa de la gran división económica i en la entidad que contiene al municipio j
- $i=1,2,3...7$  (Gran división económica de PEA o del PIB)
- $j=1,2,3...16$  (número de municipios de la entidad federativa)
- $E=1,2,3...32$  (entidad federativa).

## ANEXO B.

### MAPAS

#### Mapa 1

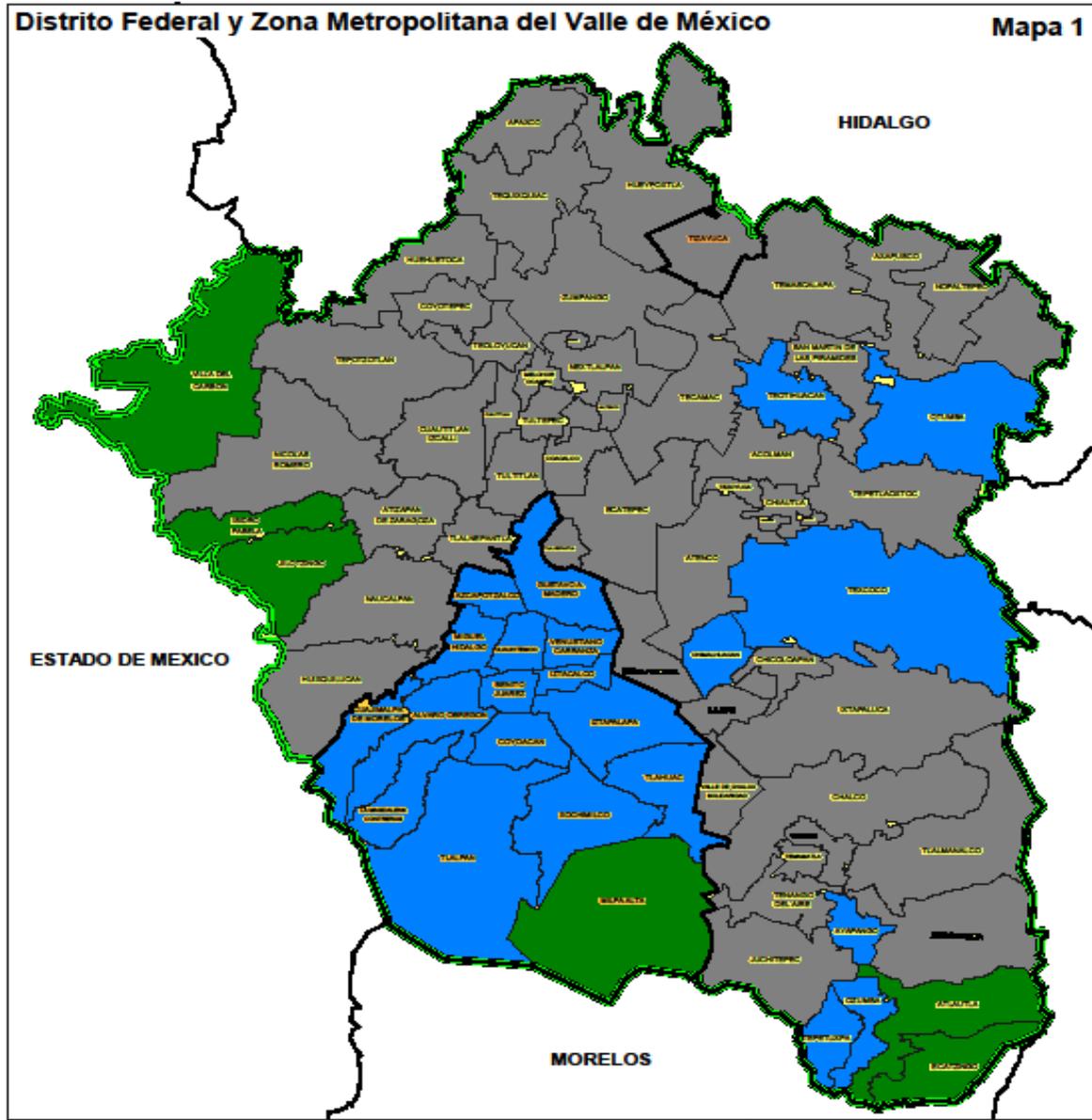
#### Municipios que integran la ZMVM



Fuente: Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México 2000.



Mapa 2  
Principal actividad económica por municipio 1970

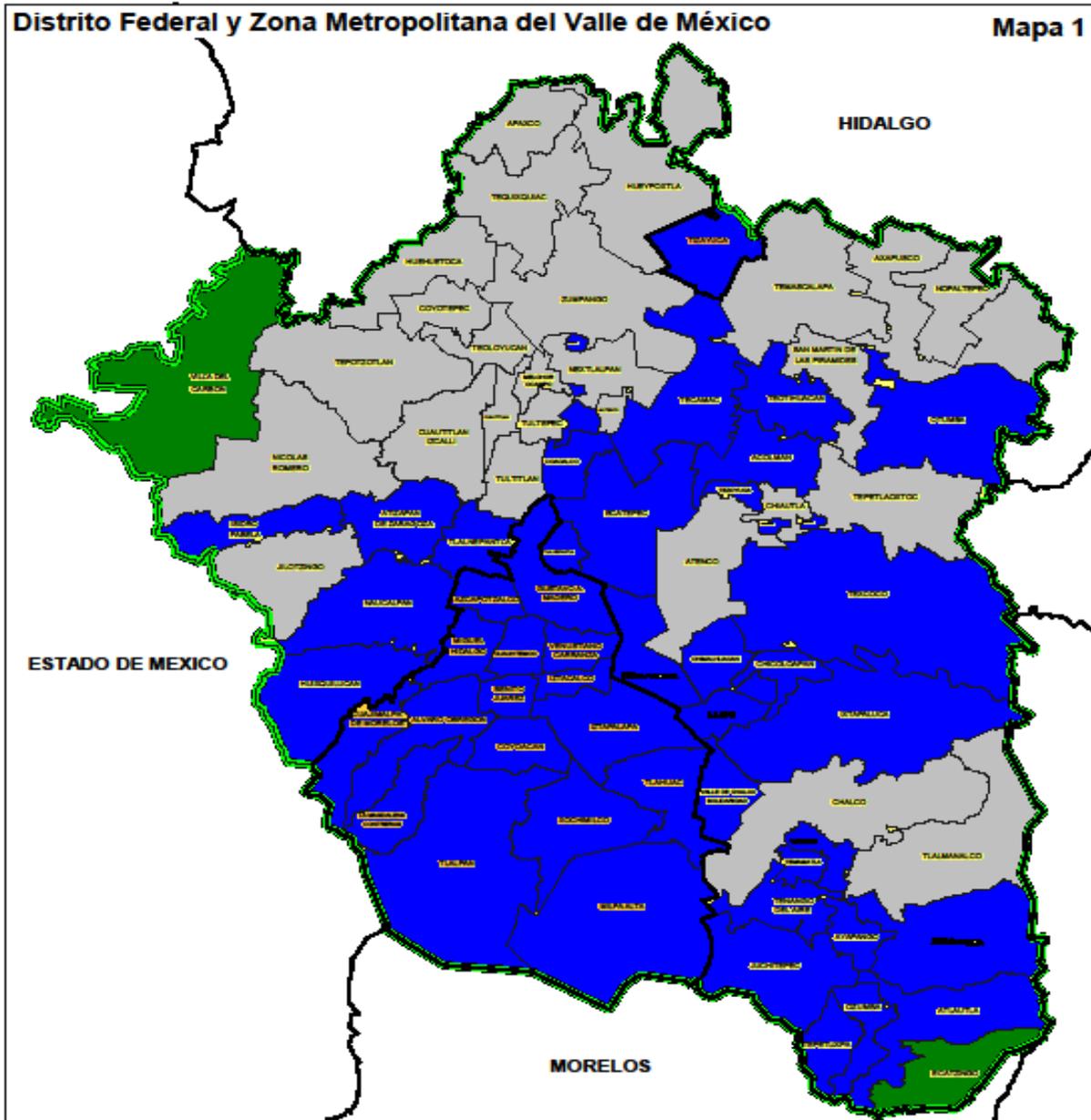


Fuente: Elaboración Propia con base en: Potencialidades del desarrollo económico de las regiones de México, Coord. Dr. Adolfo Sánchez Almanza, IIcE- Unam 2011

Valor Bruto de la Producción 1970 (millones de pesos 2003)

	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Servicios	Total
Total	4,023	262,192	434,991	701,206
Porcentaje	0.57%	37.39%	62.03%	100%

Mapa 3  
Principal actividad económica por municipio 1990



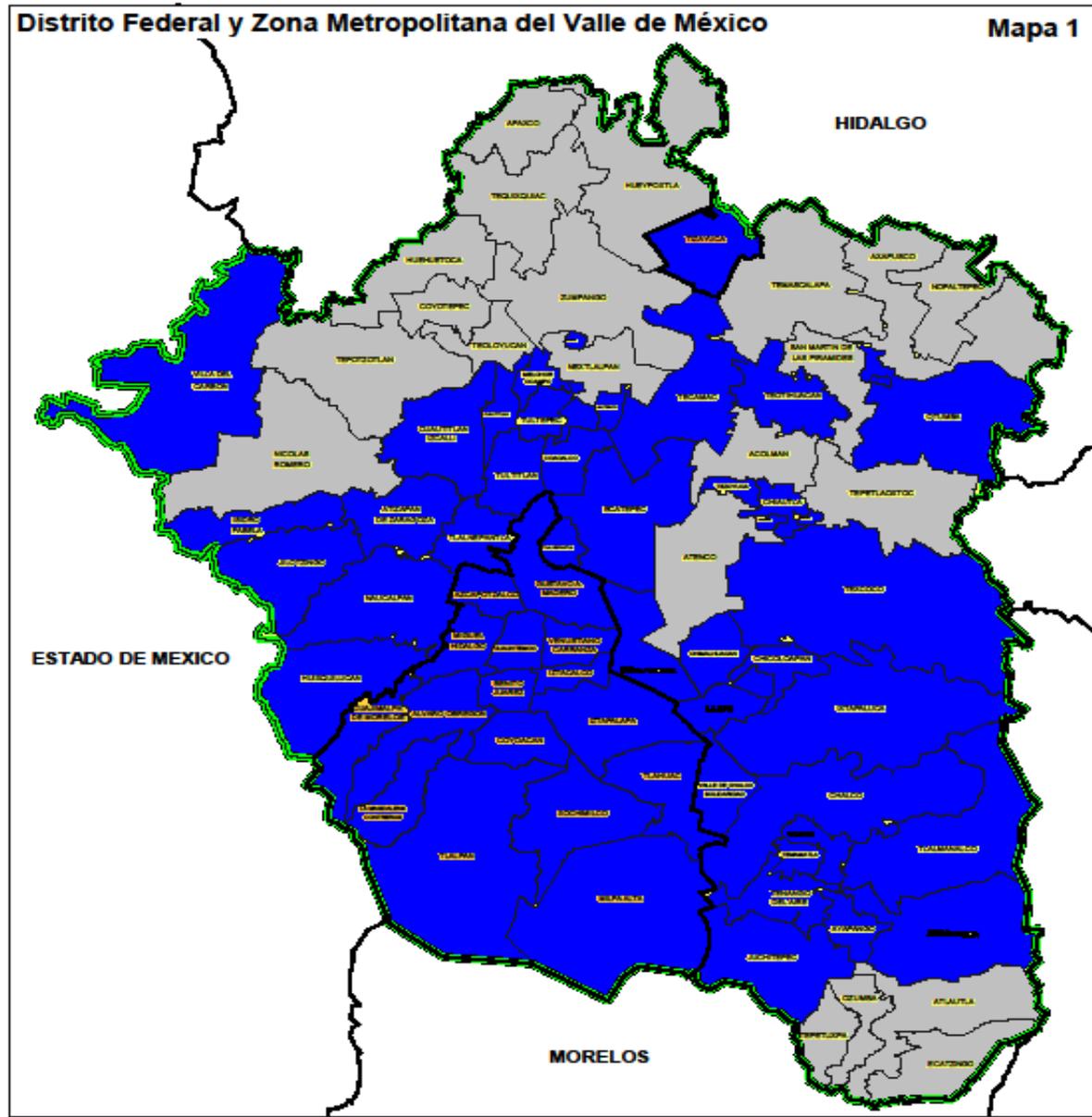
Fuente: Elaboración Propia con base en: Potencialidades del desarrollo económico de las regiones de México, Coord. Dr. Adolfo Sánchez Almanza, IIEc- Unam 2011

Valor Bruto de la Producción 1990 (millones de pesos 2003)

	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Servicios	Total
Total	5,446	464,608	922,372	1,392,426
Porcentaje	0.39%	33.37%	66.24%	100%

Mapa 4

Principal actividad económica por municipio 2000



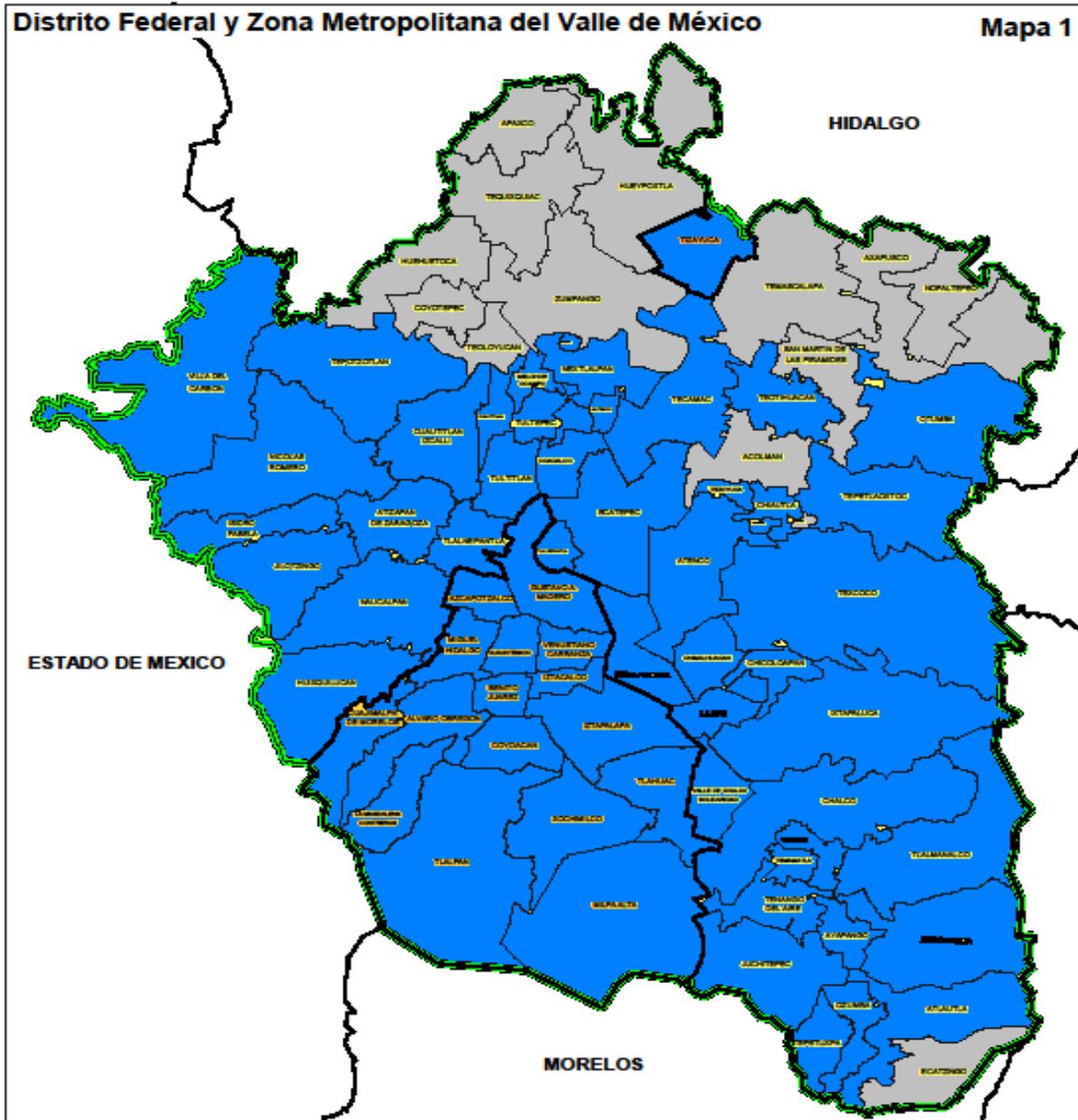
Fuente: Elaboración Propia con base en: Potencialidades del desarrollo económico de las regiones de México, Coord. Dr. Adolfo Sánchez Almanza, IIEc- Unam 2011

Valor Bruto de la Producción 2000 (millones de pesos 2003)

	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Servicios	Total
Total	7,192	539,763	1,597,062	2,144,017.30
Porcentaje	0.34%	25.18%	74.49%	100.00%



Mapa 5  
Principal actividad económica por municipio 2005



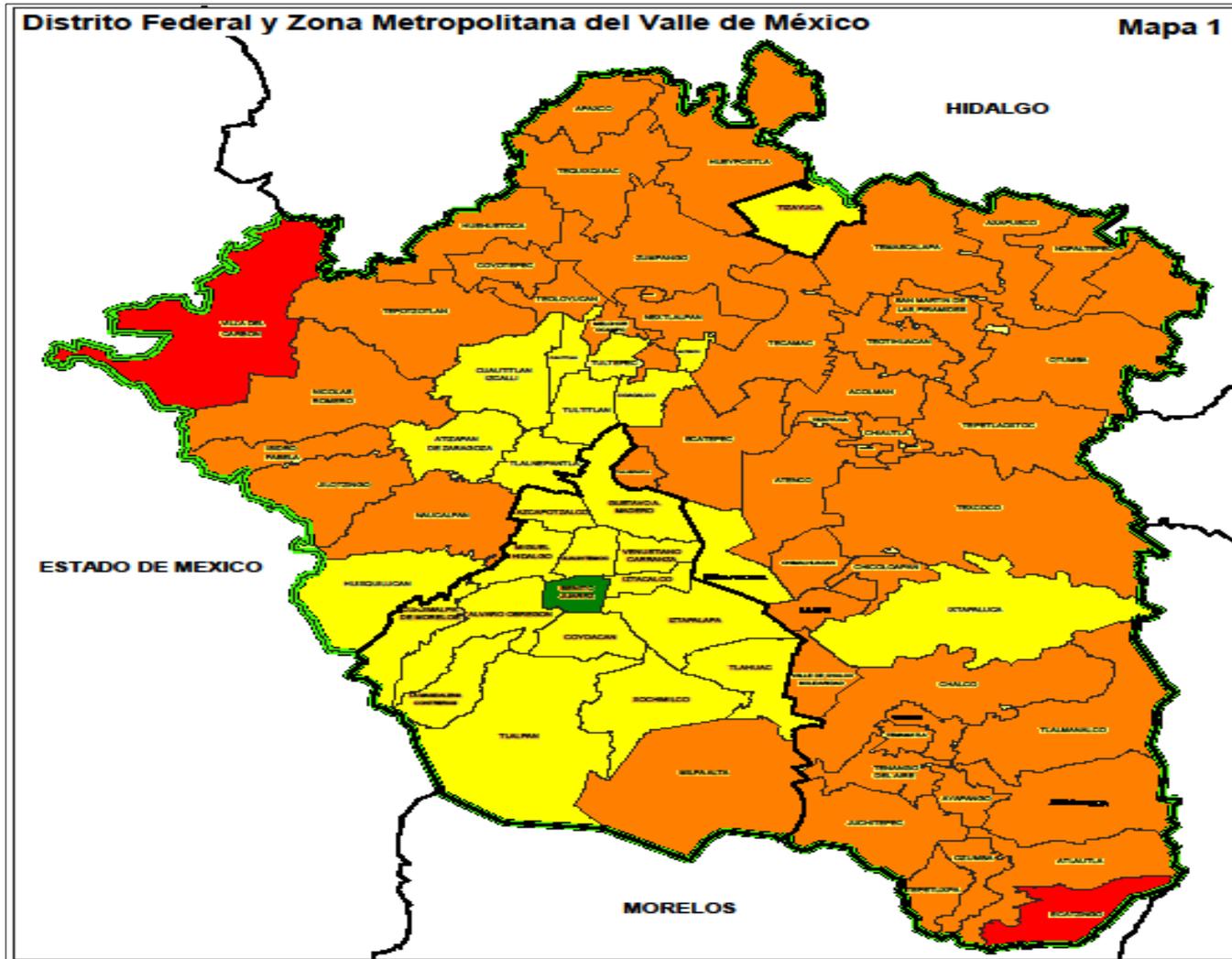
Fuente: Elaboración Propia con base en: Potencialidades del desarrollo económico de las regiones de México, Coord. Dr. Adolfo Sánchez Almanza, IIEc- Unam 2011

Valor Bruto de la Producción 2000 (millones de pesos 2003)

	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Servicios	Total
sumatoria	7,693	516,181	1,794,198	2,318,071
Porcentaje	0.33%	22.27%	77.40%	100.00%

Mapa 6

Índice de Desarrollo Humano en la ZMVM 2010.

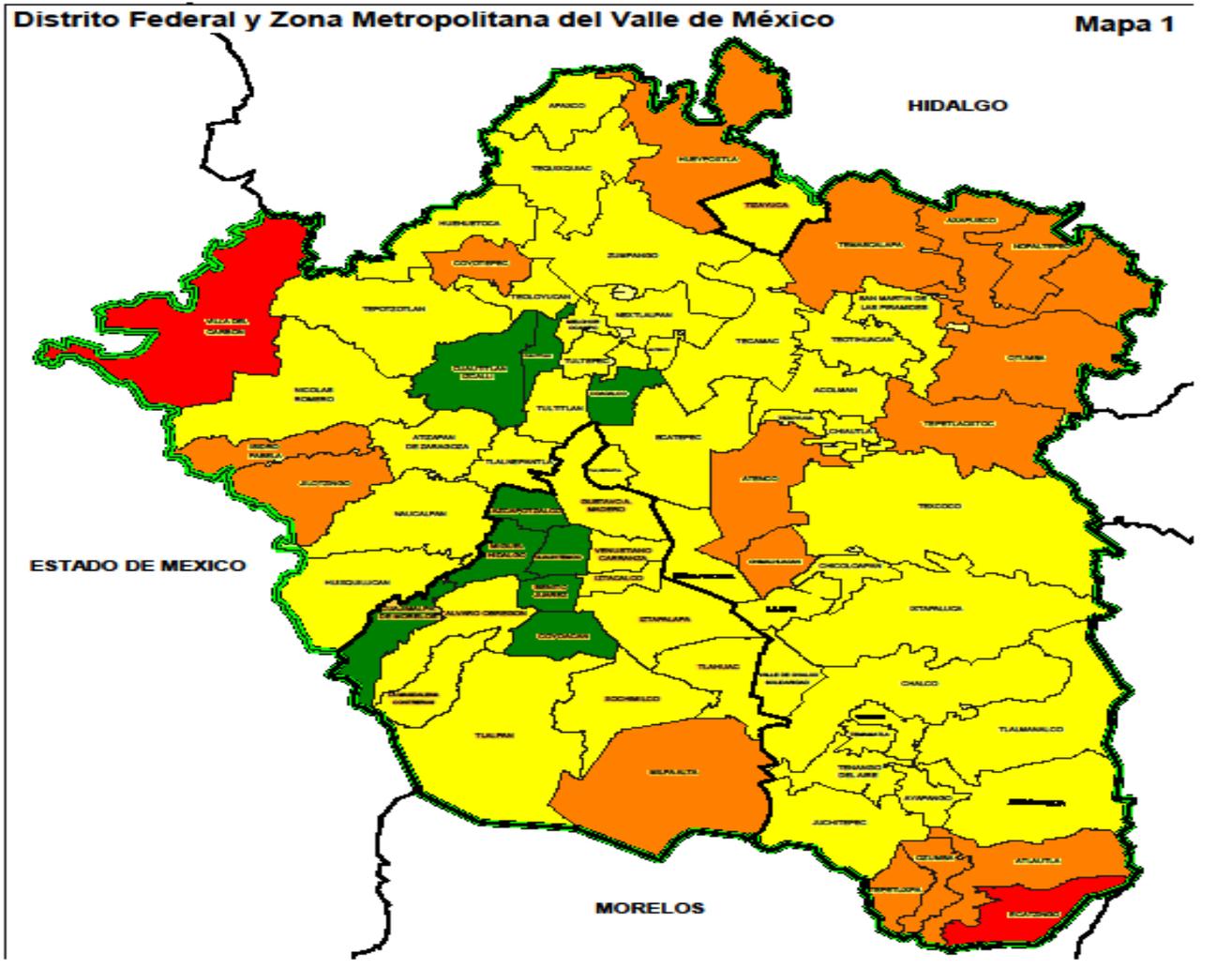


Fuente: Elaboración propia con base en Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México 2000, Índice de desarrollo municipal 2005 PNUD y Banco de Información Económica, INEGI.

Tabla de Valores IDH			
Baja	Medio	alto	muy alto
Categorías	Límite Superior	Límite Inferior	
Bajo	0.70	0.10	
Medio	0.80	0.71	
Alto	0.90	0.81	
Muy Alta	0.99	0.91	



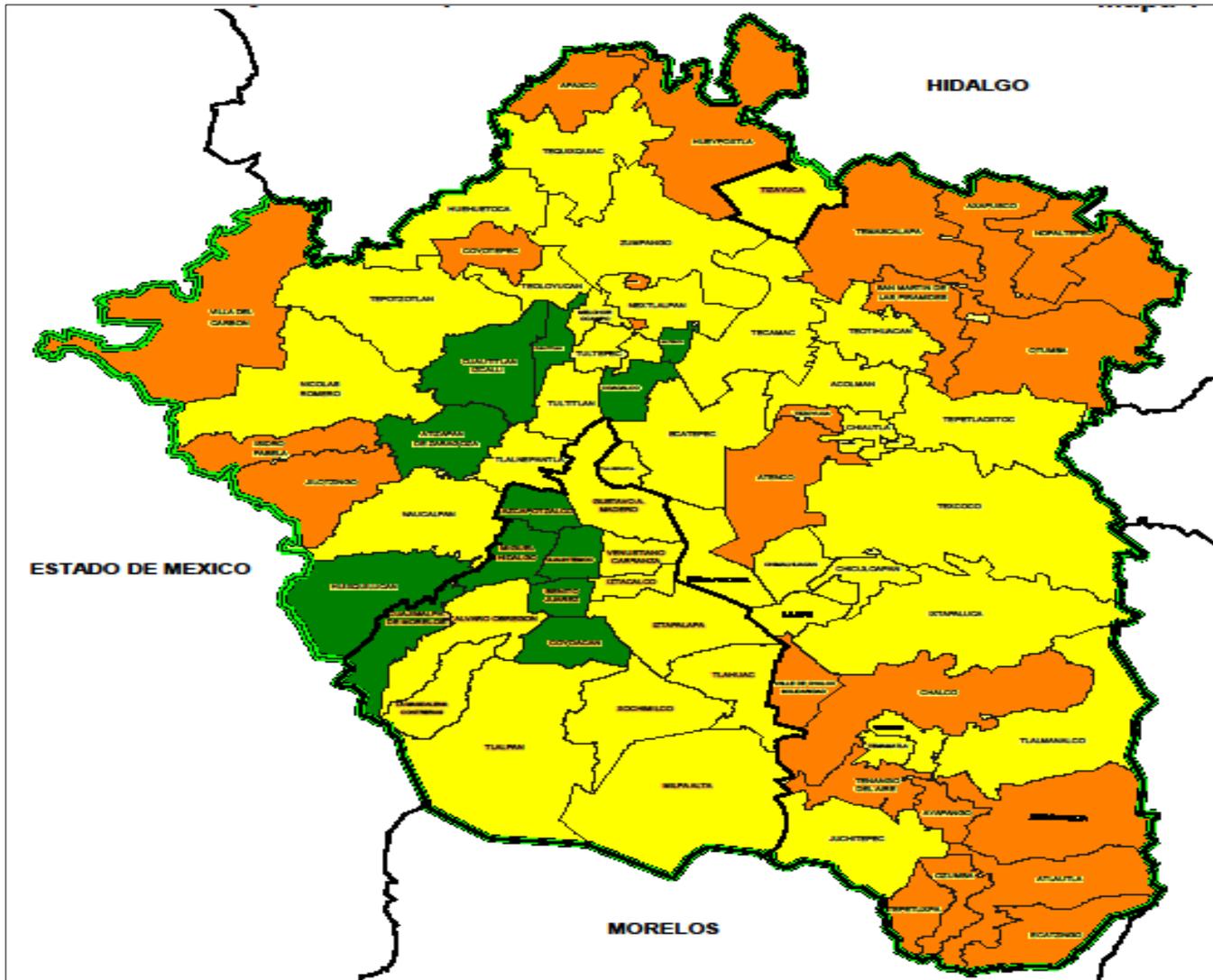
Mapa 7  
Índice de Desarrollo Humano en la ZMVM 2005.



Fuente: Elaboración propia con base en Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México 2000, Índice de desarrollo Municipal 2005 PNUD y Banco de Información Económica, INEGI.

Tabla de Valores IDH			
Baja	Medio	alto	muy alto
Categorías	Límite Superior	Límite Inferior	
Bajo	0.70	0.10	
Medio	0.80	0.71	
Alto	0.90	0.81	
Muy Alta	0.99	0.91	

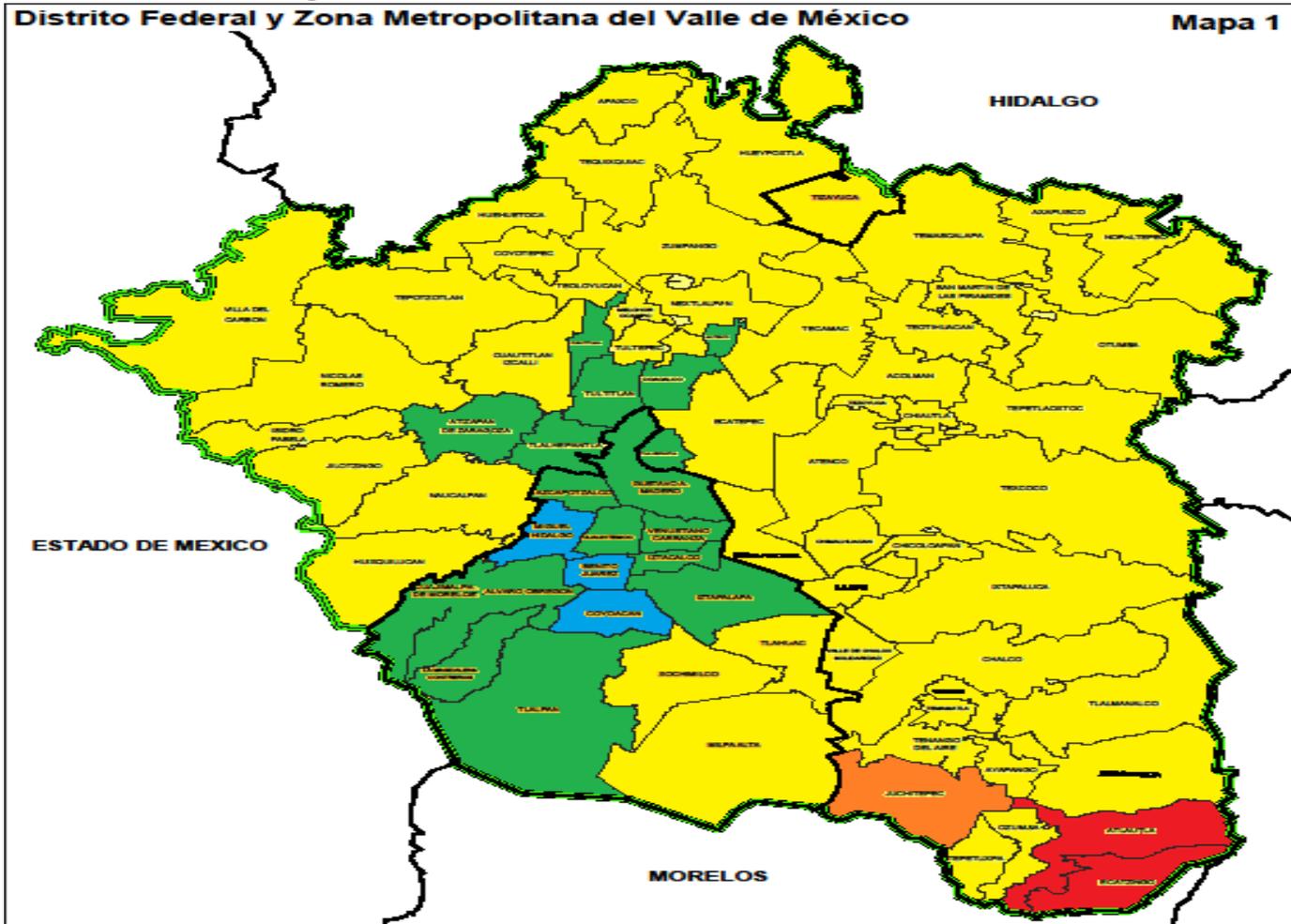
Mapa 8  
Índice de Desarrollo Humano en la ZMVM 2010.



Fuente: Elaboración propia con base en Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México 2000. Censo de población y vivienda 2010 y Banco de Información Económica, INEGI.

Tabla de Valores IDH			
Baja	Medio	alto	muy alto
Categorías	Límite Superior	Límite Inferior	
Bajo	0.70	0.10	
Medio	0.80	0.71	
Alto	0.90	0.81	
Muy Alta	0.99	0.91	

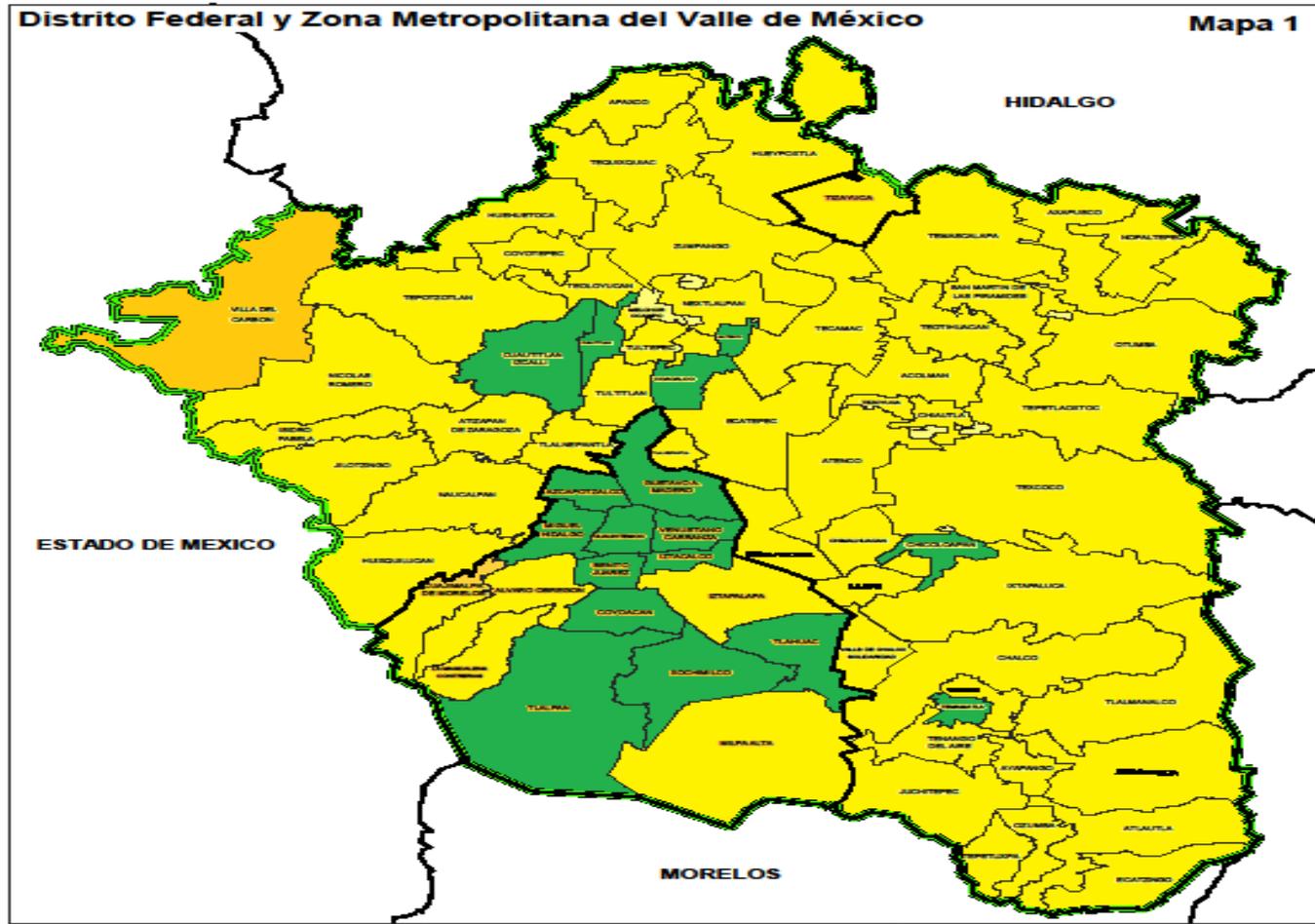
Mapa 9  
Índice de Marginación Urbana 2005.



Fuente: Elaboración propia con base en Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México 2000 e Índice de Marginación Urbana 2005 (Conapo).

Tabla de valores IMU				
Muy Alta	Alta	Media	Baja	Muy baja
	Límite Superior		Límite Inferior	
muy baja	-0.56137		-1.00936	
Baja	-1.00936		-0.45735	
Medio	-0.45735		0.9466	
Alto	0.9466		0.92267	
Muy Alto	0.92267		5.3224	

Mapa 10  
Índice de Educación ZMVM-2010.



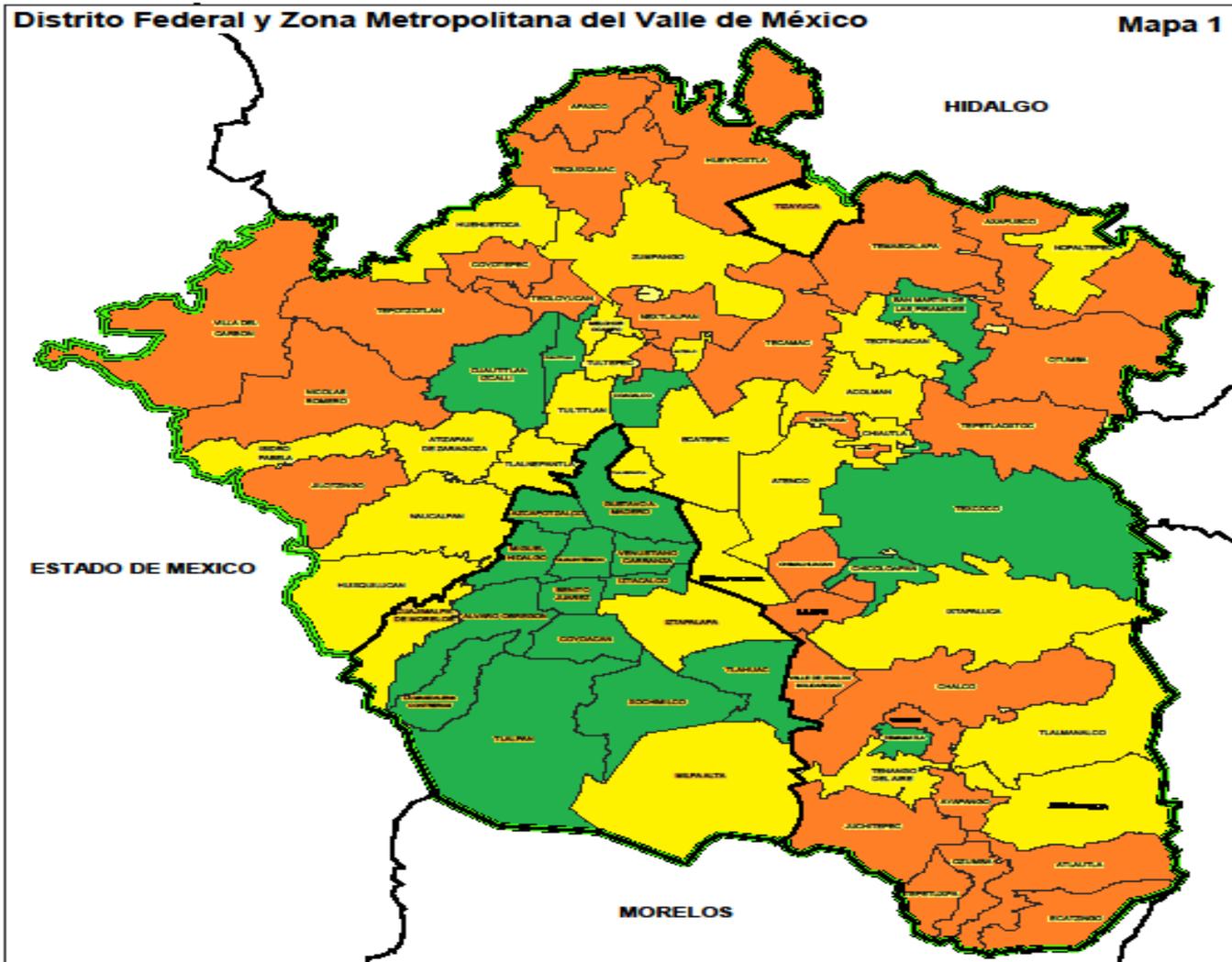
Fuente: Elaboración propia con base en Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México 2000. Censo de población y vivienda 2010 y Banco de Información Económica, INEGI.

Tabla de Valores del Índice de Educación			
Baja	medio	alto	muy alto
Valores	Límite Superior	Límite Inferior	
Bajo	0.70	0.10	
Medio	0.80	0.71	
Alto	0.90	0.81	
Muy Alta	0.99	0.91	



Mapa 11

Tasa de Asistencia Escolar 2010.

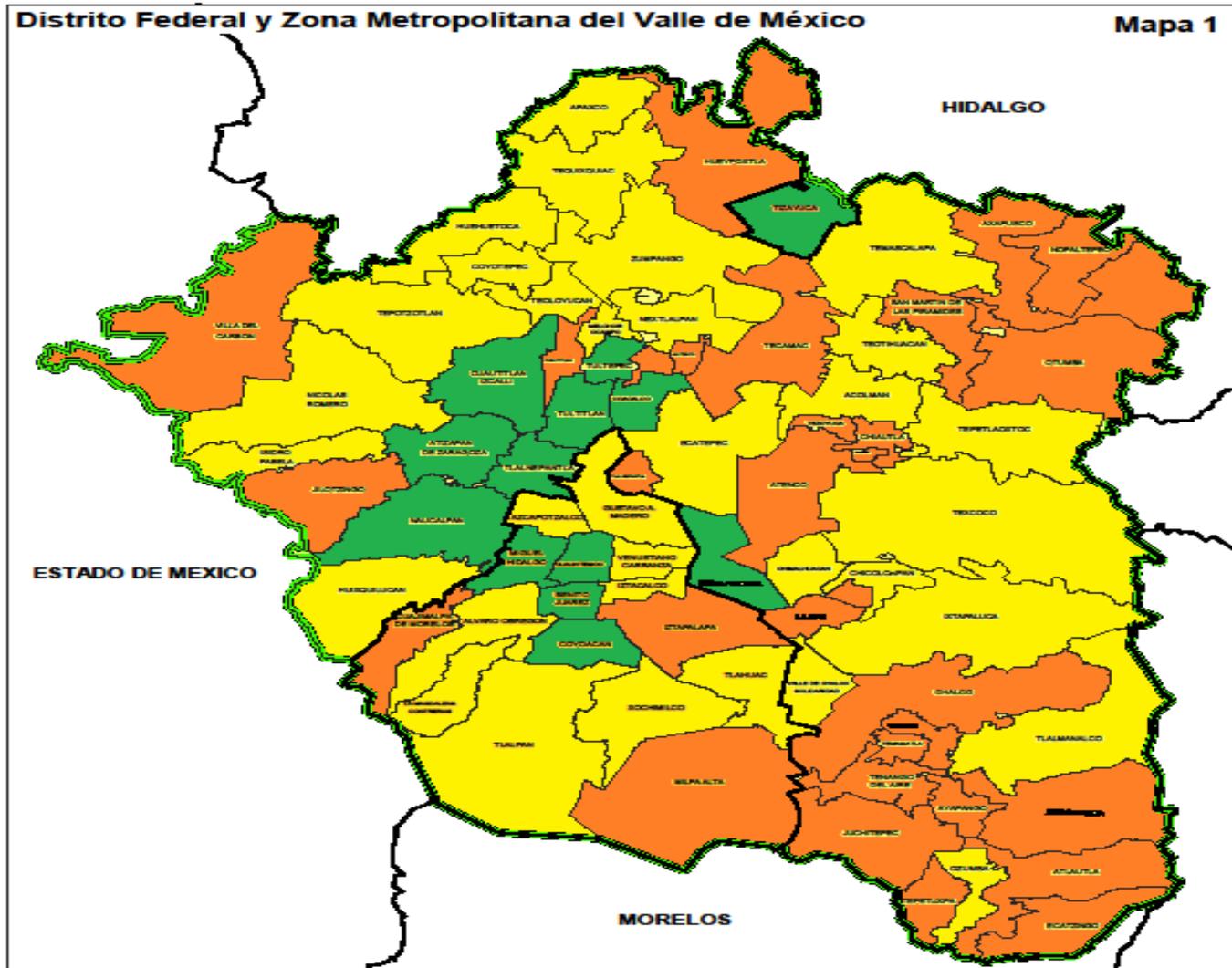


Fuente: Elaboración propia con base en Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México 2000. Censo de población y vivienda 2010 y Banco de Información Económica, INEGI.

Tasa de Asistencia Escolar			
Baja	medio	alto	muy alto
Valores	Límite superior	Límite Inferior	
Baja	60	0	
Medio	65	60	
Alto	70	65	
Muy Alto	80	70	



Mapa 12  
Índice de Salud 2010.

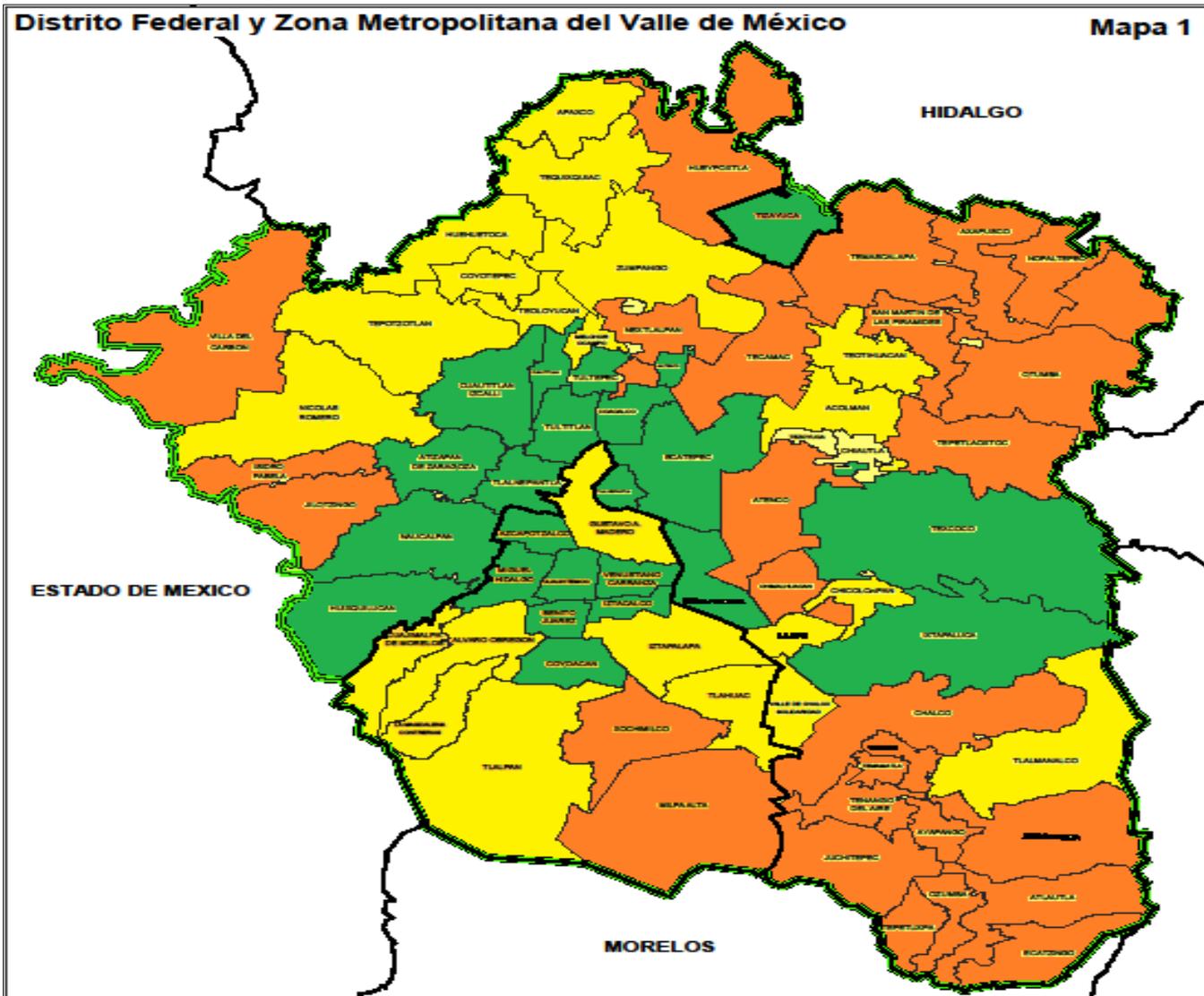


Fuente: Elaboración propia con base en Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México 2000. Censo de población y vivienda 2010 y Banco de Información Económica, INEGI.

Tabla de Valores del Índice de Salud			
Baja	medio	alto	muy alto
Valores	Límite Superior	Límite Inferior	
Bajo	0.70	0.10	
Medio	0.80	0.71	
Alto	0.90	0.81	
Muy Alta	0.99	0.91	



Mapa 13  
Índice de Supervivencia Infantil 2010.

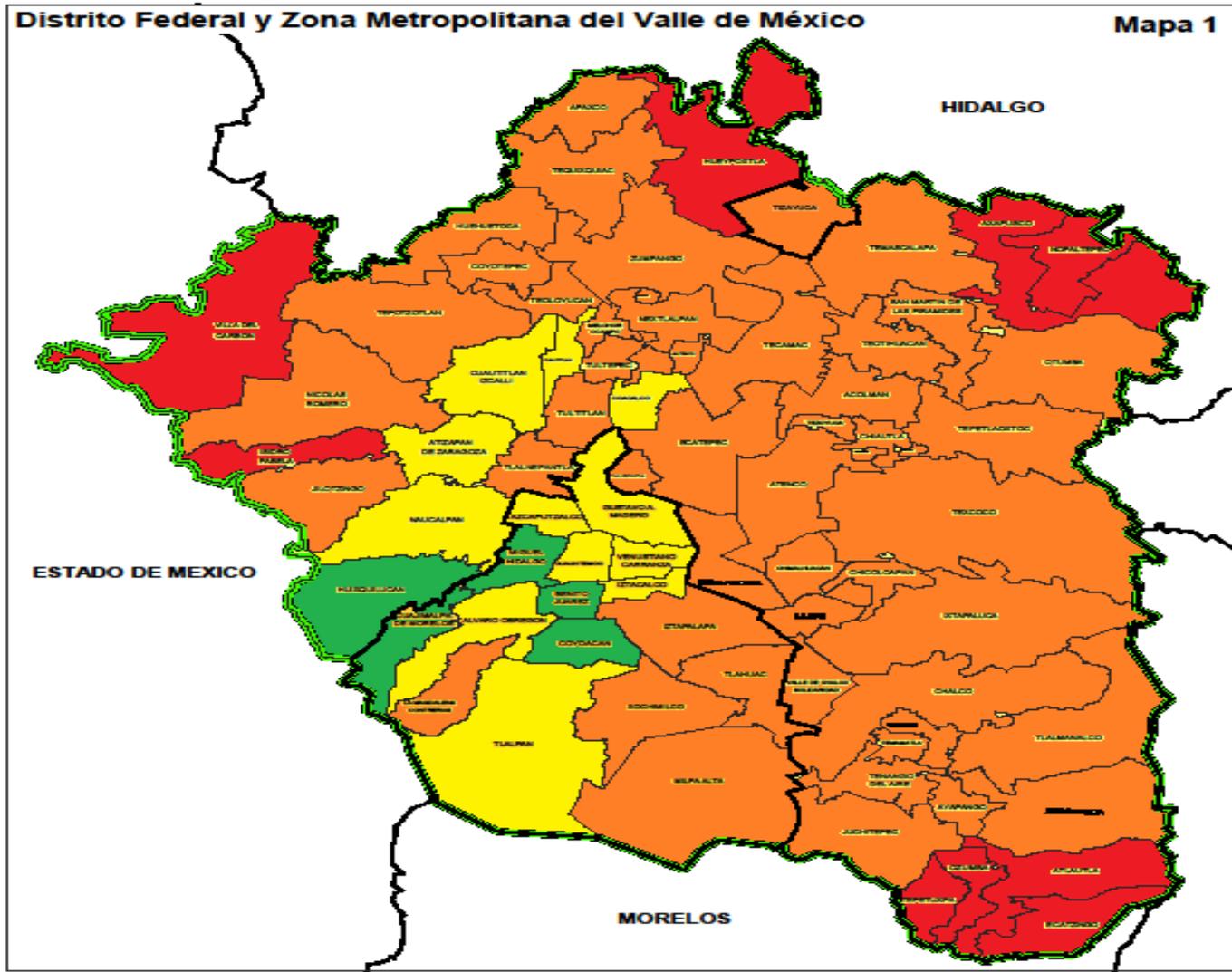


Fuente: Elaboración propia con base en Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México 2000. Censo de población y vivienda 2010 y Banco de Información Económica, INEGI.

<b>Tabla de Valores del Índice de Supervivencia Infantil</b>		
medio	alto	muy alto
Valores	Límite Superior	Límite Inferior
Medio	0.9860	0.9730
Alto	0.9890	0.9870
Muy Alta	0.9970	0.9900



Mapa 14  
Índice de Ingreso 2010.



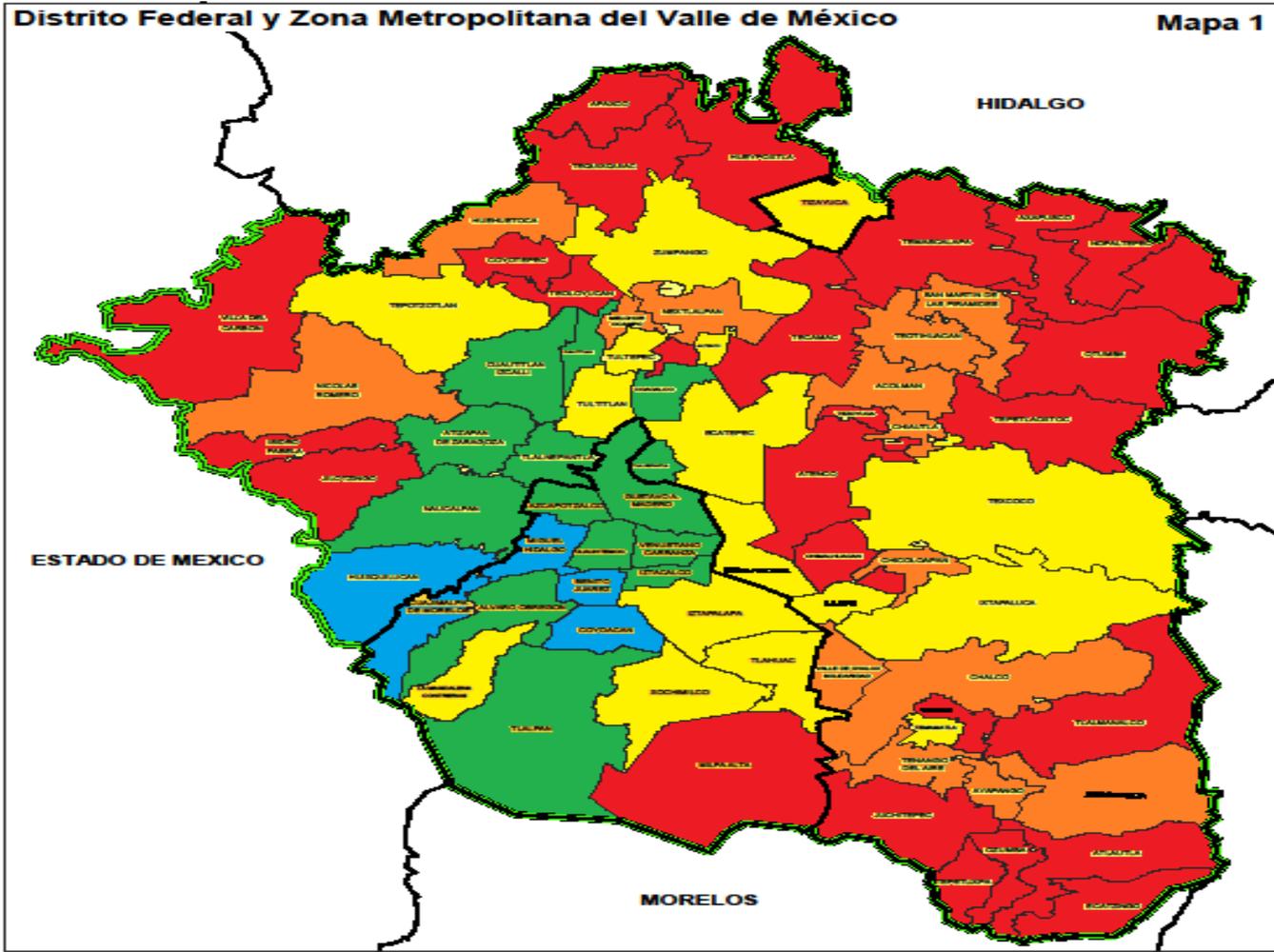
Fuente: Elaboración propia con base en Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México 2000. Censo de población y vivienda 2010 y Banco de Información Económica, INEGI.

Tabla de Valores del Índice de Ingreso			
Baja	medio	alto	muy alto
Valores	Límite Superior	Límite Inferior	
Bajo	0.70	0.10	
Medio	0.80	0.71	
Alto	0.90	0.81	
Muy Alta	0.99	0.91	



Mapa 15

Ingreso por habitante 2010(Dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México 2000. Censo de población y vivienda 2010 y Banco de Información Económica, INEGI.

Ingreso per cápita anual (Dólares)				
Muy Bajo	Bajo	Media	Alto	Muy Alto
	Límite Superior		Límite Inferior	
muy baja	7964		3889.17	
Baja	9981.1		8007.1	
Medio	12086.54		10217.08	
Alto	17539.27		12851.17	
Muy Alto	27994.13		19386.18	



## ANEXO C. ESTADÍSTICAS.

### 1. PRINCIPALES INDICADORES.

<b>Producto Interno Bruto por Estados (precios del 2003)</b>		
<b>Periodo</b>	<b>Distrito Federal</b>	<b>México</b>
<b>2003</b>	1,325,151,578	645,873,047
<b>2004</b>	1,368,286,880	672,160,727
<b>2005</b>	1,404,695,021	705,374,191
<b>2006</b>	1,472,402,931	745,798,032
<b>2007</b>	1,517,059,079	777,648,980
<b>2008</b>	1,524,067,054	791,107,753
<b>2009</b>	1,441,242,190	748,317,896
<b>2010<sup>23</sup></b>	1,588,488,870	795,567,441

Fuente: Elaboración propia con base en Banco de Información Económica, INEGI.

<b>Participación en el PIB nacional.</b>		
<b>Periodo</b>	<b>Distrito Federal</b>	<b>México</b>
<b>2003</b>	18.5	9.02
<b>2004</b>	18.36	9.02
<b>2005</b>	18.25	9.16
<b>2006</b>	18.21	9.22
<b>2007</b>	18.15	9.3
<b>2008</b>	18.01	9.35
<b>2009</b>	18.15	9.42
<b>2010</b>	18.01	9.02

Fuente: Banco de Información Económica, INEGI.

<sup>23</sup> Dato estimado con un PIB de 8,820,038,148 para 2010 (a precios de 2003) con una hipótesis de participación del PIB total de 18.01% para la Ciudad de México y 9.02% para el Estado de México.



## 2. COMPONENTES DEL ÍNDICE DE EDUCACIÓN POR MUNICIPIO Y DELEGACIÓN 2010.

Municipio	Tasa de Alfabetización	Tasa de Asistencia Escolar	Índice de Educación
Tizayuca	97.015	69.391	87.807
Acolman	96.256	69.345	87.285
Amecameca	95.930	68.114	86.658
Apaxco	94.420	65.448	84.763
Atenco	96.264	67.877	86.802
Atizapán de Zaragoza	96.709	68.678	87.365
Atlautla	92.779	65.398	83.652
Axapusco	92.399	67.047	83.948
Ayapango	96.399	66.697	86.498
Chalco	94.995	65.937	85.309
Chiautla	96.489	69.789	87.589
Chicoloapan	96.899	71.257	88.352
Chiconcuac	97.406	66.458	87.090
Chimalhuacán	94.746	63.233	84.241
Coacalco de Berriozábal	98.346	73.978	90.223
Cocotitlán	97.004	70.596	88.202
Coyotepec	94.230	65.603	84.688
Cuautitlán	97.905	73.331	89.713
Cuautitlán Izcalli	97.910	72.127	89.316
Ecatepec de Morelos	96.639	68.326	87.201
Ecatzingo	91.497	66.776	83.257
Huehuetoca	96.831	68.883	87.515
Hueyoxtla	91.371	62.220	81.654
Huixquilucan	95.824	67.665	86.438
Isidro Fabela	92.893	67.881	84.556
Ixtapaluca	96.538	69.579	87.552
Jaltenco	97.568	69.393	88.176
Jilotzingo	94.209	62.935	83.785
La Paz	95.892	66.948	86.244
Melchor Ocampo	96.234	68.332	86.934
Naucalpan de Juárez	96.293	67.255	86.614
Nextlalpan	95.474	65.413	85.453



Nezahualcóyotl	96.624	69.400	87.549
Nicolás Romero	95.391	66.029	85.603
Nopaltepec	93.418	68.255	85.031
Otumba	93.275	66.000	84.184
Ozumba	95.379	65.849	85.536
Papalotla	95.360	70.783	87.168
San Martín de las Pirámides	95.403	70.014	86.940
Temamatla	96.649	70.699	87.999
Temascalapa	94.377	66.728	85.161
Tenango del Aire	96.167	68.138	86.824
Teoloyucan	95.433	66.076	85.648
Teotihuacán	95.957	69.932	87.282
Tepetlaoxtoc	95.130	66.837	85.699
Tepetlixpa	94.583	60.877	83.347
Tepotzotlán	95.343	66.038	85.575
Tequixquiac	95.403	66.816	85.874
Texcoco	96.329	71.081	87.913
Tezoyuca	95.863	66.908	86.211
Tlalmanalco	96.842	69.552	87.745
Tlalnepantla de Baz	96.724	69.596	87.682
Tonanitla	96.479	68.293	87.083
Tultepec	96.076	67.480	86.544
Tultitlán	97.258	68.874	87.797
Valle de Chalco Solidaridad	94.863	61.813	83.846
Villa del Carbón	87.258	61.435	78.650
Zumpango	95.300	67.771	86.124
Álvaro Obregón	96.596	70.438	87.877
Azcapotzalco	97.352	74.706	89.803
Benito Juárez	98.295	79.681	92.090
Coyoacán	97.707	76.042	90.485
Cuajimalpa de Morelos	96.802	69.636	87.747
Cuauhtémoc	97.395	71.025	88.605
Gustavo A. Madero	97.056	71.762	88.625
Iztacalco	97.221	73.305	89.249
Iztapalapa	96.605	69.277	87.496
La Magdalena Contreras	95.417	70.913	87.249
Miguel Hidalgo	97.880	74.765	90.175



Milpa Alta	95.129	69.542	86.600
Tláhuac	96.949	72.101	88.666
Tlalpan	96.777	72.823	88.792
Venustiano Carranza	97.715	71.681	.89037
Xochimilco	96.522	71.321	.88122

Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010

### 3. COMPONENTES DEL ÍNDICE DE SALUD POR MUNICIPIO Y DELEGACIÓN 2010.

Municipio	Tasa de Mortalidad	Índice de Supervivencia infantil	Índice de Salud
Tizayuca	9.406	0.991	0.948
Acolman	11.741	0.988	0.832
Amecameca	14.211	0.986	0.800
Apaxco	13.287	0.987	0.820
Atenco	15.869	0.984	0.764
Atizapán de Zaragoza	7.246	0.993	0.929
Atlautla	20.012	0.980	0.761
Axapusco	20.128	0.980	0.758
Ayapango	14.835	0.985	0.786
Chalco	13.939	0.986	0.806
Chiautla	14.355	0.986	0.797
Chicoloapan	12.876	0.987	0.829
Chiconcuac	10.298	0.990	0.885
Chimalhuacán	14.316	0.986	0.884
Coacalco de Berriozábal	3.797	0.996	0.983
Cocotitlán	12.365	0.988	0.818
Coyotepec	12.664	0.987	0.812
Cuautitlán	6.229	0.994	0.952
Cuautitlán Izcalli	5.108	0.995	0.976
Ecatepec de Morelos	9.317	0.991	0.884
Ecatzingo	23.181	0.977	0.779
Huehuetoca	11.060	0.989	0.847
Hueypoxtla	18.090	0.982	0.802
Huixquilucan	9.150	0.991	0.888



Isidro Fabela	15.646	0.984	0.856
Ixtapaluca	9.506	0.990	0.880
Jaltenco	6.040	0.994	0.956
Jilotzingo	18.029	0.982	0.804
La Paz	11.882	0.988	0.807
Melchor Ocampo	11.399	0.989	0.839
Naucalpan de Juárez	8.398	0.992	0.904
Nextlalpan	15.413	0.985	0.861
Nezahualcóyotl	8.034	0.992	0.912
Nicolás Romero	11.350	0.989	0.840
Nopaltepec	18.991	0.981	0.783
Otumba	18.785	0.981	0.787
Ozumba	15.492	0.985	0.859
Papalotla	11.637	0.988	0.812
San Martín de las Pirámides	15.377	0.985	0.774
Temamatla	14.198	0.986	0.778
Temascalapa	17.457	0.983	0.816
Tenango del Aire	15.234	0.985	0.778
Teoloyucan	11.016	0.989	0.847
Teotihuacán	13.321	0.987	0.819
Tepetlaoxtoc	16.056	0.984	0.847
Tepetlixpa	17.509	0.982	0.728
Tepotztlán	10.763	0.989	0.853
Tequixquiac	12.530	0.987	0.836
Texcoco	10.119	0.990	0.867
Tezoyuca	14.184	0.986	0.779
Tlalmanalco	10.606	0.989	0.856
Tlalnepantla de Baz	7.311	0.993	0.928
Tonanitla	12.645	0.987	0.790
Tultepec	8.917	0.991	0.893
Tultitlán	7.600	0.992	0.922
Valle de Chalco Solidaridad	13.450	0.987	0.816
Villa del Carbón	26.806	0.973	0.722
Zumpango	12.755	0.987	0.831
Álvaro Obregón	10.507	0.989	0.837



Azcapotzalco	8.310	0.992	0.885
Benito Juárez	2.506	0.997	0.999
Coyoacán	5.777	0.994	0.940
Cuajimalpa de Morelos	11.892	0.988	0.807
Cuauhtémoc	7.098	0.993	0.911
Gustavo A. Madero	10.724	0.989	0.854
Iztacalco	9.665	0.990	0.877
Iztapalapa	13.121	0.987	0.802
La Magdalena Contreras	12.733	0.987	0.810
Miguel Hidalgo	6.058	0.994	0.934
Milpa Alta	21.017	0.979	0.804
Tláhuac	13.306	0.987	0.819
Tlalpan	10.921	0.989	0.850
Venustiano Carranza	9.702	0.990	0.876
Xochimilco	14.227	0.986	0.821

Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010

#### **4. COMPONENTES DEL ÍNDICE DE INGRESO POR MUNICIPIO Y DELEGACIÓN 2010.**

<b>Municipio</b>	<b>Ingreso per cápita anual. (dólares)</b>	<b>Índice de Ingreso.</b>
Tizayuca	11,140.81	0.787
Acolman	9,981.10	0.769
Amecameca	8,007.10	0.732
Apaxco	7,515.98	0.722
Atenco	7,333.95	0.717
Atizapán de Zaragoza	16,181.27	0.850
Atlautla	5,211.36	0.660
Axapusco	6,485.49	0.697
Ayapango	8,581.98	0.744
Chalco	8,775.34	0.747
Chiautla	9,524.08	0.761
Chicoloapan	9,133.93	0.754
Chiconcuac	7,782.09	0.727
Chimalhuacán	7,645.26	0.724



Coacalco de Berriozábal	14,937.82	0.836
Cocotitlán	8,602.52	0.744
Coyotepec	7,156.04	0.713
Cuautitlán	14,162.06	0.827
Cuautitlán Izcalli	17,539.27	0.863
Ecatepec de Morelos	11,655.22	0.795
Ecatzingo	3,889.17	0.611
Huehuetoca	9,302.63	0.757
Hueyoxtla	5,839.43	0.679
Huixquilucan	19,386.18	0.880
Isidro Fabela	5,533.85	0.670
Ixtapaluca	11,013.51	0.785
Jaltenco	12,086.54	0.801
Jilotzingo	7,396.98	0.719
La Paz	10,310.97	0.774
Melchor Ocampo	8,083.12	0.734
Naucalpan de Juárez	15,274.22	0.840
Nextlalpan	8,455.99	0.741
Nezahualcóyotl	10,926.09	0.784
Nicolás Romero	9,416.22	0.759
Nopaltepec	5,237.41	0.661
Otumba	7,645.21	0.724
Ozumba	5,932.55	0.682
Papalotla	11,070.41	0.786
San Martín de las Pirámides	8,895.68	0.750
Temamatla	10,662.94	0.780
Temascalapa	7,768.18	0.727
Tenango del Aire	8,230.15	0.737
Teoloyucan	7,909.98	0.730
Teotihuacán	9,059.18	0.753
Tepetlaoxtoc	7,485.79	0.721
Tepetlixpa	6,255.06	0.691
Tepotzotlán	11,365.11	0.791
Tequixquiac	7,421.45	0.719
Texcoco	10,946.91	0.784
Tezoyuca	7,964.08	0.731
Tlalmanalco	9,891.00	0.767



Tesis de Maestría

La mejor Tesis sobre la Ciudad de México

Tlalnepantla de Baz	15,845.92	0.846
Tonanitla	9,265.04	0.756
Tultepec	11,720.45	0.796
Tultitlán	11,974.23	0.799
Valle de Chalco Solidaridad	8,069.72	0.733
Villa del Carbón	4,991.33	0.653
Zumpango	10,696.72	0.780
Álvaro Obregón	13,734.70	0.822
Azcapotzalco	15,188.15	0.839
Benito Juárez	27,994.13	0.941
Coyoacán	19,844.22	0.884
Cuajimalpa de Morelos	25,562.85	0.926
Cuauhtémoc	15,209.09	0.839
Gustavo A. Madero	12,998.86	0.813
Iztacalco	13,077.94	0.814
Iztapalapa	10,545.56	0.778
La Magdalena Contreras	11,818.46	0.797
Miguel Hidalgo	21,680.93	0.898
Milpa Alta	7,735.65	0.726
Tláhuac	10,217.08	0.773
Tlalpan	15,469.20	0.842
Venustiano Carranza	12,851.17	0.811
Xochimilco	11,226.03	0.789

Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, Banco de Información Económica INEGI y Banxico



**BIBLIOGRAFÍA.**

**Anzaldo Carlos , Minerva Prado, Eric Barrón, Mariana Campos**

Índice de Marginación Urbana 2005

Consejo Nacional de Población, México, 2009.

**Camagni Roberto.**

Economía Urbana.

Antoni Bosh, Barcelona 2005.

**Chinag Alpha**

Métodos fundamentales de economía matemática.

Mac Graw-Hill, México, 1999.

**Consejo Nacional de Población 2007-2008**

Estudios sobre la mortalidad infantil.

**De la Fuente Ángel, Ramón Caminal, Joan María Esteban, Xavier Vives.**

Crecimiento y convergencia regional en España y Europa Vol. I y II.

Instituto de Análisis Económico, Fundación de economía analítica,

Barcelona España, 1994.

**Encinas Rodríguez Alejandro ,**

Situación actual y perspectivas de la ZMVM,

Facultad de Economía-Unam, México 2007.

**Esquivel Hernández Gerardo**

Convergencia Regional en México. 1940-1945

El Trimestre Económico 1999, núm. 66

**Gujarati Damodar**

Econometría

Mac Graw-Hill, México, 2003.

**Hernández Sampieri Roberto.**

Metodología de la Investigación

Mc Graw Hill, México 2003.

**Instituto de Estadística Geografía e Informática, México 2011.**

Censo de población y Vivienda 2010.

**Kenneth J. Arrow**

Una dificultad en el concepto de bienestar social.

The Journal of political economy. No 58, 1950



**López-Calva Luis F. y Miguel Szekely; Compiladores.**

Medición de Desarrollo humano en México.  
Fondo de Cultura Económica México 2006

**Lucas Robert Jr.**

On the Mechanics of Economic Development  
Journal of Monetary Economics Vol 22, 1988

**Luis F. López Calva, Roberto Vélez Grajales.**

El concepto de Desarrollo Humano su importancia y su aplicación en México.  
Estudios sobre desarrollo Humano, Oficina de Naciones Unidas, México, 2002.

**Parnreiter Christof .**

Tendencias de desarrollo en las metrópolis latinoamericanas en la era de la globalización; los casos de Ciudad de México y Santiago de Chile.  
Revista Eure (Vol..XXXI, N°92), Santiago de Chile, Mayo 2005

**Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.**

Informe Municipal de Desarrollo Humano.  
Oficina de Naciones Unidas, México, 1995

**Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.**

Cuarto informe sobre el desarrollo humano en México.  
Oficina de Naciones Unidas, México, 2011

**Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.**

Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1990 “Conceptos y Medición del Desarrollo Humano”.  
Oficina de Naciones Unidas, Nueva York, 1990.

**Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.**

Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2010 “La verdadera riqueza de las naciones”.  
Oficina de Naciones Unidas, México, 2010

**Rawls John.**

Teoría de la Justicia.  
Fondo de Cultura Económica, México. 1979

**Samuelson Paul A., William D. Nordhaus**

Economía.  
Mac Graw-Hill, México, 1986.

**Sánchez Almanza Adolfo**

Marginación e ingreso en los municipios de México.

Instituto de Investigaciones Económicas Unam- Porrúa, México 2000.

**Sánchez Almanza Adolfo (Coordinador)**

Potencialidades del desarrollo económico de las regiones de México.

Instituto de Investigaciones Económicas Unam, México 2011.

**Sen Amartya**

Development as Freedom.

Anchor Books, Nueva York 2000.

**Sen Amartya**

Sobre la desigualdad económica.

Crítica México, 1979.

**Sen Amartya.**

Equality of What

Cambridge University Press. 1980.

**Sen Amartya.**

Nuevo examen de la desigualdad.

Alianza editorial, México 2000.

**Sen Amartya.**

Elección colectiva y bienestar social.

Alianza editorial México 1976.

**Srinivasan T. N.**

Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel

American Economic Review Vol 84 No 2 1994

**Swokowski. Earl W**

Algebra y Trigonometría con Geometría Analítica.

Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1988.

**Torres Torres Felipe, Ryszard Rozga Luther, Armando García de León y Javier Delgadillo Macías.**

Técnicas para el Análisis Regional. "Desarrollo y Aplicaciones"

Editorial Trillas México 2008



Tesis de Maestría

La mejor Tesis sobre la Ciudad de México

### **Páginas electrónicas.**

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

[www.banxico.org](http://www.banxico.org)

[www.pnud.org.mx](http://www.pnud.org.mx)

[www.eure.cl](http://www.eure.cl)

[www.undp.org/hdro](http://www.undp.org/hdro)







---

Valeria Tirado  
Miranda



2° Lugar





**Instituto**

**Mora**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA**

---

---

“RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y MECANISMOS LOCALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EL CASO DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS EN EL DISTRITO FEDERAL”

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN SOCIOLOGÍA POLÍTICA  
P R E S E N T A :  
VALERIA TIRADO MIRANDA

Directora: Dra. Leticia Calderón Chelius

México, D.F.

Octubre de 2012.

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*



## AGRADECIMIENTOS

La presente investigación es resultado de un esfuerzo en el cual, directa e indirectamente, participaron muchas personas.

Le agradezco especialmente a la Dra. Leticia Calderón, por su asesoría y apoyo a lo largo de la realización de este trabajo, así como a la Dra. Fernanda Somuano y a la Dra. Lucía Álvarez, por sus críticas, comentarios y sugerencias.

A mis padres, Rocío y Ricardo, con quienes siempre he podido contar. Y a mi hermana, Anaí, que desde lejos me acompañó y dio ánimos.

También les agradezco a mis compañeros de la maestría, con quienes emprendí este proceso que por momentos parecía interminable, y a los profesores del Instituto Mora, que contribuyeron de forma invaluable a mi formación académica.



## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. Marco teórico.....</b>	<b>7</b>
1. La participación en una democracia de calidad .....	7
2. Participación política y participación ciudadana .....	12
3. Explicaciones de la participación política .....	20
A. Los recursos socioeconómicos y los atributos personales.....	20
B. La cultura política: actitudes y valores .....	22
C. La pertenencia a asociaciones y el capital social.....	25
4. Hacia una explicación institucional de la participación .....	26
Modelo para el análisis institucional de los consejos .....	29
<b>CAPÍTULO II. La participación ciudadana en el Distrito Federal.....</b>	<b>35</b>
1. Los mecanismos de participación en el Distrito Federal .....	35
A. Antecedentes históricos de la participación ciudadana.....	36
B. La participación ciudadana a partir del cambio de régimen .....	51
2. Cultura y prácticas políticas en el Distrito Federal .....	60
Conclusiones .....	70
<b>CAPÍTULO III. Los consejos ciudadanos del Distrito Federal .....</b>	<b>73</b>
1. Definición básica de los consejos ciudadanos delegacionales .....	74
2. Integración de los consejos ciudadanos.....	75
3. Estructura de los consejos ciudadanos .....	81
4. El laberinto de la información .....	85
5. Carencia de rendición de cuentas .....	89
6. Funcionamiento de los consejos .....	94
i. Las sesiones del pleno y sus convocatorias .....	94
ii. Comisiones de trabajo .....	100
iii. Plan de trabajo del consejo.....	103
7. Recursos .....	104



8. Atribuciones e incidencia.....	108
Conclusiones .....	110
<b>CAPÍTULO IV. Los integrantes de los consejos ciudadanos .....</b>	<b>113</b>
1. Los integrantes de los comités ciudadanos: las bases de los consejos.....	113
2. Radiografía de los presidentes de los consejos ciudadanos.....	122
i. Perfil socioeconómico .....	123
ii. Perfil político-cultural:.....	126
iii. Perfil asociativo .....	128
3. Los consejos como “botín” político.....	134
Conclusiones .....	140
<b>CAPÍTULO V. CONCLUSIONES GENERALES.....</b>	<b>142</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>152</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>157</b>
1. Desglose de indicadores para el análisis de los Consejos Ciudadanos Delegacionales (CCD).....	157
2. Guión para entrevista .....	162
3. Anexo fotográfico .....	165



## ABSTRACT

This research examines the ways in which the institutional design of a participation mechanism molds, hinders or fosters citizen participation, using the case study of citizen councils in Mexico City.

Literature on political participation refers to the characteristics of individuals and emphasizes aspects such as their resources (time, money and education), their political values and their engagement in civil society as the main determinants of participation. This research does not deny the significant role of these factors, but it argues that those factors alone cannot account for the whole puzzle of political participation.

This study develops a political explanation of citizen participation by analyzing the way in which the institutional framework of the participation mechanism -that is, its set of rules (both formal and informal) and practices- becomes a filter with specific socioeconomic, cultural and associative characteristics.

The findings deny the idea that citizen participation in Mexico City is available to everyone and describe the profile that the institution creates. The individuals who can effectively participate in citizen councils are people with political trajectories who actively pursue a political career; with ample experience in public administration, members of interest groups and political parties.

Ultimately, this investigation acknowledges that there have been some advancements regarding citizen participation in Mexico City. However, it illustrates some of the problems that persevere such as the involvement of political parties and local authorities that use citizen councils as political spoils to increase their spheres of influence and the continued use of old regime practices like clientelism. Therefore, citizen participation mechanisms still have a long way to go in order to contribute to the deepening of democracy.



## INTRODUCCIÓN

Después de un largo proceso de transición política la literatura coincide en que se ha logrado construir un régimen democrático mínimo en México (Labastida y López Leyva, 2004) y argumentan respecto a la necesidad de reflexionar sobre su calidad (Emmerich et al, 2009). Entre los elementos que se consideran fundamentales se señala la participación ciudadana, pues de acuerdo a ciertos enfoques teóricos, en una democracia debe existir una multiplicidad de mecanismos institucionales que permitan a la ciudadanía incidir en los asuntos públicos (Morlino, 2005; Diamond y Morlino, 2005).

Además, los análisis han mostrado que la apertura del régimen democrático se genera de manera paralela a la descentralización y la generación de espacios de representación y participación a nivel subnacional y local.

En México, sin embargo, se ha observado que no sólo no hay una amplia participación, pues hay grandes sectores de la población que no participan en la actividad política (Norris, 2002; Segob, 2007), sino que además existen pocos mecanismos de participación ciudadana.

En este escenario, la presente investigación se pregunta respecto a cuáles son los factores que moldean y fomentan o inhiben la participación ciudadana y se centra en un caso particular: el de los consejos ciudadanos delegacionales en el Distrito Federal.

Los consejos ciudadanos son instancias de deliberación y representación ciudadana que existen en cada una de las dieciséis delegaciones de la entidad. Están integrados por los coordinadores internos de los comités ciudadanos, consejos de los pueblos y representantes de las organizaciones sociales registradas en cada demarcación.

Este mecanismo de participación resulta singular, pues es una instancia nueva (creada en el 2010) y única a nivel nacional (no hay otros mecanismos similares), de representación a nivel local que surge del largo y tortuoso proceso de democratización y descentralización de la entidad.

En esta investigación se hace una revisión de las teorías que explican los factores que inciden en que un ciudadano participe o no en actividades políticas, y en la forma e intensidad en que lo hace.

Dentro de la amplísima literatura que existe al respecto se señala que una gran parte hace referencia a las características de los individuos, y se las clasifica en tres grandes grupos: 1. aquellas que resaltan los atributos personales y recursos socioeconómicos con que cuentan los ciudadanos, 2. aquellas que hacen énfasis en la cultura política (actitudes y valores) de los ciudadanos, y 3. aquellas que hacen énfasis en el capital social; es decir, en la pertenencia de los ciudadanos a grupos y asociaciones.

Se considera, sin embargo, que dichas explicaciones suponen una altísima responsabilidad por parte de los ciudadanos mientras que, paralelamente, en las tres la explicación radica en factores que no son parte propiamente del sistema político; es decir, se busca explicar las acciones políticas (o la no-acción) a partir de factores extra-políticos.

Además, las posibles respuestas que podrían plantearse para que exista una mayor participación aparecen lejanas y suponen la solución de otros problemas sumamente complejos como: 1. acabar con la pobreza y la exclusión socioeconómica, 2. fomentar una educación cívica que favorezca la construcción de una cultura política democrática, o 3. promover la solidaridad y confianza social, el asociacionismo y la constitución de redes de reciprocidad.

Se considera que entre los factores que llevan a la participación debe encontrarse una explicación que corresponda al sistema político propiamente, de modo que sea posible plantear cuáles son las trabas específicas que la dificultan y de qué manera lo hacen. Hallar dicha explicación sería un aporte significativo pues permitiría localizar problemas relativamente más fáciles de modificar que los planteados por las otras tres.

Se propone por lo tanto realizar un análisis a partir del marco institucional; es decir, desde los mecanismos de participación política que conforman al régimen institucional, sus normas y reglas (formales e informales), y cómo éstas configuran las posibilidades de participación, construyen preferencias en los

ciudadanos y, de esta forma, inciden en fomentar, inhibir y moldear su participación.

El propósito de esta investigación, entonces, es realizar un análisis explicativo que responda a la pregunta: ¿de qué manera el diseño institucional del mecanismo de participación -en este caso los consejos ciudadanos del Distrito Federal- moldea, fomenta y obstaculiza la participación ciudadana?

Para la selección del caso de estudio se tomó como criterio que el territorio en cuestión fuera aquél en que están presentes en mayor medida aquellos factores que señalan las tres explicaciones de la participación política que retoman rasgos individuales, lo cual significa la elección de un caso en el cual se podría esperar la mayor participación; es decir, en donde los estudios mostraran que: 1) la ciudadanía cuenta con más recursos socioeconómicos; es decir, en donde hay bajas tasas de pobreza, o donde la marginación es menor; 2) la persistencia de ideas que corresponden a lo que se ha llamado una “cultura política democrática”, 3) hay un alto grado de capital social y asociacionismo.

Tomando en cuenta dichos requisitos, se encontró que dicho espacio es el Distrito Federal, pues:

1) En materia de recursos socioeconómicos, el Distrito Federal es la entidad con el menor grado de marginalidad del país (Conapo, 2005) y la menor tasa de pobreza (Coneval, 2008);

2) Respecto a la cultura política, cálculos propios (con base a los datos de la Encup, 2008), muestran que el Distrito Federal es una de las entidades en las que hay un mayor porcentaje de la población que se muestra “de acuerdo” con ciertas ideas que se conforman los principios de la democracia;

3) En cuanto a capital social, está bien documentado que el DF es una de las entidades en las que hay un porcentaje sustantivo de participación social, asociacionismo y lo que podría llamarse “capital social”. Específicamente, es la entidad que concentra el mayor número de organizaciones de la sociedad civil (21.7 por ciento del total) registradas en todo el país.

Responder a la pregunta de investigación implica dos objetivos:

1. El primero corresponde a analizar cómo está moldeada la participación; es decir, cuáles son sus características principales (intensidad, forma y frecuencia);
2. El segundo tiene que ver con la identificación de los filtros específicos que implica el diseño institucional del mecanismo y su impacto en el sentido de qué tanto posibilita o dificulta la participación ciudadana.

Para guiar la presente investigación se plantean las siguientes hipótesis:

1. Los recursos socioeconómicos, el capital social y la cultura política democrática son factores que influyen en la decisión y capacidad de participar de los ciudadanos. Sin embargo, el diseño institucional de los mecanismos de participación representa el filtro a través del cual esos factores adquieren materialidad, pues establece las posibilidades, configura sus preferencias y establece límites a sus acciones.
2. Los consejos ciudadanos del Distrito Federal tienen reglas y prácticas – formales e informales- que constituyen su diseño y funcionamiento. Éstas moldean la participación, pues configuran un cierto perfil del ciudadano que quiere y puede efectivamente participar. En ese sentido, se encontrará que el mecanismo tiene:
  - a. Perfil de recursos socioeconómicos necesarios para la participación en el mecanismo;
  - b. Perfil político-cultural
  - c. Perfil asociativo
3. El diseño institucional también obstaculiza o fomenta la participación de los ciudadanos a través de un mecanismo, pues marca sus límites y alcances. El caso de los consejos ciudadanos muestra que aún existen importantes obstáculos para su desempeño eficaz, como:
  - a. La profunda desconexión que existe entre la ciudadanía y los consejos
  - b. El bajo nivel de incidencia que otorga a la ciudadanía,
  - c. La carencia de recursos para su funcionamiento,

- d. La incertidumbre (lagunas y ambigüedades normativas) con respecto a sus atribuciones, funcionamiento y recursos.
- e. La permanencia de prácticas informales ligadas al régimen autoritario anterior como el clientelismo y el tráfico de influencias.

Ahora bien, para explicar el problema que se expuso y responder a la pregunta de investigación se seleccionaron, de entre los diversos métodos y técnicas de investigación que existen, aquellos que se consideraron de mayor utilidad.

La metodología que se siguió fue de básicamente cualitativa, a través del análisis de información de archivo (consultas a páginas de internet y a las instalaciones de las direcciones de participación ciudadana de las delegaciones, llamadas telefónicas, visitas a las oficinas de los consejos ciudadanos, solicitudes de información pública, etcétera), hemerográfica y bibliográfica. Además, se realizaron once entrevistas (semi-estructuradas) a los presidentes de las mesas directivas de los consejos ciudadanos en los meses de abril y marzo de 2012.

La descripción más detallada del proceso “artesanal” de recolección de información está descrito de manera más detallada en el tercer capítulo que se incluye a manera de apéndice al final de la tesis.

La investigación está estructurada en cuatro capítulos.

En el capítulo I se contextualiza el problema de investigación dentro de un debate teórico más amplio sobre la necesidad de estudiar la calidad de los regímenes democráticos, que colocan a la participación como una dimensión fundamental. Posteriormente se definen los conceptos de participación política y participación ciudadana, y se plantean las principales teorías que han explicado la participación. Se propone ahí también la necesidad de desarrollar una explicación política, que no parta de las características de los individuos, sino de la forma en que la institución construye los perfiles de quienes pueden o no participar, y se expone el modelo analítico para hacerlo.

En el capítulo II se estudia el contexto histórico de la investigación, comenzando con el análisis de los mecanismos de participación ciudadana que

se han generado en el Distrito Federal. Se hace una cronología a partir de dos periodos: primero bajo el régimen autoritario y después bajo el régimen democrático que resulta de la transición política en la década de los noventa. Posteriormente, se realiza un breve análisis de las prácticas políticas de los ciudadanos de la entidad a través de datos estadísticos que reflejan su participación electoral, ciudadana y de protesta.

En el capítulo III se presenta ya propiamente el estudio de caso. Ahí se describen las principales características de los consejos ciudadanos y se hace un análisis institucional siguiendo el modelo esbozado en el marco teórico: la forma en la que se integran, su estructura, sus mecanismos de rendición de cuentas y de difusión de información, su funcionamiento, los recursos con los que cuenta y su capacidad de incidencia.

En el capítulo IV se exponen los filtros que resultan del diseño institucional y funcionamiento de los consejos ciudadanos y que tienen como consecuencia la existencia de un perfil socioeconómico, cultural y asociativo de los ciudadanos que efectivamente participan en estas instancias.

El capítulo V corresponde a las conclusiones generales, donde se hace una exposición de los hallazgos más importantes de la investigación en relación con la pregunta de investigación, los objetivos señalados y las hipótesis que se habían planteado inicialmente.

Por último se presenta un apartado de anexos en el que se encuentra el listado de indicadores utilizado, el guión que se usó para las entrevistas y un anexo fotográfico con muestras del trabajo de campo y algunas tomadas de medios de comunicación.



## CAPÍTULO I. Marco teórico

Este capítulo tiene como objetivo plantear el marco teórico en el cuál se ubica el problema de investigación de la tesis.

Para ello, en primer lugar, se realiza una revisión de los debates que plantean a la participación como un elemento fundamental de una democracia de calidad, la cual no sólo se interesa por lo procedimental y normativo sino que aboga por un plano más sustancial.

En el segundo apartado se define el concepto de participación política y se construye una tipología dentro de la cual se distingue a la participación ciudadana.

Posteriormente se retoman algunas de las explicaciones que la literatura ha expuesto para comprender los factores que inciden en participación política y que están relacionadas con las características individuales.

En el último apartado se plantea que es necesario recurrir a una explicación institucional de los factores que influyen en la participación y se expone el modelo analítico a través del cual se habrá de examinar el diseño y funcionamiento de los consejos ciudadanos delegacionales en el Distrito Federal.

### **1. La participación en una democracia de calidad**

En esta primera parte quisiera exponer brevemente la discusión en la que se inserta el problema mediante una interpretación de la transición de régimen en México y del tema de la calidad de la democracia. Posteriormente desarrollaré la idea de la participación como una dimensión fundamental de la democracia y como instrumento para la rendición de cuentas.

Resulta importante aclarar que el concepto de régimen político debe entenderse como O'Donnell lo plantea; es decir, como:

“Los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las principales características de los actores que son admitidos y excluidos de ese acceso, los recursos y las estrategias que les son permitidos para ganar tal acceso, y las instituciones a través de las cuales el

acceso es procesado y, una vez obtenido, son tomadas las decisiones gubernamentales” (O’Donnell, 2004: 14).

Entre las caracterizaciones más reconocidas de un régimen democrático y análisis sobre los procesos de transición podemos encontrar los de Dahl (2001), Linz (1990, 1996), Bobbio (1985), Schmitter y Lynn (1996) y O’Donnell y Schmitter (1991).

Con base en lo que esa literatura plantea, se presenta a continuación una definición mínima de régimen democrático como aquél en el cual 1) el control de las decisiones del gobierno está constitucionalmente investido en los funcionarios electos, 2) los funcionarios son elegidos en elecciones inclusivas<sup>1</sup>, limpias<sup>2</sup>, decisivas<sup>3</sup>, institucionalizadas<sup>4</sup>, y 3) los ciudadanos gozan de derechos políticos<sup>5</sup> y civiles<sup>6</sup>.

Estos criterios establecen un umbral mínimo de requisitos o lineamientos con base a los cuales se han evaluado los regímenes de muchos países. En el caso de México existe una vasta literatura sobre el régimen autoritario, el proceso de transición política y la consolidación democrática. Concretamente se retoma aquí el análisis realizado por Labastida y López Leyva (2004) en el cual la transición del autoritarismo a la democracia en México se caracteriza como una

<sup>1</sup> Por elecciones inclusivas se entiende el que todos los ciudadanos, los adultos “nacionales”, tienen derecho a participar en las elecciones y a que sus votos sean tomados en cuenta.

<sup>2</sup> Por limpias se debe entender que sean competitivas, libres e igualitarias. Competitivas pues deben existir diferentes opciones de partidos entre los cuales elegir, evidentemente tomando en cuenta el que tengan éstos posibilidades reales de ser conocidos por los votantes. Libres, en el sentido de que los votantes no deben estar coercionados o forzados al momento de realizar sus decisiones de voto y en el acto mismo de votar. E igualitarias en tanto que todos los votos deben valer lo mismo, todos deben ser contados como iguales.

<sup>3</sup> Es decir, que los ganadores tengan la posibilidad real de asumir la posición que ganaron, que efectivamente puedan tomar decisiones de acuerdo a un marco legal y que finalicen sus mandatos de acuerdo a la legalidad también.

<sup>4</sup> Por institucionalizadas se debe entender que los actores asumen, tienen las expectativas de o consideran como un hecho seguro, que las elecciones limpias seguirán existiendo. Esto implica que existan fechas claramente establecidas y respetadas en donde se indique la realización de las elecciones.

<sup>5</sup> Los derechos políticos se refieren a que el ciudadano pueda participar en el ejercicio del poder político, tanto en la forma de elector como en la forma de gobernante (Marshall, 1998), así como formar partidos políticos y hacer campañas (Diamond y Morlino, 2005).

<sup>6</sup> Los derechos civiles son aquellos que se refieren a la libertad individual como la libertad de expresión, de pensamiento, de religión, de propiedad y de trabajo (Marshall, 1998), así como el derecho a la libertad, a la seguridad y a la privacidad, la libertad de asociación, asamblea y organización, el derecho a formar sindicatos, la libertad de movimiento y residencia, el derecho a la defensa legal y al debido proceso (Diamond y Morlino, 2005).



transición prolongada, producto de distintos procesos de otorgamiento y negociación entre los actores políticos. Específicamente, se resalta que fue gradual pues “no hay una clara ruptura institucional, sino un acercamiento progresivo entre lo que dictaba la norma constitucional y su ejercicio efectivo” (Labastida y López Leyva, 2004: 751) y que el eje de las disputas se concentró en la cuestión procedimental de las reformas electorales.

Actualmente la discusión respecto a los regímenes democráticos se dirige hacia el tema de la calidad de la democracia (Morlino, 2005; Diamond y Morlino, 2005; PNUD, 2010). Esto tiene que ver con un interés por que no se contemple a la democracia sólo como un conjunto de normas, reglas y procedimientos y subrayar la importancia de dimensiones más sustantivas. Es decir, se propone que una vez que se establece que un régimen cumple con la definición mínima (expuesta anteriormente), es necesario definir parámetros más elevados para evaluarla.

De acuerdo a Diamond y Morlino (2005) para evaluar la calidad de una democracia se deben tomar en cuenta el grado en el que se han desarrollado las siguientes dimensiones: 1) El imperio de la ley<sup>7</sup>, que se refiere a que todos los ciudadanos sean iguales ante la ley, y que las propias leyes sean claras, conocidas públicamente, universales, estables, no retroactivas, y aplicadas de manera justa y consistente a todos los ciudadanos por un poder judicial independiente. Incluye también aquí aspectos como control civil de los militares y de los servicios de inteligencia. 2) La competencia, en el sentido de que si bien todo régimen democrático requiere de elecciones libres y regulares, así como de la competencia justa entre partidos políticos opositores, la competitividad es un factor elemental y variable, por lo que deben considerarse los distintos grados de apertura de la arena electoral a nuevas fuerzas políticas, la facilidad con la que se puede derrotar al partido en el poder, la igualdad en el acceso a los medios de comunicación y financiamiento para las campañas electorales. 3) y 4) La

---

<sup>7</sup> El término, acuñado por O'Donnell, es *the rule of law*.

rendición de cuentas vertical y horizontal<sup>8</sup>, que se refieren a la obligación que tienen los funcionarios públicos de responder por sus decisiones políticas cuando la ciudadanía<sup>9</sup> o un poder constitucional<sup>10</sup> se los exige, y consisten en: información, justificación y castigo o compensación. 5) La participación real y no sólo formal, y multidimensional.

Algunas de los esfuerzos que se han realizado por evaluar la calidad de los regímenes democráticos de distintos países alrededor del mundo son los de Diamond y Morlino (2005), Beetham et al (2008), Emmerich et al (2009) y PNUD y OEA (2010). En ellos se destacan las dimensiones antes mencionadas (aunque con ciertas variaciones) y éstas se operacionalizan a partir de una serie de indicadores.

Para efectos de esa investigación, importa rescatar dos de las dimensiones de una democracia de calidad: la participación y la rendición de cuentas vertical.

Respecto de la participación política, la literatura (Diamond y Morlino, 2005; PNUN, 2010) hace énfasis en que es un elemento fundamental de la calidad democrática, “uno de los indicadores de la solidez de cualquier democracia” (Norris, 2002:311). Los derechos a la participación se incluyen entre los requisitos en toda definición de régimen democrático, pero una *buena* democracia debe asegurar no sólo que los ciudadanos cuenten con los derechos formales sino también que puedan ejercerlos.

Además, se hace hincapié en la necesidad de que la participación no se limite a votar y que incluya actividades como la participación en organizaciones de la sociedad civil, las actividades de protesta, el cabildeo, el monitoreo de los funcionarios públicos y el tomar parte, en general, en las discusiones sobre temas de interés público (Diamond y Morlino, 2005:xvi).

Barnes (1999), por ejemplo, señala a la participación tanto como método para incrementar la democracia en “input”, en el sentido de crear mayor

---

<sup>8</sup> El término en inglés es *accountability* y se refiere no sólo a la transparencia, como se entiende muchas veces la “rendición de cuentas”, sino también a que los funcionarios pueden ser responsabilizados y castigados por las faltas o errores que cometan.

<sup>9</sup> *Vertical accountability*; es decir, entre los ciudadanos y los funcionarios públicos.

<sup>10</sup> *Horizontal accountability*; es decir, entre las distintas instituciones de ejercicio de poder público.



receptividad y control ciudadano del gobierno, pero también ayuda a mejorar la democracia en “output” o los resultados de las políticas. En ese sentido, a la participación se le asignan funciones que tienen que ver con la práctica democrática y funciones que apuntan a la efectividad o mejora de la gestión pública.

Respecto a la rendición de cuentas aquí se usará el concepto como lo formula Ackerman; es decir, como un “proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes” (2006:23).

El mecanismo más común de rendición de cuentas vertical que existe en los regímenes democráticos son las elecciones de representantes. Sin embargo, es importante señalar que éste mecanismo es considerado insuficiente por algunos analistas, ya que enfrenta tres problemas. El primero es la asimetría de la información, tanto entre el electorado y los representantes elegidos, como entre estos últimos y los servidores públicos nombrados. El segundo se refiere a que las elecciones solamente funcionan de manera ex-post, después que los hechos políticos acontecen. Y el tercer problema es respecto a que sólo permiten exigir la rendición de cuentas de manera externa, desde fuera del gobierno mismo; es decir, el problema de que en la democracia formal y representativa, los ciudadanos no tienen autoridad directa sobre el quehacer gubernamental.

Las elecciones, entonces, señala la literatura, deben ser complementadas con otros mecanismos que de manera más directa aseguren el pleno ejercicio de la rendición de cuentas por parte del gobierno. He aquí en donde la dimensión de la rendición de cuentas se encuentra con la dimensión de la participación, pues algunos de los instrumentos que permitirían la amplificación de los mecanismos de rendición de cuentas vertical son aquellos que se han denominado como de participación ciudadana.

## 2. Participación política y participación ciudadana

Una vez establecido el marco desde el cual se piensa a la participación como una dimensión fundamental de un régimen democrático de calidad, se considera necesario ahondar más profundamente sobre las diversas concepciones que hay respecto al término de participación política e identificar dentro de ésta a la participación ciudadana.

Existe una amplísima literatura que aborda y define de diferentes maneras el concepto de participación política. La mayoría de ellas establece una diferenciación entre las actividades políticas, que están relacionadas con el poder, y específicamente con el acceso al el ejercicio del gobierno y otras formas de participación como podrían ser la religiosa (tomar parte en actividades relacionadas con la vida espiritual, como la asistencia a ritos, a sacramentos, a reuniones del grupo local de la propia congregación, denominación o iglesia, la realización de acciones de proselitismo, etc.) y la social (tomar parte en actividades con grupos con quienes se tiene afinidades e intereses comunes como juntas de padres de familia, clubes sociales, grupos de aficionados a deportes o entretenimientos, etc.).

Algunas de las definiciones más amplias de participación política se refieren a ésta como la “actividad o conjunto de actividades hechas directa o indirectamente por un individuo o un grupo de individuos que afectan en una situación política” (Durand y Smith, 1996:19), o aún más allá, como el “comportamiento que influye o intenta influir en la distribución de bienes públicos” (Booth y Seligson, citado en Somuano, 2005:66).

Entre las definiciones más acotadas se encuentra una de las más influyentes, la de Verba y Nie, quienes se concentran en el estudio de la “participación democrática” y excluyen las actividades de protesta como formas de participación política, limitando ésta a “aquellas actividades realizadas por los ciudadanos y que están más o menos dirigidas a ejercer influencia sobre la selección del personal gubernamental y sobre las decisiones que toman” (1972:2).

En un sentido similar versa la definición de Huntington y Nelson, quienes definen la participación política como todas aquellas “actividades realizadas por ciudadanos diseñadas para influir en la toma de decisiones del gobierno”<sup>11</sup> (citados en Ruedin, 2007:3) y la de Verba, Scholzman y Brady (1995:38), quienes la definen como “actividades que tienen el objetivo o efecto de influir en la acción gubernamental, ya sea directamente al afectar la generación o implementación de las políticas públicas o indirectamente al influir en la selección de las personas que hacen esas políticas”.<sup>12</sup>

En esta investigación, sin embargo, se considerarán las definiciones más amplias de la participación, como la de Weiner, que establece como “cualquier acción voluntaria, exitosa o no, organizada o no, intermitente o continua, que utilice medios legítimos o ilegítimos para influir en la elección de políticas públicas, la administración de los asuntos públicos o la selección de líderes políticos en cualquier nivel de gobierno, local o nacional” (citado en Somuano, 2005:66).

Como se observa en las transformaciones de las definiciones, la literatura sobre la participación política ha cambiado de visión y se ha ampliado. En las décadas de los cuarenta y cincuenta los análisis se enfocaban de manera casi exclusiva al estudio del voto y las elecciones (Ruedin, 2007), sin embargo con los años ha ido creciendo para incluir otras actividades.

Se han formulado distinciones con el objetivo de identificar diferentes tipos de participación política<sup>13</sup> utilizando como criterios aspectos como “si la acción representa las preferencias políticas de los individuos o existe presión para que ésta se lleve a cabo; si la acción se dirige hacia un objetivo social o uno particular; el grado potencial de conflicto involucrado en la acción; la dimensión de esfuerzo requerido y la proporción necesaria de cooperación con otros” (Somuano, 2005:57)

---

<sup>11</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>12</sup> Traducción propia del inglés.

<sup>13</sup> Como las mencionadas por Somuano (2005): activa / inactiva, autónoma / subordinada, intermitente /continua, manifiesta /instrumental, verbal / no verbal, voluntaria /involuntaria.

Una de las tipologías más usadas es aquella que distingue entre la participación política convencional y la no convencional, en donde la primera consistiría en acciones tales como hacer campañas políticas, donar tiempo y dinero o participar para ser elegido, mientras que la segunda se refiere a acciones como la protesta, la acción directa e incluso la violencia (Ruedin, 2007).

En esta investigación se considera que la participación política es multidimensional; es decir, que los individuos recurren a una amplia variedad de estrategias y acciones para participar, las cuales –como Sumuano indica– “difieren ampliamente en función del tiempo y el nivel de esfuerzo que su realización requiere, de las habilidades e información necesarias para llevarlas a cabo y del grado de conflicto que puedan generar” (2005:68). Sin embargo, también difieren del grado en el cuál están o no institucionalizadas como mecanismos de participación; es decir, del grado en el cual el régimen político las ha incorporado como vías legítimas y legales de participación.

Lo que se quiere señalar aquí es que es necesario tomar en cuenta el contexto específico en el que la participación política se da. Este contexto puede considerarse como las instituciones políticas, que incluyen las reglas y normas que regulan la actividad política en general; es decir, las características del régimen político.

Por ello, se plantea aquí una tipología de participación política<sup>14</sup> que responde al criterio de cuál es la vía que se utiliza y el grado en el que está institucionalizada. Específicamente se señalan tres tipos:

- Participación electoral, que contempla los canales básicos de participación en un régimen democrático: el voto y la membresía o militancia en un partido político.
- Participación ciudadana, que se refiere al uso de mecanismos institucionalizados de participación más allá de los partidos políticos pues implican a ciudadanos a través de otros canales, se encuentran aquí acciones como la realización de referéndums, plebiscitos, la participación en órganos de representación (como consejos ciudadanos, comités

---

<sup>14</sup> Esta tipología es similar a la presentada por Norris (2002), pero con algunas modificaciones.

ciudadanos), la pertenencia a asociaciones ciudadanas, grupos u organizaciones políticas, y acciones como firma de peticiones a autoridades.

- Participación de protesta: contempla la participación extra institucional en actividades como boicots, la asistencia a manifestaciones y marchas, la participación en huelgas no oficiales y la ocupación de espacios públicos y/o privados, entre otros.

A partir de esta tipología se considera que es posible establecer una diferencia entre la participación ciudadana y otras formas de participación que existen en los regímenes políticos. Específicamente, las diferencias tienen que ver con los medios que se utilizan y si éstos están o no institucionalizados.

Un régimen democrático, como el que se expuso en la sección anterior, supone la existencia de mecanismos para la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Específicamente, el mecanismo fundamental que existe son las elecciones. Sin la existencia de elecciones inclusivas, limpias, decisivas e institucionalizadas, un régimen no puede ser considerado como democrático. Sin embargo, como parte de las luchas por la democratización los regímenes democráticos han ampliado los canales mediante los cuales la ciudadanía tiene la posibilidad de ser partícipe en la toma de decisiones.

Cabe aclarar también que la literatura sobre la participación ciudadana plantea a ésta dentro del debate entre la democracia representativa y la democracia participativa. La democracia participativa, en términos generales, plantea la insuficiencia del mecanismo tradicional de participación que contempla la democracia representativa; es decir, la emisión del voto (que aquí se considerará como participación electoral), y aboga por que éste se complemente con otras vías o canales para la incidencia y expresión de una sociedad cada vez más plural (Álvarez, 2006; Merino, 1995).

Como se mencionó anteriormente, las críticas a la democracia representativa se concentran en el hecho de que los ciudadanos no tienen autoridad sobre el quehacer gubernamental.

Los análisis sobre la calidad de la democracia, por su parte, insisten en la necesidad de que existan esos mecanismos y las virtudes que conlleva el hecho

de que se permita a los ciudadanos decidir sobre asuntos de interés público de manera reglamentada e institucional.

De hecho, en esta investigación se considera que la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana es un proceso de ampliación de derechos políticos que significa la apertura de espacios en el régimen político que pueden permitir la resolución de conflictos, la atención de agravios y demandas sin la necesidad de que los ciudadanos deban recurrir a otras formas más costosas de lucha, como es la participación de protesta.

Ahora bien, se considera pertinente resaltar que el término de participación ciudadana está estrechamente relacionado a la noción de ciudadanía y de régimen democrático.

El concepto de ciudadanía es el elemento más característico de las democracias, según el cual todos los que nacen en un Estado son ciudadanos, “miembros de pleno derecho de una comunidad, iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica” (Marshall, 1998).

Para esta investigación se parte de la idea de que la ciudadanía es un tipo de relación, de entre la multiplicidad de relaciones que pueden existir y que han existido, entre sociedad y Estado. Y que, además, esta relación ha tenido procesos de construcción histórico-sociales particulares en cada país.

La ciudadanía es entendida como un estatus adscriptivo, que se otorga por el solo hecho de pertenecer a una nación dada y está implicada por ese régimen democrático y por los derechos que asigna como lo son los políticos, los civiles y los sociales:

Los derechos políticos se refieren a que el ciudadano pueda participar en el ejercicio del poder político, tanto en la forma de elector como en la forma de gobernante (Marshall, 1998), así como formar partidos políticos y hacer campañas (Diamond y Merlino, 2005) y tome parte, en general, en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos de índole pública.

Los derechos civiles, por otro lado, son aquellos que se refieren a la libertad individual como la libertad de expresión, de pensamiento, de religión, de propiedad y de trabajo (Marshall, 1998), así como el derecho a la libertad, a la

seguridad y a la privacidad, la libertad de asociación, asamblea y organización, el derecho a formar sindicatos, la libertad de movimiento y residencia, el derecho a la defensa legal y al debido proceso (Diamond y Merlino, 2005).

Los derechos sociales, finalmente, abarcan desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar social hasta todo el sistema educativo y de salud.

El principio fundamental en el que se basa la ciudadanía es la igualdad, pues todos los miembros de la comunidad son considerados como iguales, con los mismos derechos y sujetos a las mismas leyes y restricciones.

La ciudadanía, sin embargo, no es sólo un estatus, sino también una agencia, en el sentido de que el ciudadano tiene la “capacidad de comprometerse, voluntaria y responsablemente, a cumplir con las obligaciones que libremente asume y, correspondientemente, su derecho a demandar a la(s) contraparte(s) el cumplimiento de las obligaciones por su lado contraídas” (O’Donnell, 2004).

La participación ciudadana consiste en el ejercicio de los derechos políticos en un contexto en el que los ciudadanos son agentes. La ampliación de formas de participación ciudadana significa la ampliación de derechos, se trata de “la extensión del derecho a participar en la toma de decisiones, de la emisión del voto al involucramiento de los individuos en ámbitos específicos del quehacer político y gubernamental” (Álvarez, 2006:55), y, por lo tanto, implica la construcción de ciudadanía.

Los mecanismos de participación ciudadana pueden existir en el plano nacional y en el local. Sin embargo, los procesos de democratización en América Latina fueron acompañados por procesos de descentralización y con ellos, la institucionalización o formalización de mecanismos de participación para la población, sobretodo en el marco local.

En esta investigación se está de acuerdo con lo propuesto por Tejera (2003) respecto a que aunque teóricamente la noción de ciudadanía está teóricamente asociada con el Estado-nación, “en la modernidad el espacio privilegiado donde la ciudadanía se construye es el local. En este espacio el ciudadano se relaciona



con las instituciones gubernamentales, interactúa con la burocracia administrativa y adquiere la experiencia necesaria para salvar los diversos obstáculos y recibir atención a sus demandas” (p. 21).

La literatura sobre participación ciudadana puede clasificarse dentro de dos enfoques: el enfoque prescriptivo y el enfoque descriptivo. El primero es un planteamiento que subraya la necesidad de una serie de mecanismos participativos e instituciones deliberativas como condiciones para la consolidación o desarrollo de la democracia.

El segundo enfoque, por el contrario, está ligado a una visión más liberal que republicana de la democracia, por lo que se concibe a ésta más como una norma o un método institucional para la toma de decisiones y no tanto como una forma de vida.

Entre las definiciones más extendidas del término en la literatura se encuentra la de Cunill, quien afirma que la participación ciudadana se refiere a aquellas experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas para hacer vales sus intereses sociales (1991:56). De manera similar, Ziccardi (1998:32) argumenta que la participación ciudadana se refiere al proceso en el cual los habitantes de las ciudades intervienen en las actividades públicas representando sus intereses particulares (no individuales).

Para otros autores, como Álvarez, el concepto alude al conjunto de actividades e iniciativas que los civiles despliegan, afectando al espacio público desde dentro y fuera de los partidos (1998:30). Y para Merino, la participación ciudadana va más allá de los procesos de elección popular, en tanto que, como representación política de la voluntad popular, tiene como objeto el control del ejercicio del poder concedido a los gobernantes (Merino, 1997).

La participación ciudadana, en sus definiciones más amplias, podría comprender toda acción política realizada por un individuo u organización, lo cual resulta poco útil en términos analíticos. Por ello, en esta investigación se limitará el sentido del concepto a aquellas acciones que son llevadas a cabo por los ciudadanos u organizaciones de ciudadanos a través de vías institucionales no electorales.

Se hará uso del término “mecanismos”, de manera general, para referirse al conjunto de métodos, herramientas, instrumentos, instancias o canales institucionalizados que permiten que distintos actores o grupos de actores tengan una influencia en la toma de decisiones en los asuntos públicos que les afectan o interesan.

Ahora bien, dentro de la participación ciudadana se distinguirán tres tipos específicos de mecanismos:

- Mecanismos de participación directa: aquellos en donde las decisiones se toman sin necesidad de ningún intermediario, por voto y deliberación directa de los ciudadanos (tal es el caso de las asambleas ciudadanas).
- Mecanismos de participación semi-directa: aquellos en donde las decisiones se toman con la intermediación de un instrumento de consulta (tal es el caso de los plebiscito y el referéndum).
- Mecanismos de representación: aquellos en donde las decisiones se toman con la intermediación de un órgano formado por representantes elegidos, como los comités ciudadanos y los consejos ciudadanos delegacionales.

La presente investigación toma como estudio de caso a los consejos ciudadanos del Distrito Federal, un nuevo mecanismo de participación que existe en cada una de las dieciséis delegaciones, y que fue creado en el 2010, a partir de la Ley de Participación Ciudadana promulgada por la Asamblea Legislativa.

Están integrados por los coordinadores internos de los comités ciudadanos y representantes de las organizaciones sociales registradas en cada demarcación, y tienen como objetivo ser un espacio de para la coordinación de las instancias de participación de las colonias. Específicamente, los consejos son propuestos como instancias de deliberación y representación ciudadana, una vía a través de la cual sea posible canalizar y atender las necesidades e intereses de la ciudadanía.

Los consejos pueden considerarse el resultado de los esfuerzos que se han llevado a cabo para la democratización y descentralización de la entidad, así como de la generación de nuevos mecanismos de participación.

### 3. Explicaciones de la participación política

Ahora bien, una vez planteado el marco conceptual de la participación política y, dentro de ésta, la participación ciudadana, resulta necesario hacer hincapié en que el propósito de esta investigación es realizar un análisis explicativo que responda a la pregunta: ¿de qué manera el diseño institucional del mecanismo de participación -en este caso los consejos ciudadanos del Distrito Federal- moldea, fomenta y obstaculiza la participación ciudadana?

En ese sentido, se realizó una revisión de la vasta literatura que ha tratado de explicar cuáles son los factores que influyen en que los ciudadanos participen o no en la política y en las formas a través de las cuales lo hacen.

En esta investigación se encontró que una gran parte de las teorías hacen referencia a factores que están relacionados a las características de los individuos como elementos que influyen en su participación. A estas teorías se les clasificó en tres grandes grupos: A. aquellas que resaltan los atributos personales y recursos socioeconómicos con que cuentan los ciudadanos, B. aquellas que hacen énfasis en la cultura política (actitudes y valores) de los ciudadanos, y C. aquellas que hacen énfasis en la pertenencia de los ciudadanos a grupos u asociaciones (redes sociales) y el capital social que se genera a partir de ella. A continuación se desarrollan los elementos básicos que exponen cada una de ellas.

#### A. Los recursos socioeconómicos y los atributos personales

La participación, señalan muchos autores (Diamond y Morlino, 2005; O'Donnell, 2004; Norris, 2002), está íntimamente ligada a los recursos y su distribución. Esto tiene que ver con que aunque los derechos de participación existan formalmente para todos los ciudadanos, las desigualdades de recursos hacen que existan sectores de la población que no puedan ejercerlos.

Las desigualdades sociales impactan a la ciudadanía y rompen con la igualdad formal. En el plano sustantivo, los ciudadanos con más recursos tienen la capacidad de afrontar los costos que trae consigo la participación, están más comunicados y pueden dedicarse – en todos los sentidos – a ejercer su derecho plenamente.<sup>15</sup>

En ese sentido, los análisis de la participación han estudiado las características y recursos de los ciudadanos, entendiendo a éstos como aquellos rasgos que caracterizan a los ciudadanos y que éstos emplean en los procesos de decisión y participación política, como son conocimiento y educación, medios materiales y tiempo.

Se han encontrado similitudes significativas entre los individuos que comparten formas, frecuencias o intensidad de participación con respecto a las variables sociales estándar como son: edad, nivel de estudios y de ingresos, ocupación y tiempo disponible (Segob, 2007).

Los recursos de que dispone un individuo influyen en la motivación política de los individuos, en su interés por la política y en los costos y beneficios que conlleva la participación.

El atributo individual que encuentran dichos estudios más fuertemente relacionado con la participación política es el estatus socioeconómico (Verba et al, 1995, 1972; Norris, 2002 y 2006).

Respecto a la educación, la literatura ha hecho énfasis en que una de las condiciones fundamentales para que exista una participación extensa es la ampliación de la educación básica y el alfabetismo (Diamond y Morlino, 2005; Norris, 2004), que conllevan la difusión de conocimientos sobre el sistema político, sus procedimientos y reglas. A su vez, la falta de recursos, la pobreza y

---

<sup>15</sup> A la existencia de un amplio sector de la población que queda excluida del pleno ejercicio de sus derechos se le ha denominado “ciudadanía de baja intensidad”. Este fenómeno es bastante extenso en América Latina, donde se plantea que aún cuando los ciudadanos tienen derechos políticos y libertades básicas suficientes para afirmar que hay en un régimen democrático, se niegan los derechos sociales más fundamentales. Los analistas de la “ciudadanía precaria” comparten la idea de que el ciudadano es “el agente autónomo, es aquel que no siempre está luchando por mantener las condiciones mínimas de una vida que valga la pena de ser vivida” (O’Donnell, 2004:59). Esto significa que todos esos sectores de la población que viven en la marginalidad no pueden ser considerados ciudadanos plenos.



la exclusión social, hacen que haya poca o nula participación política (O'Donnell, 2004, Norris, 2002 y 2006).

Algunos estudios han identificado al género como un factor que incide en la participación pues se ha registrado que los hombres son más activos que las mujeres, lo cual a su vez está relacionado con la desigual disponibilidad de los recursos entre éstos (Somuano, 2005:69)

La edad también se ha señalado como un elemento que potencialmente influye en el nivel de participación, pues “conforme un individuo crece tiende a aumentar su interés en asuntos políticos” (Somuano, 2005:69).

El tiempo del que disponen los individuos es también un elemento que influye en la capacidad que tienen éstos de involucrarse en las actividades políticas, pues éstas varían en cuanto al esfuerzo y la dedicación que se requiere. Y, como diversos estudios sobre pobreza del tiempo afirman, este recurso también se encuentra distribuido de forma desigual entre los ciudadanos.

En esta investigación se considera que, efectivamente, las desigualdades sociales y, específicamente, la carencia de recursos, impactan a la ciudadanía y rompen con la igualdad formal, mermando las posibilidades que tienen algunos de dedicarse con igual intensidad o de igual forma que otros que sí tienen recursos.

#### B. La cultura política: actitudes y valores

Almond y Verba, que desarrollaron este concepto en 1963, en su libro *The Civic Culture*, planteaban que la cultura política se expresa como el conjunto de elementos cognoscitivos, que se refiere a creencias y conocimientos; afectivos, que tiene que ver con sentimientos y emociones; y valorativos, que se refiere a juicios y opiniones; que se encuentran en la base de las actitudes políticas y que son factibles de observación a través de comportamientos políticos.

En las elaboraciones más fuertes e influyentes de la corriente culturalista (Almond y Verba, 1963) se atribuye a la denominada “cultura cívica” la explicación de la estabilidad democrática; es decir, se plantea que la cultura

como conjunto de orientaciones de los individuos hacia los objetos políticos son una causa del tipo de régimen político. Inclusive, en esta rama de la literatura se distingue entre tres tipos de cultura política: 1) la parroquial, que correspondería a las sociedades más atrasadas en donde los individuos tienen poco o nulo interés en el sistema político y “cuyas vidas están únicamente ligadas con eventos no-políticos” (Almond y Verba, 1963:35); 2) la súbdita o subordinada, que correspondería a los regímenes tradicionales o autoritarios, donde los individuos tienen preferencias ideológicas o políticas, pero prefieren mantenerse alejados y “solamente se involucran con los productos del sistema (las políticas del gobierno) y no con la formulación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas” (Peschard, 2001:25) ; y 3) la cívica, que correspondería a las sociedades democráticas, en donde los individuos son realmente ‘ciudadanos’, desarrollan interés en los procesos políticos y se involucran activamente en ellos.

Estas ideas han sido reelaboradas por los académicos, quienes actualmente proponen versiones más acotadas de la noción de cultura política, pero conservan las ideas esenciales del planteamiento.

Según Norris (2002: 34), por ejemplo, “el proceso de consolidación de la democracia requiere que de una amplia aceptación de las reglas del juego democráticas en toda la sociedad, de tal manera que las instituciones democráticas se arraiguen profundamente en la cultura”. Asimismo, Tejera (2003) afirma que “una democracia no puede subsistir sin cierto grado de adscripción de los ciudadanos a valores democráticos; tampoco puede hacerlo si la ciudadanía no desarrolla un sentido de pertenencia y apropiación de las instituciones del Estado” (p.18).

Durand, también coincide en que “el funcionamiento adecuado de las instituciones políticas o el acotamiento de los actores no democráticos depende, al menos en parte, de la existencia de una ciudadanía portadora de una cultura política democrática, de una ciudadanía participativa, crítica y comprometida con el régimen democrático” (2004:19).

Diamond y Morlino (2005), afirman por su parte que en una *buena* democracia se debería valorar la participación así como la igualdad de los

ciudadanos, lo cual implica una tolerancia a las diferencias sociales y políticas y por lo tanto la aceptación de todos los individuos y grupos respecto al derecho de los otros (incluyendo sus adversarios), a participar igualmente, mientras que se obedezca la ley.

Diversos estudios han planteado que existe una estrecha relación entre la cultura política y la participación política, pues al analizar qué ideas, valores y percepciones sobre la política comparten quienes no participan, y entre quienes participan en formas similares se han encontrado correlaciones importantes.

Entre los factores que más influyen en la participación se encuentra lo que los académicos han denominado como la eficacia política interna, que se refiere a la “percepción que tiene el ciudadano de que sus actos pueden influir en el comportamiento del gobierno” (Somuano, 2005:70). Lo que señala este indicador es que aquellos individuos que piensan que sus acciones no tendrán resultado o no harán una diferencia, es menos probable que participen en comparación con aquellos que piensan lo contrario.

Otros factores que la literatura ha señalado que tienen efectos en la participación (no sólo en si ésta se da, sino en la intensidad con que se lleva a cabo y las vías a través de las cuales se realiza) son: la confianza en el sistema político y sus instituciones (régimen político, partidos políticos, los tres poderes, etc) y los indicadores generales de interés en la política (la frecuencia con la que habla con conocidos o familiares y se informa del tema)

En general se piensa en esta investigación que es importante considerar la cultura política pero no en tanto que refleja valores profundos de los ciudadanos y “tipos” de cultura (como lo hacen algunos estudios que siguen lo propuesto por la investigación pionera de Almond y Verba) sino en cuanto a las teorías más acotadas que señalan la influencia de las actitudes y valores de los ciudadanos en sus decisiones de participar.

### C. La pertenencia a asociaciones y el capital social

Actualmente, en el contexto de la teoría de la democracia, existe un creciente consenso respecto a la validez de las ideas desarrolladas por Tocqueville en torno a la relación entre una democracia fuerte y una extensa vida asociativa. El análisis se ha enfocado en exaltar las virtudes de las asociaciones como “creadoras de ciudadanía al contribuir a la expansión de un espacio público en el que confluyen y se discuten nuevas propuestas e ideas” (Puga, 2005:73)

Siguiendo estas ideas, una gran variedad de estudios han analizado las relaciones entre la participación social; entendida como la pertenencia a asociaciones u organizaciones de afiliación voluntaria; la confianza social y la participación política.

La literatura resalta el papel que tienen las redes sociales, grupos y organizaciones, los contactos con otras personas, la identificación con “otros”, la pertenencia a asociaciones; es decir, la participación social, como uno de los factores que fomentan y facilitan la participación política y que impactan a la cultura política (Verba y Nie 1972:174–208; Verba et al. 1995:Cap.11–13).

Muchos coinciden en que las asociaciones hacen importantes contribuciones a la democracia, incluyendo el placer intrínseco de asociación, la socialización cívica, la educación política, la resistencia, la representación, la deliberación, y el gobierno directo (Fung, 2003).

Consideran, además, que la vida asociativa, en general, y los hábitos de asociación, en particular, son capaces de promover patrones de civilidad en las acciones de los ciudadanos en una política democrática.

“Los ciudadanos que pueden hablar o escribir bien o que se sienten cómodos organizando y formando parte de reuniones probablemente serán más efectivos cuando se involucren en la política. Aquellos que poseen competencias cívicas deben encontrar la actividad política menos desalentadora y costosa, y por lo tanto debe ser más probable que participen<sup>16</sup>” (Verba et al. 1995 304).

Incluso, se ha señalado que aunque las asociaciones voluntarias son los únicos espacios donde se practican y fortalecen las competencias cívicas, sí

---

<sup>16</sup> Traducción propia del inglés.

presentan oportunidades para hacerlo para quienes no están en una buena situación en términos socioeconómicos.

Relacionado a esto se encuentra el tema del capital social, que Putnam (1994) define como las conexiones entre los individuos, las redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza que de ellas surgen.

“Los elementos del capital social, tal como la confianza, las normas y las redes tienden a reforzarse a sí mismos y a acumularse. Los círculos virtuosos generan equilibrios sociales con altos niveles de cooperación, confianza, reciprocidad, compromiso cívico y bienestar colectivo. [...] Y, a la inversa, la ausencia de estos rasgos en la comunidad no cívica. La deserción, la desconfianza, escurrir el hombro, la explotación, el aislamiento, el desorden y el estancamiento se intensifican mutuamente en una sofocante atmósfera de círculos viciosos” (Putnam, 1994:225).

Las “redes sociales” que estudia Putnam (1994) muestran cómo los círculos sociales primarios (conformados por la familia y amistades) muy unidos decrecen la probabilidad de que un individuo se relacione con “otros”, mientras que los círculos sociales secundarios (como los espacios de trabajo y las asociaciones voluntarias) se convierten en puentes hacia sectores más amplios de redes sociales que rodean al individuo, que de otra manera no le serían accesibles.

En resumen, se considerará en esta investigación que la pertenencia de los individuos a redes sociales amplias, a asociaciones, grupos y organizaciones, son factores que inciden en su decisión de participar y en las formas en las que lo hace.

#### **4. Hacia una explicación institucional de la participación**

Los tres conjuntos de explicaciones hasta ahora presentadas de la participación hacen énfasis en las características de los individuos. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, cuando se planteó la tipología de participación política que distingue entre participación electoral, ciudadana y de protesta a partir del criterio de cuál es la vía que se utiliza y el grado en el cual está institucionalizada por el régimen político, en esta investigación se considera que

es necesario tomar en cuenta el contexto específico en el que la participación política se realiza.

Esta investigación no pretende negar el importante rol que juegan los factores que señalan las teorías que destacan las características individuales participantes. Sin embargo, sí argumenta que dichos factores no dan cuenta por completo de la participación. Se considera que debe incorporarse una perspectiva que explique de qué manera el marco institucional que regula la actividad política tiene efectos sobre la participación.

Las instituciones -entendidas como normas y procedimientos, las “reglas del juego”, formales e informales- se explicaron durante mucho tiempo en las ciencias sociales como resultado de factores tales como la cultura, la economía o la política. Desde la década de los ochenta, sin embargo, se comenzó a analizar que las instituciones también tienen efectos en la vida social, “configuran las identidades, el poder y las estrategias de los actores” (Putnam, 1995:7).

Siguiendo esta idea, se plantea la necesidad de analizar cómo los mecanismos de participación política que conforman el marco institucional, que corresponde al régimen democrático, configuran las posibilidades de participación, influyen en la conformación de estrategias, la creación de preferencias y la toma de decisiones de los ciudadanos con respecto a las formas en las que participan –o no- en la política.

Se piensa que las explicaciones que destacan las características individuales de los individuos hacen referencia a factores que no son parte propiamente del sistema político; es decir, se busca explicar las acciones políticas (o la no-acción) a partir de factores ajenos al régimen político (como son la situación económica, la escolaridad y la pertenencia a asociaciones).

Si se resume la explicación de la participación a dichos elementos, nos encontraríamos frente a una situación poco favorable para quienes argumentamos que la participación debe ser incentivada y procurada por los regímenes democráticos, pues éste tiene poca capacidad de influir en la resolución de los problemas que se encuentran en el fondo de dichas explicaciones como sería: 1. acabar con la pobreza y la exclusión

socioeconómica, 2. fomentar una educación cívica que favorezca la construcción de una cultura política democrática, o 3. promover la solidaridad y confianza social, el asociacionismo y la constitución de redes de reciprocidad.

Se considera entonces que entre los factores que llevan a la participación debe encontrarse una explicación que corresponda al sistema político propiamente, de modo que sea posible plantear cuáles son las trabas específicas que la dificultan y de qué manera lo hacen. Hallar dicha explicación sería un aporte significativo pues permitiría localizar problemas relativamente más fáciles de modificar que los planteados por las otras tres.

Se propone por lo tanto realizar un análisis a partir del marco institucional; es decir, desde los mecanismos de participación política que conforman al régimen institucional, sus normas y reglas (formales e informales), y cómo éstas configuran las posibilidades de participación, construyen preferencias en los ciudadanos y, de ésta forma, inciden en fomentar, inhibir y moldear su participación.

El propósito de esta investigación, específicamente, es realizar un análisis explicativo que responda a la pregunta: ¿de qué manera el diseño institucional del mecanismo de participación -en este caso los consejos ciudadanos del Distrito Federal- moldea, fomenta y obstaculiza la participación ciudadana?

Responder a la pregunta de investigación implica dos objetivos:

1. El primero corresponde a analizar cómo está moldeada la participación; es decir, cuáles son sus características principales
2. El segundo tiene que ver con la identificación de los filtros específicos que implica el diseño institucional del mecanismo y su impacto en el sentido de qué tanto posibilita o dificulta la participación ciudadana.

Para analizar cómo está moldeada la participación, es necesario estudiar cómo está diseñado y cómo funciona el mecanismo de participación, para después examinar cuáles son las implicaciones que tiene dicho diseño y funcionamiento en la participación.

En ese sentido se presenta a continuación el modelo de análisis que se propone utilizar en el estudio de los consejos ciudadanos delegacionales.

#### Modelo para el análisis institucional de los consejos

Resulta necesario aclarar que se realizará un análisis institucional del mecanismo de representación, con base en el cual se buscará explicar la forma en que está diseñado y la forma en que funciona. Para ello se utilizarán de seis categorías:

##### 1. Integración:

La integración se refiere al proceso mediante el cual se constituye el mecanismo, las reglas que indican quiénes lo integran, los requisitos que se deben cumplir, y el modo a través del cual son designados los miembros.

Al respecto, la literatura señala que las instituciones que se constituyen de manera democrática, a través de procesos conocidos, confiables y transparentes, tienen mayor legitimidad y, en general, contribuyen a la construcción otras instituciones democráticas y favorecen la participación.

Así mismo, para que haya mayor participación, es importante que los procesos de integración de los mecanismos estén institucionalizados y se den de manera recurrente, en contraste con procesos contingentes o esporádicos. La carencia de procesos recurrentes, que no son convocados a tiempo, constituye una debilidad para cualquier institución pues crea incertidumbre.

Otro factor que debe tomarse en cuenta es la amplitud de la convocatoria con la cual se llama a la participación en el mecanismo y los requisitos que establece para la misma.

En los lineamientos de las convocatorias se establecen las características que pueden tener los miembros, lo cual puede significar que el mecanismo tenga un criterio de representación sectorial, gremial, territorial, etcétera.

Un aspecto más que debe analizarse es el proceso por el cual se constituye el mecanismo: si resulta eficiente, limpio y transparente. En el caso

específico de los consejos ciudadanos, dicho proceso es la elección de los comités ciudadanos y consejos de pueblos.

Es importante aclarar que en todos estos aspectos se deben considerar no sólo las reglas formales de integración, sino también las informales; es decir, aquellas que se desprenden de los patrones de prácticas realmente vigentes.

## 2. Estructura y organización:

Esta categoría se refiere al análisis de las estructuras y jerarquías que hay dentro de las instancias, la construcción de roles y la asignación de atribuciones.

Aquí también resulta importante que las reglas sean claras y estén formalizadas, de manera que las tareas sean distribuidas de manera transparente. La carencia de reglas claras es un elemento que genera incertidumbre y obstáculos para el desempeño de las funciones de una institución.

El elemento analítico más importante aquí son los procedimientos de toma de decisiones; es decir, las reglas (formales e informales) que indican quiénes (los actores), cómo (los procedimientos), cuándo (los plazos) y dónde (el espacio) deciden sobre los temas importantes de la asociación, como los objetivos, medios y estrategias que se emprenden.

Al igual que en los otros casos, es necesario analizar las reglas formales e informales de los procedimientos de toma de decisiones para comprender cuáles son las que operan efectivamente.

La existencia de reglas informales que se contrapongan a las formales, o existan a falta de reglas formales es un factor que debilita los órganos representativos, pues da lugar a prácticas que los hace maniobrar de manera distinta (con propósitos y objetivos) a la que formalmente tienen.

## 3. Funcionamiento:

Se refiere a las reglas básicas de funcionamiento interno y su ejercicio real.

Al ser una instancia de deliberación, un aspecto fundamental son las sesiones de trabajo: el número de sesiones que se llevaron a cabo, la asistencia a las sesiones, la manera en que estas se llevan a cabo y los procesos de convocatoria a las mismas.

Es fundamental para la participación que la organización de los mecanismos considere factores como el tiempo, y que haya una planeación estratégica de las convocatorias de manera que se informe debidamente al respecto pues de ello depende la asistencia a las sesiones y por lo tanto, el trabajo que es posible realizar.

Otro elemento a analizarse en esta categoría son las comisiones de trabajo, pues representan los órganos a partir de los cuales se organizan las labores de los consejos.

Y finalmente, deben estudiarse también los planes de trabajo que generan los consejos pues es ahí donde se establecen sus objetivos concretos, con base en los cuales se supone deben actuar.

Al igual que con la integración, es importante que se observe cómo están institucionalizados los procedimientos y si se dan de manera recurrente, o en cambio son esporádicos. Como se dijo anteriormente, la carencia de procesos recurrentes es una debilidad para cualquier institución pues crea confusión, lo cual dificulta el desempeño eficaz de las labores para las cuales se supone que fue creada.

#### 4. Recursos:

Se refiere a los recursos formales e informales con los que cuentan los mecanismos. Se tomará en cuenta los recursos financieros, de infraestructura, materiales y humanos.

La carencia de recursos es un factor clave para que un mecanismo de participación no pueda operar. En ese sentido, resulta necesario explorar las limitaciones o posibilidades que tienen los consejos ciudadanos de funcionar con los recursos que tienen. Asimismo, se examinarán las fuentes de donde los

obtienen, y las consecuencias que se desprenden de la intervención (directa e indirecta) de los actores que los proporcionan.

#### 5. Atribuciones e incidencia:

Se refiere a las facultades que formalmente tiene el mecanismo de participación, las acciones que posibilita y las limitaciones que tiene. Puesto que los mecanismos son instrumentos u órganos constituidos a través de reglas, y se desprenden de leyes o reglamentos, las atribuciones con las que cuentan determinan el grado de incidencia que los ciudadanos pueden tener al utilizarlos.

Canto (2002) desarrolla una pirámide a partir de la cual es posible analizar las atribuciones que un mecanismo de participación tiene y su grado de incidencia. A continuación se presentan las posibles facultades que podría tener:

1. Información: cuando se proporciona información y hay conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, políticas y proyectos del sector gubernamental.
2. Consulta: cuando el gobierno además de proporcionar información, consulta a la ciudadanía, mediante visitas, reuniones o entrevistas en el terreno, por medio de las cuales el gobierno se entera de las opiniones de la ciudadanía así como de sus posibles propuestas sobre aspectos específicos de la acción pública.
3. Delegación: cuando un gobierno otorga a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica (implementación) de algún proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos.
4. Asociación: implica que la iniciativa también puede estar por el lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan, contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada quien en el ámbito de sus responsabilidades.
5. Decisión: cuando las consultas no se limitan a emitir una opinión sino que ésta resulta obligatoria para quien realiza la consulta (hay un alto grado de vinculación)

6. Control: cuando las acciones de gobierno son controladas por parte de las diversas formas de organización de la ciudadanía, lo que por un lado se relaciona con la evaluación y por otro con diversas formas de escrutinio sobre la acción del sector público.

A partir de la clasificación de dichas facultades se pueden establecer los grados de incidencia que tiene un mecanismo como lo siguiente:

- a) Baja incidencia: este nivel se enfoca principalmente en procedimientos participativos para conocer la opinión de los ciudadanos, sin que esta tenga un relevancia importante en la toma de decisiones o ejecución de acciones gubernamentales
- b) Incidencia media: los actores sociales tienen la posibilidad de generar una mayor interacción con las dependencias gubernamentales al intervenir en la implementación de algún tipo de acción de gobierno, en este nivel la ciudadanía no interviene de forma directa en la toma de decisiones, sino en la puesta en práctica de acciones ya establecidas.
- c) Incidencia alta: los ciudadanos tienen la posibilidad de intervenir en una política determinada generando propuestas y alternativas teniendo así influencia en la toma de decisiones, dicha influencia es generada a partir de la utilización de mecanismos de participación institucionales.
- d) Incidencia muy alta, esta se da cuando los ciudadanos tienen la oportunidad de participar en la toma de decisiones, la opiniones que se generan en la interacción entre gobierno y sociedad tienen un sentido vinculante, generando con esto una relación de control y codecisión en la formulación de las políticas.

Las categorías que se plantea analizar del mecanismo de participación se resumen en el siguiente cuadro:

CATEGORÍAS	DIMENSIONES
Integración	Miembros (requisitos)
	Proceso de integración (elecciones 2010)

Estructura y organización	Configuración de miembros
	Procedimientos de integración interna
	Jerarquías y funciones
	Procedimientos de toma de decisiones
Funcionamiento	Sesiones, asistencia y convocatorias
	Comisiones de trabajo
	Plan de trabajo
Recursos	Financiamiento
	Infraestructura
	Materiales
	Humanos
Atribuciones e Incidencia	Atribuciones y vinculación
	Incidencia



## CAPÍTULO II. La participación ciudadana en el Distrito Federal

Una vez establecido el marco teórico y el modelo analítico con el cual se analizarán los consejos ciudadanos del Distrito Federal resulta necesario plantear el contexto histórico y político a partir del cual este mecanismo de participación se ha desarrollado.

Cabe indicar que la participación ciudadana ha sido una práctica que históricamente en el Distrito Federal ha sido más bien limitada. Esto se debe a las características centralistas y autoritarias que tuvo durante muchos el régimen político local. Sin embargo, en la década de los noventa se dieron importantes transformaciones que marcaron el paso a un régimen democrático y a un proceso de descentralización.

En el primer apartado de este capítulo se analizan los distintos mecanismos de participación ciudadana que se han diseñado e implementado en la entidad, primero durante el régimen autoritario priista y después bajo el régimen democrático producto de las reformas políticas, hasta llegar a la institucionalización de los consejos ciudadanos delegacionales, cuyo análisis es el foco de esta tesis.

En el segundo apartado plantea que antes de analizar la participación a través de los consejos ciudadanos (materia del tercer capítulo) resulta fundamental mostrar un panorama más amplio respecto al comportamiento y las prácticas políticas que los ciudadanos del Distrito Federal ejercen, por lo que en este inciso se hace un análisis diferenciando la participación electoral, la ciudadana y la de protesta.

### **1. Los mecanismos de participación en el Distrito Federal**

Los mecanismos se analizan a partir de su diseño institucional a través de las cuatro dimensiones que se indicaron en el capítulo anterior:

- Integración; que se refiere a la manera en que se constituyen, se selecciona a los miembros y las características de éstos,

- Organización, que expone las formas en las que se toman las decisiones al interior de cada instancia, así como la estructura interna,
- Funciones, que examina las atribuciones o facultades con las que contaban; y,
- Vinculación, que observa la capacidad real de incidir de los instrumentos, sobretudo en relación a otras instancias de toma de decisiones

### **A. Antecedentes históricos de la participación ciudadana**

En esta sección se muestra un panorama breve y general de la experiencia que se tuvo en la entidad con respecto a diversos mecanismos de participación desde la desaparición del régimen municipal en 1928 y el largo proceso hasta las reformas políticas que en 1997 habrían de transformar completamente su sistema político.

Para ello se realiza un análisis de los cambios fundamentales que se llevaron a cabo en materia legislativa y que permiten distinguir cinco periodos: A) Desaparición de derechos políticos locales e institucionalización de la participación: mecanismos de consulta no vinculatoria de representación sectorial (1928 a 1940), B) Corporativismo y consolidación del régimen autoritario (1940 a 1970), C) Intento de apertura bajo el mismo régimen: mecanismos de consulta no vinculatoria de representación territorial (1970 a 1980), D) Presión social e inicio de la transición: de la movilización a la representación política (1980 a 1994), E) La vuelta de tuerca: la apertura política y la inversión de la pirámide (1994 a 1997).<sup>17</sup>

A) Desaparición de derechos políticos locales e institucionalización de la participación: mecanismos de consulta sectorial no vinculatoria (1928 a 1940).

---

<sup>17</sup> Cabe mencionar que esta división cronológica ha sido retomada, con algunas modificaciones, de la propuesta por Espinosa (2004).

Con la aprobación de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF) en 1928 se modificó la forma de gobierno de la Ciudad de México de manera drástica, pues desapareció el régimen municipal y se estableció un nuevo sistema bajo el cual todo el gobierno quedaba bajo responsabilidad directa del Presidente de la República.

El Departamento del Distrito Federal, el nuevo órgano de gobierno, estaría constituido por las municipalidades de México, Tacubaya, Mixcoac, Tacuba y trece delegaciones políticas –que reemplazaran a los municipios– Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

El titular –jefe o regente del Departamento– sería un funcionario elegido y removido libremente por el Ejecutivo y tendría a su vez como atribución el nombramiento de los jefes delegacionales. (LODFTF, 1928).

De esta manera se constituyó una estructura piramidal de designación de funcionarios que no respondía a ningún criterio o norma democrática, sino a la voluntad y conveniencia del Ejecutivo en turno. Los ciudadanos del Distrito Federal quedaron así sin derecho a participar en el gobierno local y sometidos a una cadena de mandos totalmente autoritaria.

La ley impulsada por el entonces presidente, el General Obregón, impulsaba la centralización del poder en la figura del ejecutivo mientras que, a la vez, conformaba un nuevo modelo de organización de la participación a través de dos figuras: el Consejo Consultivo del Departamento Central y los Consejos Consultivos Delegacionales.

Ambos órganos pretendían servir de vínculo entre autoridades y ciudadanía y constituir una instancia representativa de “los principales intereses de la localidad” (LODFTF, 1928:Art.84) a través de sectores organizados, en particular los gremios y las asociaciones profesionales.

El Consejo Consultivo del Departamento Central estaba integrado por trece miembros, representantes de las siguientes asociaciones (LODFTF, 1928:Art.85):

- Uno de las Cámaras de Comercio



- Uno de las asociaciones de comerciantes en pequeño que no pertenezcan a esa cámara
- Uno de las cámaras industriales
- Uno no de las asociaciones de industriales en pequeña escala que no pertenezcan a alguna cámara
- Uno de las agrupaciones de dueños de propiedades raíces, sitas en el Departamento
- Uno de las asociaciones de inquilinos existentes en el Departamento
- Uno de las agrupaciones de campesinos del mismo Departamento
- Uno de las agrupaciones profesionales
- Uno de los empleados públicos y particulares
- Tres de las asociaciones de trabajadores no enunciadas anteriormente
- Una representante de las asociaciones de madres de familia

Dichas agrupaciones que elegían representantes debían contar por lo menos un año de existencia, estar registradas y tener al menos cien asociados. Los miembros después eran elegidos por el titular del Departamento del Distrito Federal y debían cumplir con los requisitos de: ser vecino de la circunscripción correspondiente por lo menos dos años antes del nombramiento, pertenecer a alguna asociación del grupo que lo designe, no estar sujeto a proceso criminal, no desempeñar ningún cargo del gobierno o de elección popular y no pertenecer al estado eclesiástico

Los Consejos Delegacionales, por su parte, debían tener siete miembros en las delegaciones Guadalupe Hidalgo, San Ángel, Coyoacán, Atzacapotzalco y Xochimilco; y cinco miembros en las delegaciones Ixtacalco, General Anaya, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Milpa Alta y Tláhuac.

Los miembros de dichos Consejos también eran representantes de las agrupaciones antes mencionadas y cumplían con los mismos requisitos. Eran los delegados quienes debían elegir, entre todas ellas, "las más importantes en cada localidad" para que sus representantes integraran los respectivos Consejos Consultivos Delegacionales (LODFTF, 1928:Art.87).

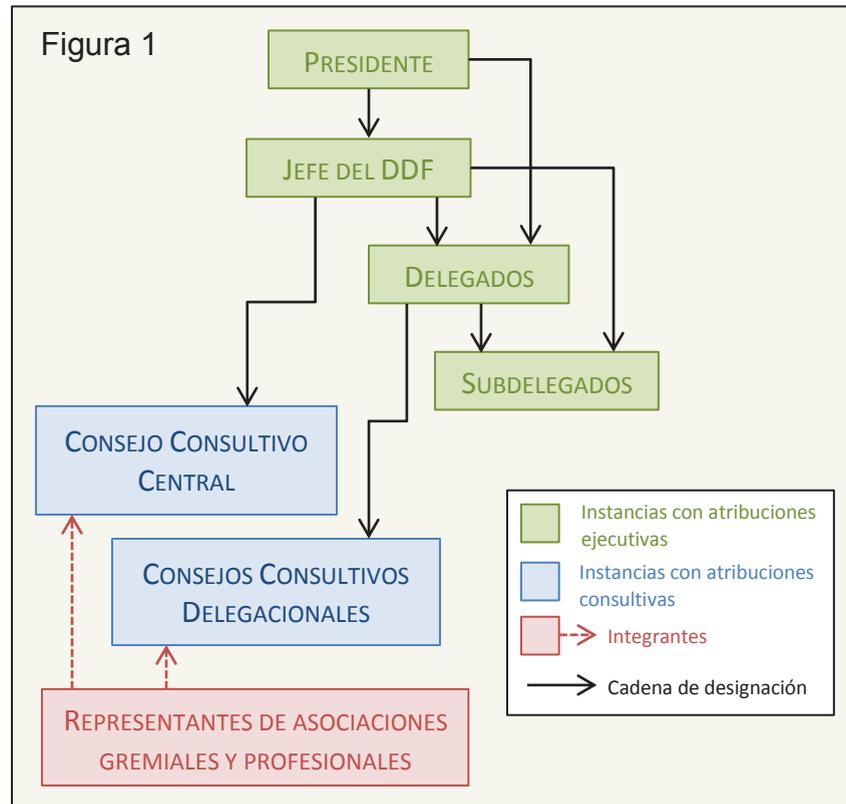
La creación de los consejos consultivos, según algunas interpretaciones, serían espacios con los que se tratara de compensar o enmendar de cierta manera la pérdida de los derechos políticos de los capitalinos y la ausencia de un auténtico sistema de representación en el plano local.

Ya que los miembros del Consejo Consultivo Central eran designados por el titular del DDF y los integrantes de los Consejos

Consultivos Delegacionales eran designados por los titulares de las delegaciones; ambos órganos estuvieron lejos de ser expresiones autónomas de la ciudadanía y constituyeron, por el contrario, una estructura más bien subordinada al gobierno local, como lo muestra la figura.

Respecto a sus funciones, el Consejo Central tenía la facultad de opinar frente al jefe del Departamento respecto a diversos asuntos importantes del Distrito Federal (LODFTF, 1928:Arts. 28), como los reglamentos gubernativos y los de la policía; las iniciativas de leyes respecto a la organización, modificación o supresión de servicios administrativos; los proyectos de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; y, los contratos de obras y servicios.

Los Consejos Delegacionales, por su parte, tenía también la función de opinar respecto a los mismos asuntos que el Consejo Central, así como proponer reformas a reglamentos relacionados a los servicios públicos de las delegaciones, inspeccionar y denunciar deficiencias de éstos y revisar la cuenta anual del Departamento.



Ambos consejos consultivos tenían la capacidad de apelar al Presidente en los casos en los que discreparan sus opiniones con las del jefe del Departamento o con los delegados (LODFTF, 1928:Art.94), según fuera el caso, lo cual significaba un cierto margen de negociación.

Estas atribuciones, sin embargo, resultaban limitadas, pues sólo debían emitir opiniones o proponer modificaciones, más éstas no tenían que ser tomadas en cuenta forzosamente por los delegados o el Jefe del Departamento; es decir, sus facultades no tenían capacidad vinculatoria. Un claro ejemplo de ello es el Proyecto de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, que en realidad era formado y presentado anualmente por el Departamento del Distrito Federal al ejecutivo federal para después ser discutido y aprobado por el Congreso de la Unión (LODFTF, 1928:Art.24,Fracc.XI,Art. 45).

Con el paso del tiempo, esas restricciones se sumaron a factores como la conformación gremial y la designación vertical de los integrantes, y terminaron convirtiendo a estas instancias en mecanismos de representación corporativa subordinadas al DDF.

Álvarez afirma que “las dos vías naturales para la participación social y la gestión de las demandas que prevalecieron durante el largo periodo administrado por el Departamento del Distrito Federal (DDF) fueron, a) las organizaciones inmersas en el sistema corporativo, y b) el Consejo Consultivo de la Ciudad de México (2006, 58)”.

#### B) Corporativismo y consolidación del régimen autoritario (1940 a 1970):

La segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF), emitida en diciembre de 1941, cambió la distribución territorial, distinguiendo doce delegaciones políticas: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

El Presidente de la República seguía siendo quien designaba o removía a su parecer al Jefe del Departamento, entre ambos designaban a los delegados, y entre éstos y el titular del Departamento se seleccionaba a los subdelegados.

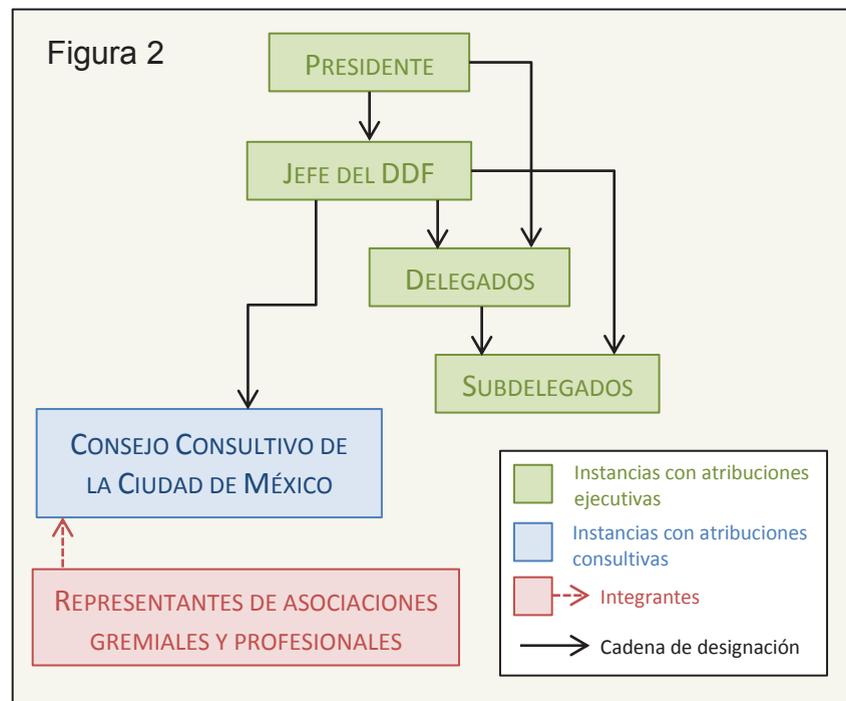
Las nuevas disposiciones limitaron más los derechos políticos de los ciudadanos pues se eliminó la figura de los Consejos Consultivos Delegacionales, que si bien no tenía muchas atribuciones por lo menos constituía una instancia de participación para ciertos sectores a nivel delegacional que le daba importancia al tema territorial.

Por su parte, el Consejo Consultivo Central seguía conservando el diseño anterior pero con la nueva denominación de Consejo Consultivo de la Ciudad de México. Estaba compuesto por trece miembros provenientes del mismo tipo de asociaciones que se habían señalado en la Ley de 1928, lo cual significaba que el criterio de integración seguía siendo básicamente de tipo gremial y profesional (LODDF, 1941:Art.64).

Además, el Jefe del Departamento seguía siendo quien designaba a los “representantes” que constituían el Consejo, a propuesta de las organizaciones involucradas. La pirámide de designación, por lo tanto, permaneció intacta.

También se redujeron las facultades del Consejo, que desde un inicio no tenía grandes capacidades.

Entre las funciones que se eliminaron estaba la facultad de revisar la cuenta anual del Departamento, quedando en su responsabilidad únicamente la presentación de informes de obras y servicios públicos que tenían a su cargo



las administraciones delegacionales y la realización de algunos actos protocolarios.

Como en el diseño anterior, el Jefe del Departamento quedaba obligado sólo a consultar la opinión del Consejo, sin que ella tuviera incidencia. De hecho, se señalaba claramente que éste “tendrá únicamente función informativa y de opinión y en ningún caso ejecutoria o decisoria” (LODDF, 1941:Art. 74). Esto significaba que el disenso de los consejeros no tenía peso real en los procesos de toma de decisiones, pues sus resoluciones no eran vinculatorias.

Así, el modelo de representación corporativa que ya se perfilaba en el Consejo Consultivo se vio reforzado, pues con dichos cambios se quedó sin atribuciones reales, supeditado al regente de la Ciudad.

C) Intento de apertura bajo el mismo régimen: mecanismos de consulta no vinculatoria de representación territorial (1970 a 1980)

En 1970, con una nueva reforma a la Ley Orgánica, se dieron algunos pasos importantes hacia la apertura institucional y la descentralización.

El territorio del Distrito Federal se amplió a 16 delegaciones: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza (LODDF, 1970:Art.10).

La designación del Jefe del Departamento seguía a cargo del Ejecutivo Nacional, así como el nombramiento de los delegados recaía en el primero. Sin embargo, en este periodo se desconcentraron ciertas funciones y atribuciones a las delegaciones y se implementaron dos medidas relevantes en materia de participación ciudadana: la reforma del Consejo Consultivo y la creación de las juntas de vecinos, con lo cual el Consejo abandonó su constitución sectorial y se convirtió en un órgano de representación vecinal.

Las juntas de vecinos se constituyeron en cada una de las delegaciones, y estaban integradas por un mínimo de veinte miembros que no necesariamente

debían pertenecer a asociaciones gremiales o profesionales, como había sido el caso con los consejos consultivos delegacionales del periodo 1928-1940, y que permanecerían en los cargos por un periodo de tres años sin remuneración.

Los requisitos para ser partícipe de dichos órganos eran: “ser ciudadano mexicano, tener edad mínima de 18 años; estar en pleno goce de sus derechos; ser residentes de la delegación correspondiente; y, no ser funcionario público, miembro de las fuerzas armadas o miembro directivo de algún partido político ni ocupar cargos de elección popular” (LODDF, 1970:Art.15). Al menos debía haber cuatro mujeres y dos jóvenes menores a 25 años.

El diseño para la integración de las juntas, sin embargo, era el mismo que el de los consejos consultivos delegacionales; es decir, era el delegado quien designaba a quienes los integrarían.

Las juntas se organizaban a través de sesiones de trabajo, que debían realizarse al menos una vez al mes. Éstas eran presididas por un miembro electo que desempeñaba el papel de presidente, y las decisiones debían tomarse por mayoría de votos.

Por su parte, el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, se integraba con los presidentes de las juntas de vecinos, y ya no por designación del Jefe del Departamento. Éstos permanecerían en sus cargos también durante un periodo de tres años sin remuneración por su desempeño.

El Consejo contaba con la figura de secretario (y suplente), elegido del pleno, se organizaba a través de comisiones de trabajo, también elegidas en el pleno, y debía realizar sesiones ordinarias al menos una vez cada mes, en foro abierto al público. La toma de decisiones se realizaba también en este caso por medio del voto de la mayoría.

Las atribuciones de estos órganos de participación eran básicamente de tipo consultativo.

Las juntas de vecinos tenían como facultades el opinar, proponer e informar con respecto a la prestación de los servicios públicos, los servicios educativos y los espacios públicos, así como proponer reformas a reglamentos

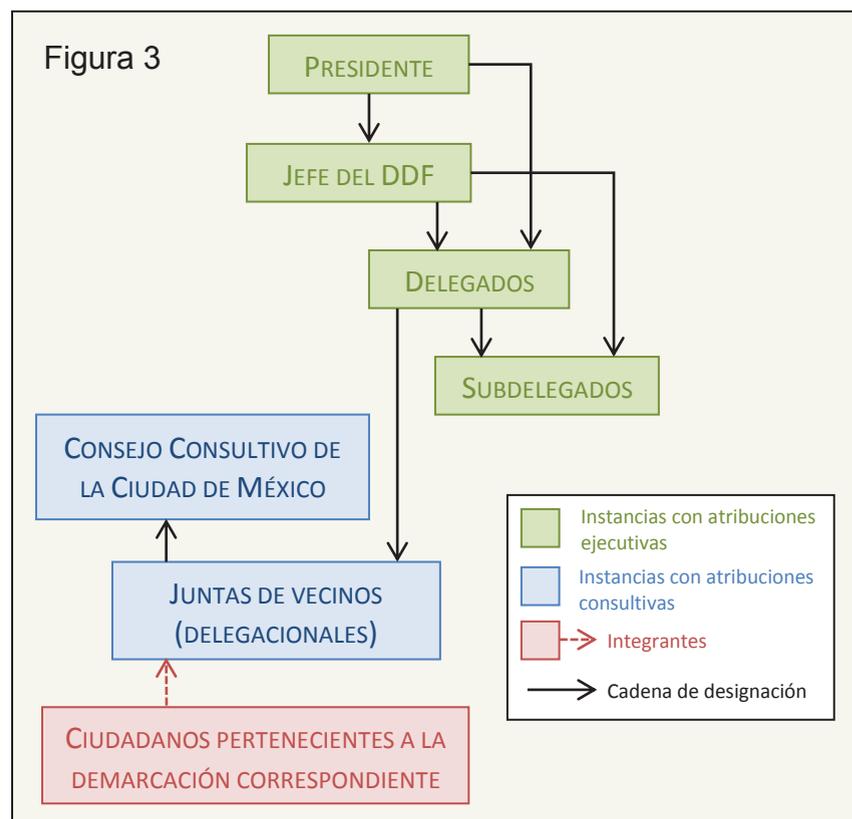
gubernativos, participar en ceremonias y promover actividades de ayuda social (LODDF, 1970:Art.17).

El Consejo tenía la capacidad de emitir opiniones, colaborar, informar y recomendar respecto a la prestación de los servicios públicos, algún problema social, económico, político, educativo, cultural, demográfico o de salud pública. También podían opinar sobre los sistemas penitenciarios y el funcionamiento de los tribunales; así como realizar actos en fechas históricas (LODDF, 1970:Art.24).

Ninguno de los dos órganos, sin embargo, tenía atribuciones de tipo decisorio; es decir, capacidad vinculatoria. De hecho, en la ley se estipula específicamente que “las proposiciones, opiniones o dictámenes que emitan el Consejo Consultivo o las juntas de vecinos, no obligarán en forma alguna al jefe del Departamento del Distrito Federal ni a los delegados” (LODDF, 1970:Art.26).

En 1978, probablemente como consecuencia de la nueva reforma política de 1977, se

realizaron reformas a la Ley Orgánica. Específicamente, se dispuso la ampliación de los espacios de participación, denominados “órganos de colaboración vecinal y ciudadana”, agregando las figuras de los comités de manzana y las asociaciones de residentes a las juntas de vecinos -que eran las instancias de colaboración en el plano delegacional-, y al Consejo Consultivo -el órgano de colaboración con el regente de la Ciudad (en el capítulo quinto).



También se incluían las figuras del referéndum y la iniciativa ciudadana, como mecanismos de participación ciudadana semi-directa. Sin embargo no se realizaron los reglamentos necesarios para que pudiera hacerse uso de ellos, por lo que quedaron relegados.

Se ha analizado (Álvarez, 2006) que, aunque representaron importantes avances en términos formales, la mayor parte de las instancias de “representación” fueron ocupadas por los actores tradicionales, miembros de las agrupaciones clientelares y corporativas arraigadas en la Ciudad, y esto se convirtió en un factor que pervirtió de entrada su función e impidió que se convirtieran en instancias genuinas de expresión ciudadana.

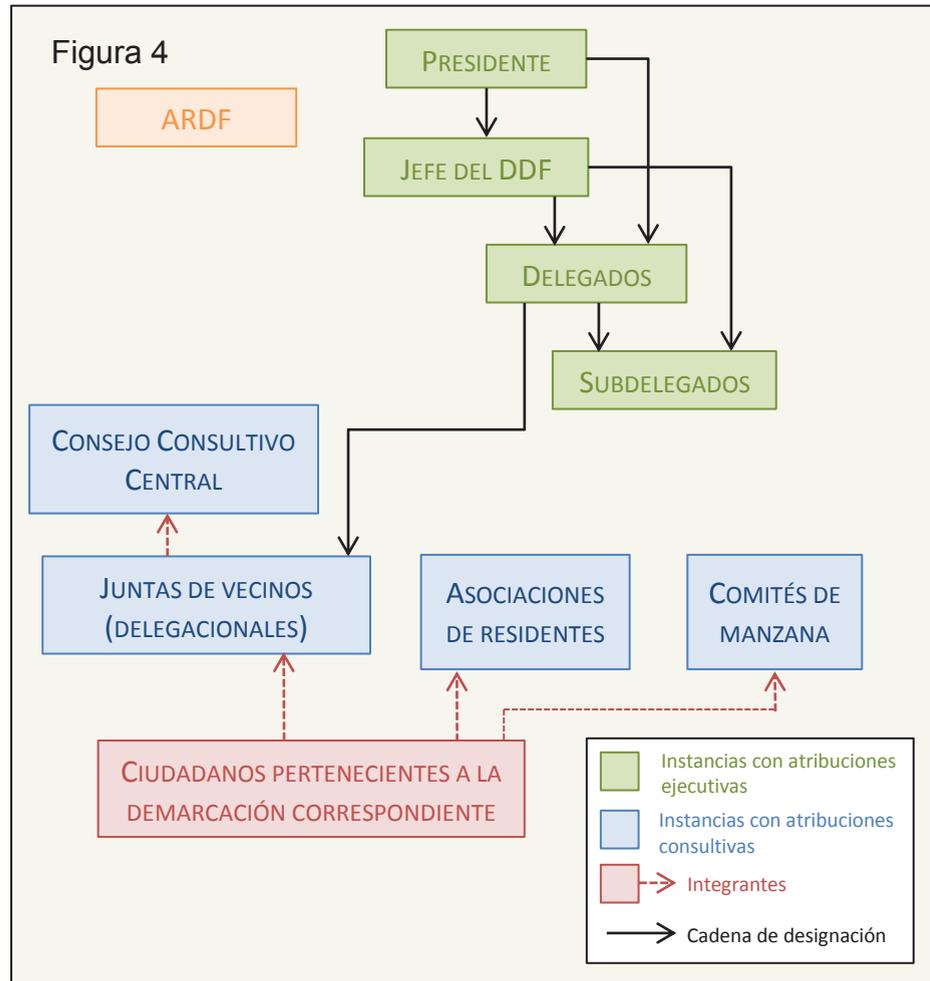
Además, las funciones que se les asignaron resultaron bastante limitadas. Como en los diseños anteriores, también aquí las facultades de dichas instancias se restringían al plano de la consulta, la recepción de información, la emisión de opiniones y, en ocasiones, la formulación de propuestas, prevaleciendo en toda acción ejecutiva la voluntad de los delegados y del regente, de acuerdo con sus respectivas competencias. Como consecuencia, pese a que se aumentaron los órganos e instituciones, se mantuvo la jerarquía vertical y el autoritarismo en la toma de decisiones.

#### D) Presión social e inicio de la transición: de la movilización a la representación política (1980 a 1994)

La década de los ochentas fue un momento de gran agitación política y social en la Ciudad de México, en la que se constituyeron organizaciones con gran capacidad de movilización como el Movimiento Urbano Popular, la Coordinadora Única de Damnificados y la Asamblea de Barrios, que buscaban mecanismos alternativos de participación y expresión para la ciudadanía.

Los movimientos sociales se postulaban en contra de las viejas formas de organización que habían caracterizado la relación de las autoridades con la población en el régimen priista, y exigían –a través de formas no institucionalizadas de participación– voz y voto en la toma de decisiones.

En 1984, las juntas de vecinos adquirieron nuevas facultades con respecto a conocer oportunamente los programas de obras y servicios que afectaban a su comunidad y de proponer adiciones y modificaciones. Ese cambio permitió la participación de diversas organizaciones y sectores de la población en la definición de casos de uso de suelo y licencias de construcción.



Otros instrumentos que deben señalarse son las consultas ciudadanas y la instalación de mesas de concertación, que fueron de gran utilidad para la toma de decisión en torno a algunos problemas críticos. En la literatura se retoman dos casos notables: 1) la mesa establecida con las agrupaciones de damnificados por los sismos de 1985, que tenía como objetivo una política de reconstrucción de



vivienda; 2) la consulta realizada por el gobierno de Manuel Camacho, en 1992, con motivo de la reforma política del DF (Álvarez, 2006).

En general, las distintas instancias de participación ciudadana (el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, las juntas vecinales, las asociaciones de residentes y los comités de manzana), pese a ser duramente criticadas por la oposición al régimen y distintos sectores de la población, no sufrieron mayores cambios ni transformaciones.

En 10 de agosto de 1987 se creó por Decreto Promulgatorio publicado en el diario oficial la denominada Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), como órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. Era uno de los primeros pasos, desde la desaparición del régimen municipal, para la restitución de derechos políticos para los ciudadanos de la entidad, pues les permitía elegir libremente a sus representantes locales.

De acuerdo a cierta literatura, la creación de la Asamblea ha sido interpretada como un concesión del poder presidencial ante la exigencia creciente por parte de la población por una mayor autonomía en el Distrito Federal y que sus habitantes tuvieran la oportunidad de elegir democráticamente a sus representantes (Espinosa, 2004).

Sin embargo, la Asamblea no tenía verdaderas capacidades de ejecución o decisión, pues se encontraba completamente subordinada al Congreso de la Unión y a la figura del Ejecutivo.

Aún más, en sus primeros años de funcionamiento, la Asamblea estaba integrada mayoritariamente por políticos pertenecientes a la burocracia del partido oficial, o representantes de organizaciones gremiales y sindicales que formaban parte de la estructura corporativa del régimen priísta (Trejo-Raciél, et al, 1992). En ese sentido, se continuó reproduciendo el modelo de representación no representativa con rasgos corporativos y clientelares que caracterizaba a prácticamente todos los órganos de participación ciudadana de la Ciudad de México.

E) La vuelta de tuerca: la apertura política y la inversión de la pirámide (1994 a 1997)

Fue hasta 1994 que se llevó a cabo una reforma constitucional por parte del Congreso de la Unión que convirtió al Distrito Federal en una “entidad federativa”, y en julio de ese mismo año se expidió el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se eliminó la figura del Jefe del Departamento del Distrito Federal para ser reemplazada por un Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Con los cambios instaurados en el nuevo Estatuto, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, siguiendo un proceso de democratización, se elevó a Asamblea Legislativa, como un *órgano de gobierno* con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal.

Establecida la autoridad de legislar, la nueva ALDF promulga el primer esfuerzo por institucionalizar de manera más seria y democrática la participación ciudadana: la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aprobada en 1995 (LPCDF95).

En ésta desaparecían el Consejo Consultivo de la Ciudad y las juntas de vecinos, y se introducía una nueva instancia de participación: los consejos ciudadanos, definidos como “órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos al entorno del lugar de residencia de dicha comunidad” (LPCDF, 1995: Art.114).

Lo más importante de estos consejos era que por primera vez serían independientes de la administración pública del Distrito Federal y cada uno estaría integrado por al menos quince miembros designados por un proceso de elección popular avalado por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal que residan en el área vecinal de que se tratase.

En cuanto a su estructura y organización interna, se seguían básicamente las líneas de figuras anteriores. Los consejos sesionarían en pleno o en “grupos de trabajo”, las sesiones estarían conducidas por una mesa directiva formada por al menos cinco consejeros y se nombraría un presidente.

Otra novedad de estas instancias era en relación a sus funciones, pues ya no sólo serían instancias con la facultad de opinar; es decir, no serían meramente consultativas, sino también ejecutivas, pues podrían aprobar o no distintas decisiones y programas. Entre las atribuciones que se le otorgaban estaba aprobar, supervisar, evaluar y proponer con respecto a los programas y la prestación de servicios de seguridad pública; servicio de limpia; agua potable; protección civil; atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales; parques y jardines; alumbrado público; pavimentación y bacheo; recreación, deporte y esparcimiento; construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte; y, mercados. Sobre todo, quedaba en sus facultades la aprobación del Programa Operativo Anual de las delegaciones (EGDF, 1994:Arts.129, 130). Esto significaba que las decisiones de los consejos tenían capacidad vinculatoria real, lo cual no había sucedido con otros órganos.

Ahora bien, se ha criticado ampliamente el diseño de esa Ley de participación e, incluso, se le ha calificado de inconsistente e inoperable.

La elección de consejeros ciudadanos que se realizó el 20 de noviembre de 1995 fue vista como un proceso electoral “conflictivo y poco apegado a la ley” (Ziccardi, 2000), improvisado, ejecutado con demasiada rapidez, lo cual tuvo como consecuencia que los órganos surgieran muy debilitados.

Con dicha discusión y problemas de trasfondo, año y medio más tarde la Asamblea Legislativa derogó todos los artículos de la Ley referentes a la elección de los Consejos.

Finalmente, fue en 1997 que el Jefe de Gobierno fue electo por primera vez de manera democrática por los ciudadanos del Distrito Federal, pues desde 1928 el ejecutivo local había sido designado por el Presidente de la República.

El proceso electoral local se llevó a cabo con la participación de ocho partidos políticos que compitieron por sí solos, de los cuales el Partido Popular Socialista (PPS) y el Demócrata Mexicano (PDM), previo al proceso electoral, obtuvieron el registro condicionado (el cual perdieron junto con el Cardenista).

La jornada electoral tuvo una participación ciudadana histórica en la Ciudad de México, de 67.1% (9.5 puntos porcentuales por encima de la afluencia registrada a nivel nacional en las elecciones federales).

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) resultó el gran ganador del proceso, pues obtuvo el triunfo con la candidatura a la jefatura de gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano con un 48.1% de la votación, dejando un amplio margen sobre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) su candidato Alfredo del Mazo González que quedó en segundo sitio, con una diferencia del 87.98 %.

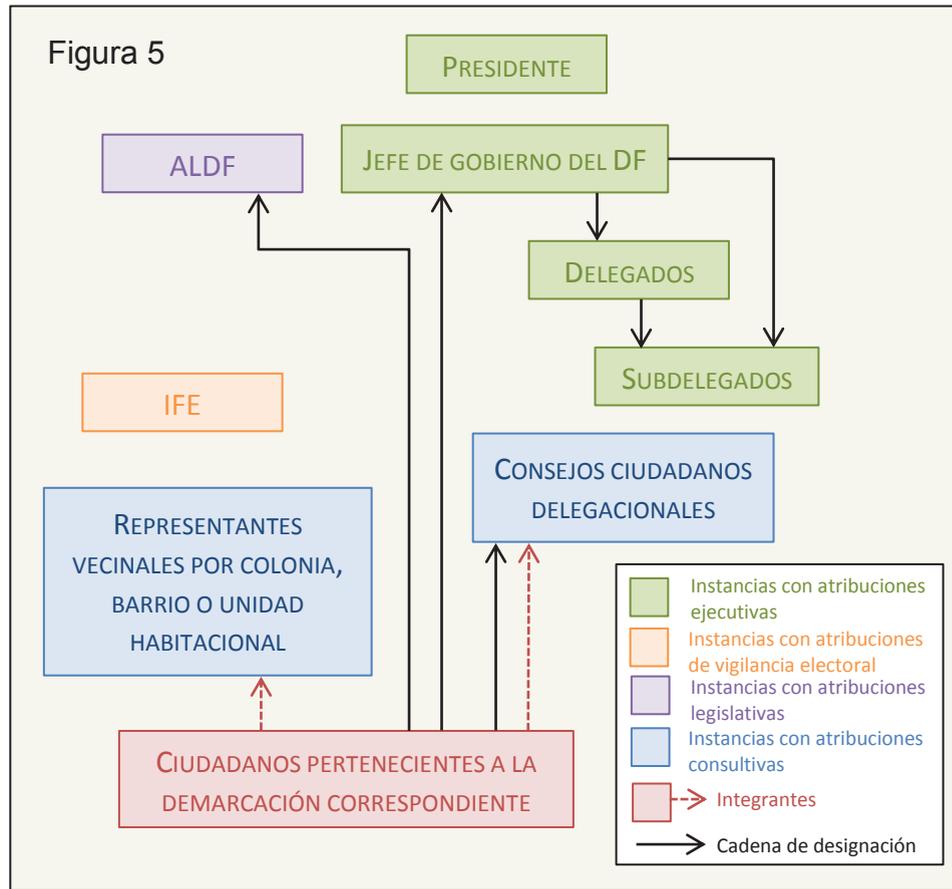
En la misma jornada se eligió también por primera vez de manera democrática a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), que hasta ese momento dependía del Congreso de la Unión, y se integró por 40 representantes electos bajo el principio de mayoría relativa y 26 electos por el principio de representación proporcional.

Al igual que con la jefatura, el PRD resultó el gran ganador de la contienda pues triunfó en 38 de los 40 distritos electorales locales y el Partido Acción Nacional sólo (PAN) en 2. En la distribución de los 26 escaños de representación proporcional a la Asamblea Legislativa al PAN le correspondieron 9; al PRI 11; al PC 1; al PT 1; al PVEM 4 y al PRD ninguno.

El proceso electoral de 1997 resultó devastador para el Partido Revolucionario Institucional, quien hasta entonces habría ocupado prácticamente todos los cargos en la entidad, y un gran triunfo para el PRD, que se conformaría como la primera fuerza política, con la jefatura delegacional y la mayoría en la Asamblea Legislativa.

En resumen, en este periodo se dieron cambios que transformaron de forma radical la pirámide de designación autoritaria de mandos, que pasaba del Presidente al Jefe de Gobierno, y la reemplazó por un proceso de elección

popular, marcando así el paso a una nueva etapa de la vida política de la entidad.



## B. La participación ciudadana a partir del cambio de régimen

En esta segunda sección se analizarán los distintos mecanismos de participación que se diseñaron e implementaron después de las reformas que se llevaron a cabo en el Distrito Federal y que modificaron de manera profunda la estructura jurídica y política de la entidad.

### A) Ampliación de derechos: nuevos mecanismos de democracia semi-directa y de representación ciudadana (1998 a 2004)



En noviembre de 1998, con el primer Jefe de Gobierno elegido democráticamente y un órgano legislativo en manos de la oposición, se aprobó la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF98) y se sustituyó formalmente a la LPCDF vigente desde junio de 1995.

Esta nueva ley habría de crear una serie de mecanismos de participación de democracia semi – directa como: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública.

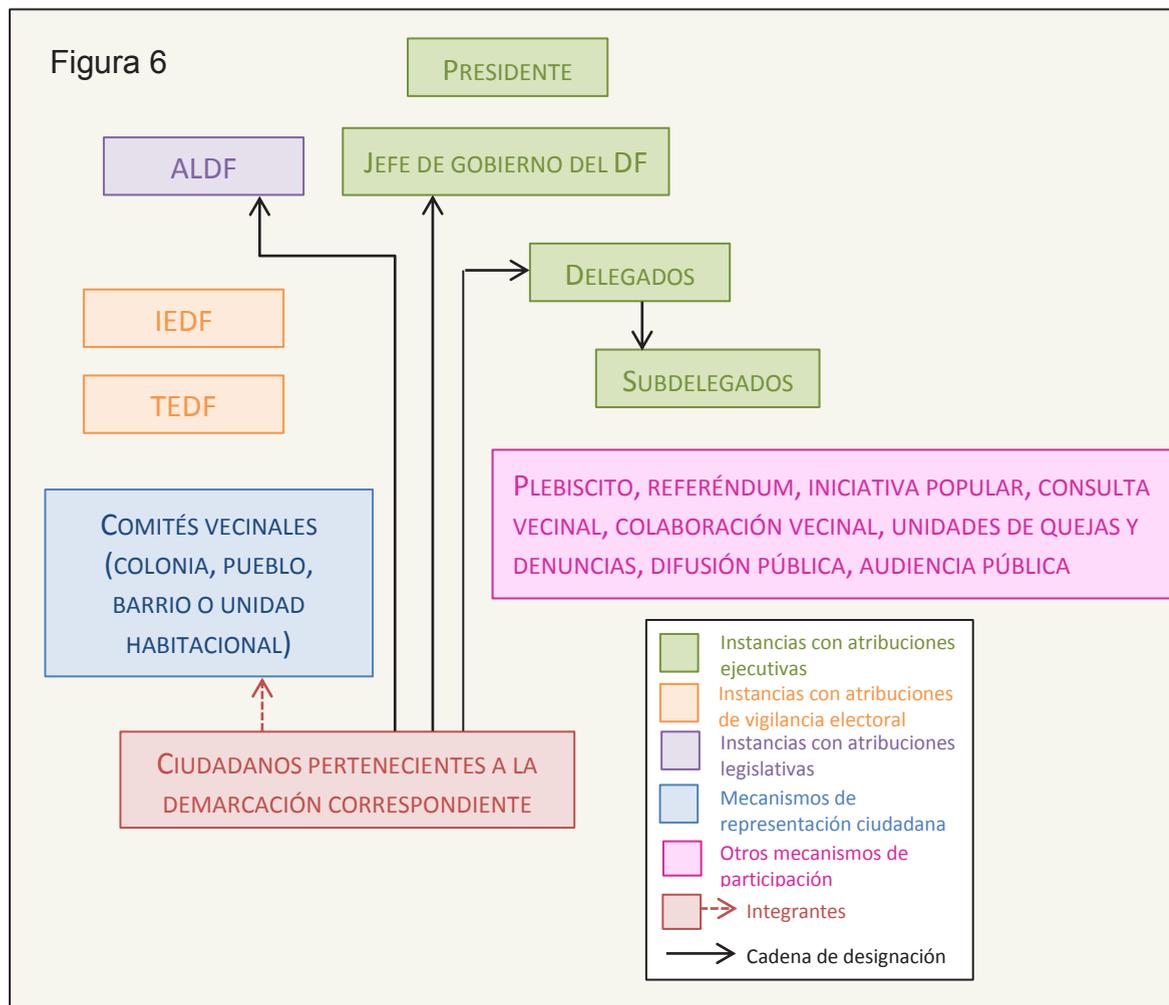
Estos mecanismos, sin embargo, no se han utilizado, con la excepción del plebiscito que se aplicó en una sola ocasión<sup>18</sup> a petición del entonces Jefe de Gobierno López Obrador, sin embargo la participación de la ciudadanía en el proceso fue de sólo 6.6% lo cual quedaba lejos del requerimiento para que fuera de carácter vinculatorio.

Otra modificación que se hizo en este periodo fue que los antiguos consejos ciudadanos delegacionales que se habían instaurado con la LPCDF95 se eliminan y se crea un nuevo órgano de representación ciudadana: los comités vecinales.

Los comités estarían integrados por un mínimo de siete y un máximo de quince ciudadanos (dependiendo del padrón) que cumplieran con los requisitos de: “I. Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos; II. Residir en la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional correspondiente cuando menos un año antes de la elección; III. No haber sido condenado por delito doloso; y IV. No desempeñar ni haber desempeñado ningún cargo público por seis meses anteriores a la fecha de la elección.” Esto significaría que el mecanismo de representación conservaría diseño territorial y permanecería sin una orientación gremial.

---

18 El 22 de septiembre de 2002 se realizó un plebiscito convocado por el Gobierno de la Ciudad de México. El tema sobre el cual se consultaba era la aprobación o rechazo a la construcción de segundos pisos en Viaducto y Periférico. Participaron 420,522 ciudadanos en la siguiente forma: 65.30% a favor y 33.85% en contra (IEDF).



Como en el caso de los consejos ciudadanos de la LPCDF95, la elección de los nuevos comités vecinales se llevaría a cabo por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos; lo cual significaba que ya no intervendrían las autoridades ni funcionarios del gobierno del Distrito Federal en la designación.

En cuanto a la estructura interna, los comités funcionarían de manera colegiada, con procesos de toma de decisiones a través del voto de la mayoría del pleno. Se organizaría para trabajar mediante comisiones de trabajo y se nombraría un coordinador en cada comité que tendría como funciones coordinar las labores, convocar a reuniones y promover el trabajo con otros comités.

La LPCDF98 definía a los comités como “órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del

entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales”. Las atribuciones de los comités vecinales, entonces serían muy similares a las que tenían históricamente los órganos de representación ciudadana; es decir, tendrían la capacidad de opinar e informar, aunque sin claros mecanismos de vinculación, por lo que permanecerían siendo básicamente consultivos.

El 5 de enero de 1999 se publicó la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal y del Tribunal Electoral del Distrito Federal, las dos instancias autónomas e independientes que estarían obligadas a organizar, vigilar y solucionar problemas relacionados con las elecciones a los cargos públicos en la entidad, así como la elección de los comités vecinales.

Las elecciones de comités vecinales se llevaron el 4 de julio de 1999. Como institución pública autónoma, el recientemente inaugurado Instituto Electoral del Distrito Federal debía vigilar la limpieza y garantizar la legalidad de las elecciones, una tarea nada sencilla en un país con una larga historia de fraudes electorales.

Además, la organización del proceso electoral resultaba un gran reto para el Instituto, por la magnitud y complejidad que suponía. A la convocatoria se registraron más de 40,000 candidatos distribuidos en aproximadamente 3,800 planillas, que competían por los 14,314 lugares en 1,352 distritos electorales.

El sistema de integración de los comités en las colonias donde se registraron diversas planillas fue de acuerdo al principio de representación proporcional. En los 190 distritos electorales donde sólo se registró una planilla se necesitaba un solo voto para ganar.

La administración perredista había hecho gran énfasis en su plataforma política respecto a la importancia de la nueva LPCDF98 y la elección de los comités vecinales eran la primera prueba a la que se sometería. Sin embargo, el

proceso sería caracterizado por una gran falta de interés por parte de la ciudadanía. A la jornada electoral acudieron sólo 573 mil ciudadanos, que representaban el 9.5% del padrón electoral. En comparación con las elecciones de 1997, en las que había participado el 67% de la población dicha cifra resultaba una baja del 86%.

Dado que los comités vecinales se suponían espacios creados para la participación “auténtica” de la población, se prohibió a los partidos políticos que presentaran planillas. La normatividad que rigió al proceso mantuvo dicha exclusión, por lo que no se permitía que las planillas utilizaran nombres o colores que las pudiera identificar, únicamente se permitía la utilización de un número, el cual era asignado de acuerdo al momento de registro de cada una.

Asimismo, las planillas no recibirían ningún recurso público para el financiamiento de sus campañas, por lo cual el costo debía ser cubierto por los miembros y sus simpatizantes.

Aunque los partidos políticos inicialmente apoyaron su exclusión de la contienda, al momento de la elección hicieron lo posible para rodear la prohibición y tratar de que sus bases de apoyo fueran elegidas, pues “las campañas para la elección de comités vecinales fueron consideradas por éstos el ‘preámbulo’ para las que se realizarían el siguiente año (2000) (Tejera, 2003:25).

Así pues, al final resultó que la mayoría de las planillas estaban afiliadas a un partido político (Harbers, 2007). El PRI, que contaba con una amplia organización territorial logró organizar, presentar y coordinar planillas en aproximadamente el 90% de los distritos, mientras que el PRD lo hizo en 80% y el PAN en 30% (*La Jornada*, 2 de julio de 1999).

De hecho, la elección se vio tan contaminada por la acción de los partidos que el proceso “se redujo a qué partido político sería el que tendría ‘el poder’” (Tejera, 2003:25).

El débil marco normativo, sumado a un proceso electoral con una baja tasa de participación ciudadana y un alto grado de irregularidades, fue un comienzo débil para los comités vecinales. Muchos de ellos, de hecho, se vieron imposibilitados de recuperarse de la crisis en medio de la cual surgieron, lo cual

quedó confirmado en el 2003, con datos de una encuesta realizada a los integrantes de estas instancias. En ella se mostraba que existía un gran número de comités “fantasmas” (que no existían ya o no parecía que hubieran existido en primer lugar). Además, el pequeño número de comités que aun funcionaban tenían pocos miembros (inicialmente estaban formados por once miembros y al momento tenían la mitad) y se mostraban alejados de la comunidad pues no habían sido capaces de movilizar a los vecinos ni de establecer relación con otras organizaciones (Harbers, 2007).

Finalmente, en el 2001, la Asamblea Legislativa del DF realizó una modificación a la LPCDF98 que suspendía la elección de comités vecinales –que se suponía debía realizarse en el 2002- hasta próximo aviso.

El otro cambio importante de ampliación de derechos políticos que se implementó en este periodo fue la elección de los jefes delegacionales. Ésta se realizó por primera vez de manera democrática -a través del voto popular- en el 2000. El procedimiento de selección de los ejecutivos locales, como se ha mencionado ya, había sido la designación por parte del Jefe del Departamento del Distrito Federal o por el Jefe de Gobierno desde 1928.

Además, las elecciones del año 2000 fueron las primeras que organizó el IEDF para elegir al Jefe de Gobierno, a los 66 diputados que integrarían la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los 16 jefes delegacionales.

En ese proceso electoral participaron once partidos políticos, de los cuales Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional (CDPPN), del Centro Democrático (PCD), de la Sociedad Nacionalista (PSN), Alianza Social (PAS), Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Democracia Social Partido Político Nacional (DSPPN) obtuvieron el registro previo al proceso electoral para competir por vez primera. No obstante, derivado de los resultados de votación en las elecciones federales los partidos PCD, PARM y DSPPN que no alcanzaron el 2% de la votación emitida, les fue cancelado el registro, tal como lo estipulaba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para la elección se conformaron dos grandes alianzas, por una parte la candidatura común PRD-PT-Convergencia-PCD-PSN-PAS encabezada por el



primero y la coalición “Alianza por el Cambio” integrada por los partidos Acción Nacional (PAN) y Verde Ecologista de México (PVEM). Los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Democracia Social (DSPPN) compitieron por sí solos.

De una lista nominal de 6,256,698 electores hubo una participación ciudadana de 69.87%; es decir, 7 de cada 10 ciudadanos en posibilidad de votar acudieron a emitir su voto.

La candidatura común encabezada por el PRD (con Andrés Manuel López Obrador como candidato) obtuvo el 34.5%, triunfando con una diferencia de 14.65% sobre la “Alianza por el Cambio”, que quedó en segundo sitio (con Santiago Creel Miranda como candidato).

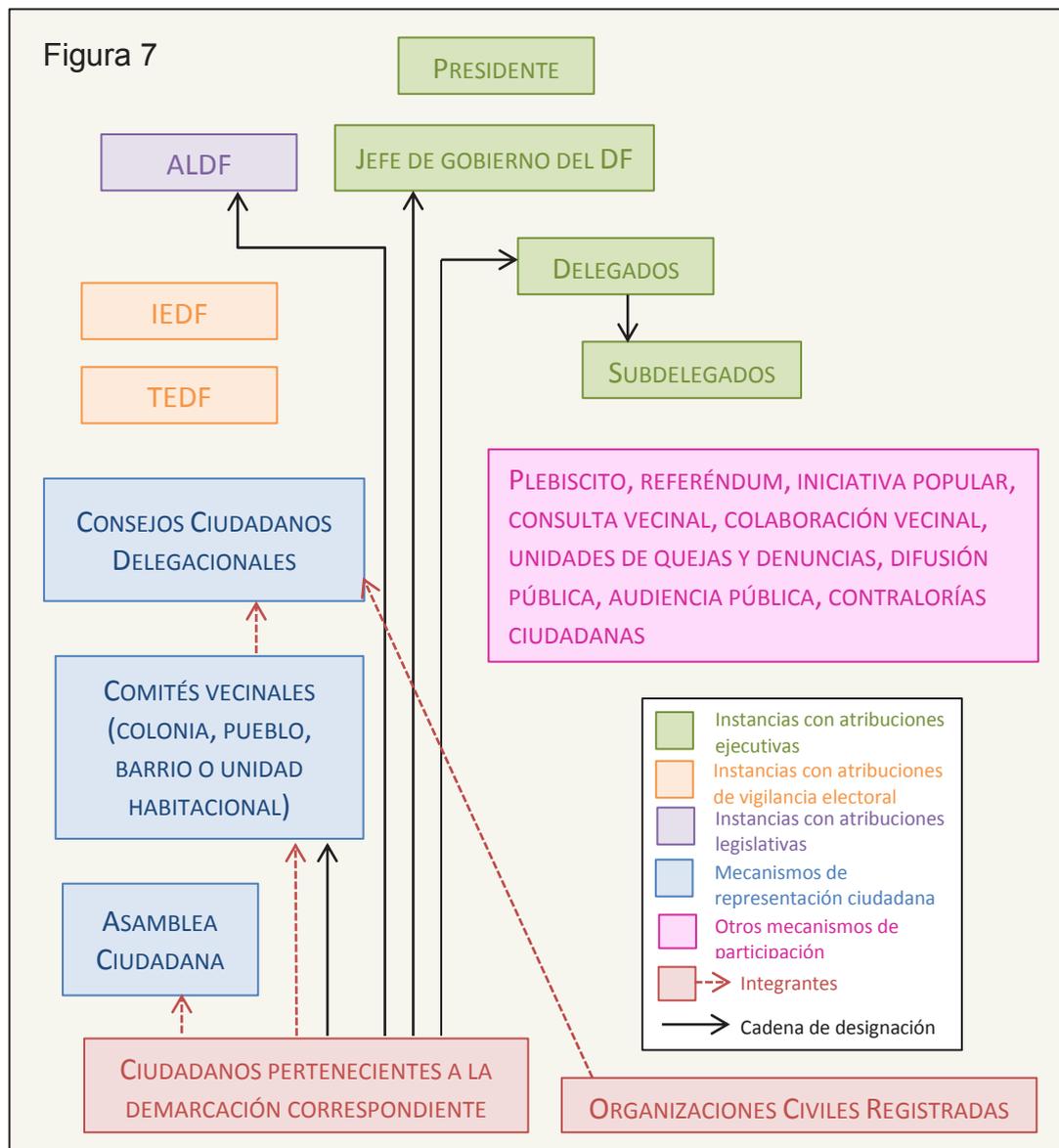
En la elección de diputados por mayoría relativa para la ALDF, la “Alianza por el Cambio” triunfó en 21 distritos electorales uninominales de los 40 que integran el Distrito Federal, en tanto que la candidatura común lo hizo en 19. La distribución de los diputados por representación proporcional otorgó al PAN 3 escaños, al PRI 16, al PRD 1, al PT 1, al PVEM 1, a CDPPN 1 y a Democracia Social 3.

Por su parte, la elección de jefes delegacionales la coalición “Alianza por el Cambio” triunfó en seis delegaciones, en tanto que la candidatura común lo hizo en 10.

En resumen, el proceso electoral de 2000 en el Distrito Federal resultó un gran éxito para el PAN, que se logró colocar como la segunda fuerza en la entidad, con el PRD conservando el frente.

B) Creación de los consejos ciudadanos delegacionales y las asambleas ciudadanas: un paso más hacia la participación (2004 a 2010)





La tercera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se promulgó en mayo del 2004 (LPCDF04) y reemplazaría la de 98. Su principal contribución fue la creación de un nuevo órgano de representación ciudadana: los consejos ciudadanos delegacionales y un nuevo mecanismo de participación directa: las asambleas ciudadanas.

Desde la abolición de la LPCDF95, en la cual se había estipulado la existencia de una instancia de participación a nivel delegacional, los únicos órganos que existían eran a nivel de la colonia, barrio o unidad habitacional, lo

cual había resultado en grandes dificultades para la coordinación de proyectos de mayor escala pues había una gran atomización.

Aunque de manera general puede decirse que la nueva ley no significó grandes cambios con respecto a los mecanismos de participación que ya existían, la creación de los consejos ciudadanos sí debe considerarse como un paso importante pues el pleno de éstos está conformado por los coordinadores de cada uno de los comités vecinales, lo cual significa que es un espacio en el cual éstos pueden reunirse y trabajar de manera conjunta.

Las atribuciones de los consejos ciudadanos, sin embargo, permanecen tan limitadas como las de los comités vecinales, pues sólo tienen facultades para opinar, informar y proponer; es decir, son de orden consultivo, sin ningún tipo de vinculación con las autoridades (dicho diseño se analizará en el siguiente capítulo).

La incorporación de las asambleas ciudadanas de una manera institucionalizada fue un cambio importante pues la ley ya establece una clara vinculación entre el trabajo que los comités vecinales deben realizar y las demandas de los ciudadanos, mientras que anteriormente no se habían fijado los mecanismos de control necesarios.

En cuanto a los comités vecinales, la nueva ley es más específica en cuanto a los procedimientos que deben realizarse para la toma de decisiones y la forma en la que deben trabajar, así como la rendición de cuentas con los ciudadanos de la unidad territorial correspondiente.

Las formas en las que se eligen permanecen iguales a lo establecido en la LPCDF98, y los ciudadanos electos deben cumplir con los mismos requisitos que ahí se señalaba. La diferencia es que se reduce el número de miembros a nueve ciudadanos.

Con respecto a la organización interna de los comités, esta ley presenta un diseño más detallado, pues establece que deben existir ciertas coordinaciones de trabajo: "I. Coordinación Interna, II. Coordinación de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, III. Coordinación de Desarrollo Social, IV. Coordinación de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, V. Coordinación de Desarrollo Económico,

VI. Coordinación de Protección Comunitaria, VII. Coordinación de Comunicación y Cultura Cívica”.

Pese a las mejoras normativas que se dieron durante este periodo en cuanto al diseño de los mecanismos de participación, se debe hacer énfasis en que los comités vecinales no fueron renovados durante este periodo. En el 2001 se habían suspendido las elecciones de estas instancias hasta previo aviso, lo cual no se dio sino hasta la nueva LPCDF10, que llevó al proceso electoral de comités ciudadanos en octubre de 2010 y es de donde se desprenden los consejos ciudadanos delegacionales que esta tesis TIENE como objeto estudiar.

## **2. Cultura y prácticas políticas en el Distrito Federal**

Antes de analizar la participación que tuvo la elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos en el 2010, el proceso del cual se integrarían después los consejos ciudadanos delegacionales, resulta fundamental generar un apartado en el cual se muestre un panorama más amplio respecto al comportamiento y las prácticas políticas que los ciudadanos del Distrito Federal ejercen.

Como se señaló en el primer capítulo, la literatura ha denominado cultura política al conjunto de elementos cognoscitivos, afectivos y valorativos que tienen los ciudadanos con respecto a la política en general, las instituciones del sistema y el desempeño de éstas.

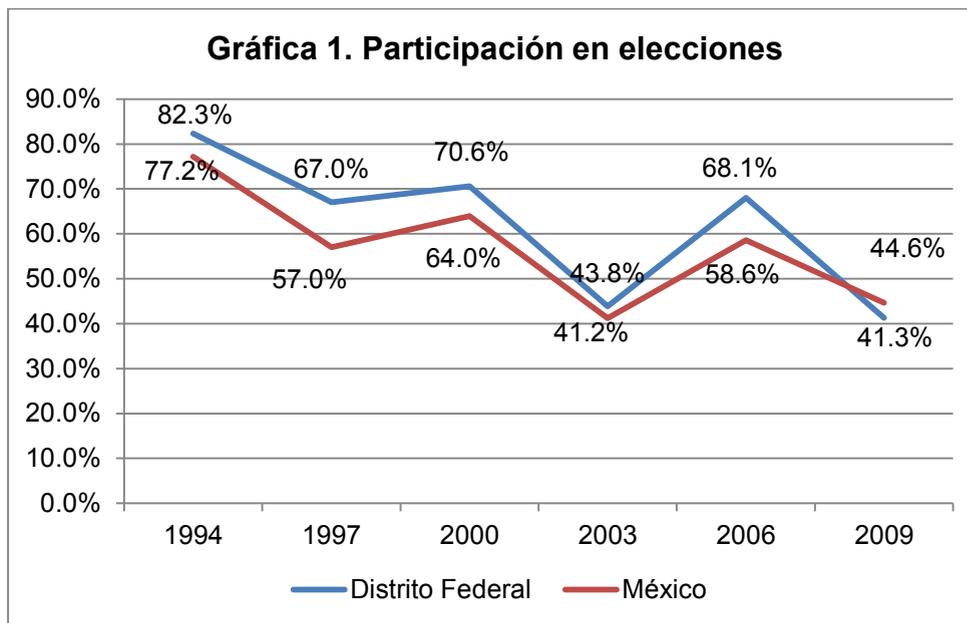
Por lo general, los elementos cognoscitivos se refieren a creencias y conocimientos; los afectivos tienen que ver con sentimientos y emociones; y los valorativos se refieren a juicios y opiniones.

Estas ideas y percepciones se encuentran en la base de las actitudes políticas e impactan de manera clara en las prácticas y comportamientos políticos de los ciudadanos.

Se considera fundamental por ello incluir en esta investigación un breve panorama de los principales resultados que arrojan las encuestas de cultura política con respecto al Distrito Federal, en comparación con el resto del país, de

manera que se comprenda cómo piensan y actúan los ciudadanos de esta entidad específica.

Así pues, habría que comenzar por señalar que esta entidad es una de las más activas en cuanto a participación electoral. Como se observa en la Gráfica 1, el Distrito Federal casi siempre ha tenido un mayor índice de participación en las elecciones que el promedio nacional.



Elaboración propia con información del IFE. Las estadísticas para los años 1994, 2000 y 2006 corresponden a la elección de presidente. Las estadísticas para los años 1997, 2003 y 2009 corresponden a la elección de diputados por mayoría relativa.

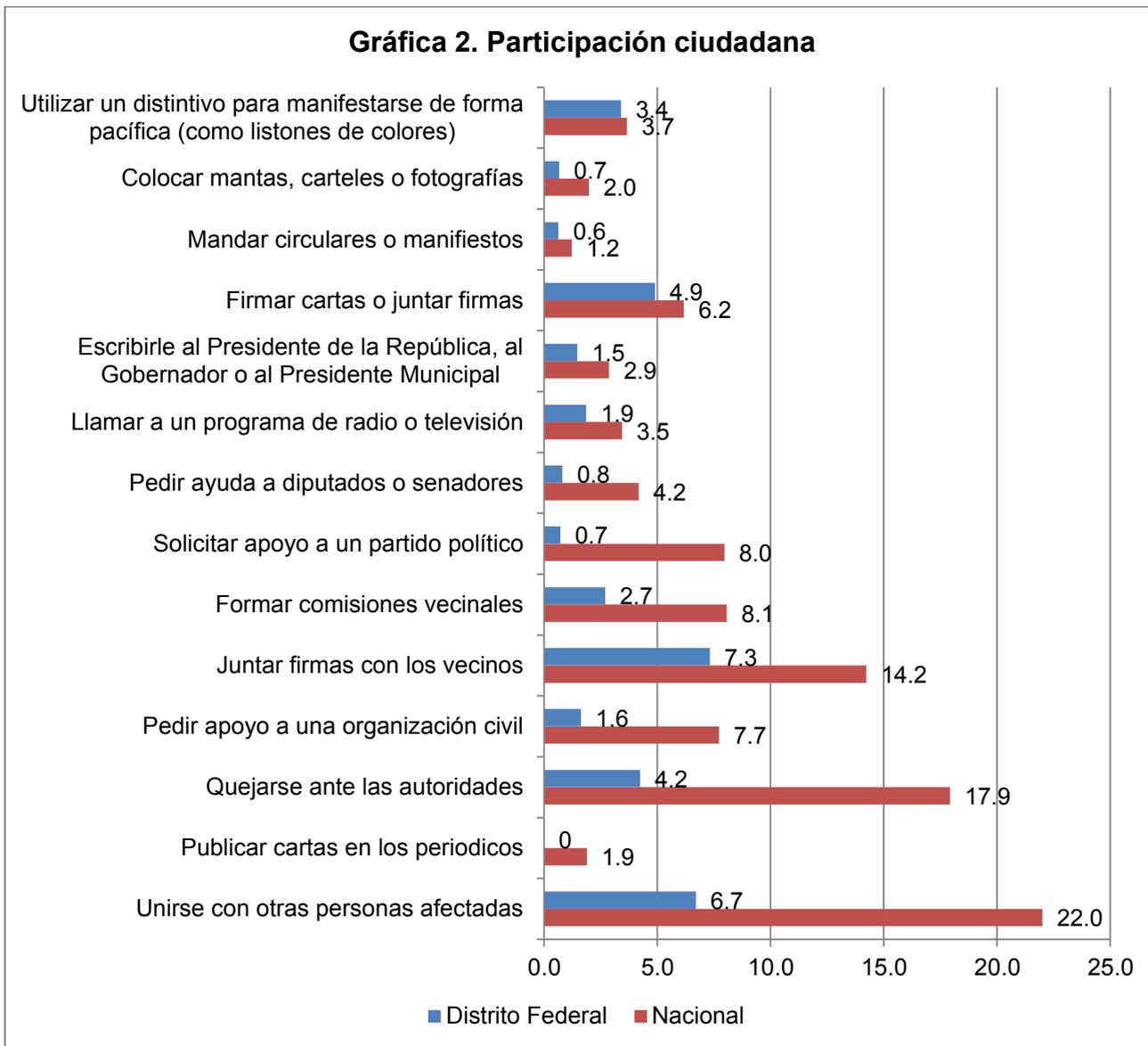
La participación en las elecciones federales de 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006, el Distrito Federal había mostrado un grado alto en comparación con otras entidades, aunque en 2009 ésta fue inferior. Sin embargo, en esta investigación el voto se considera como una de las acciones de participación política menos intensas, en comparación con otras formas que requiere de muchos más recursos, compromiso y responsabilidad como: la participación en organizaciones y asociaciones civiles, partidos políticos, asambleas, consejos y comités ciudadanos, etc.



Aunque estas cifras parecen indicar que los ciudadanos del Distrito Federal son más participativos que los de otras entidades, en realidad ello se da sólo en términos de la participación electoral, pues en otras formas de activismo político los números muestran un panorama muy diferente.

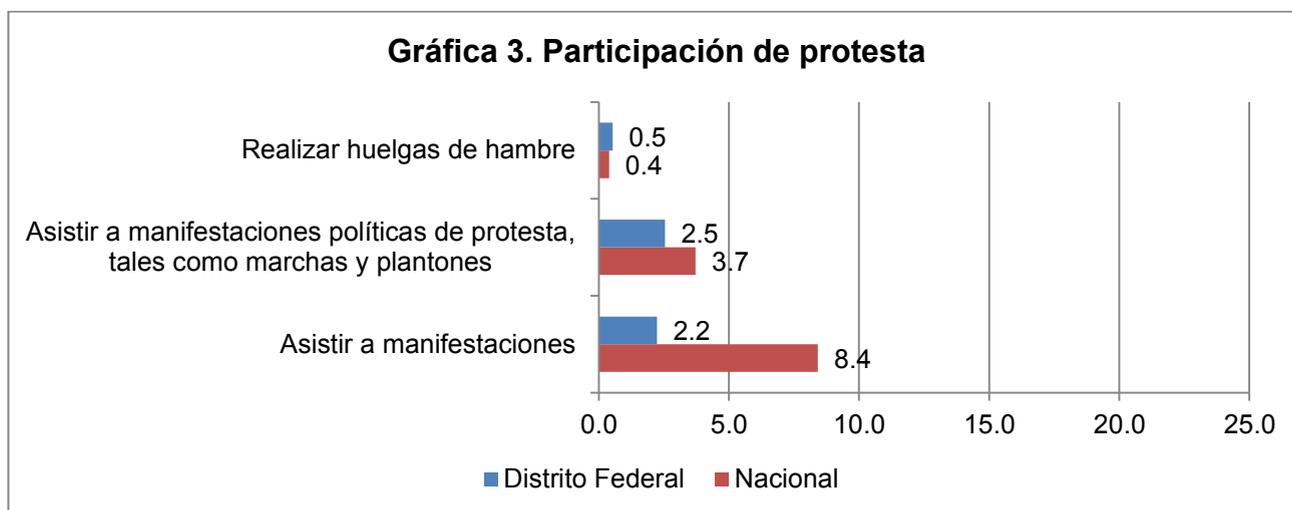
En la última Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, que se realizó en el 2008 y es una de las encuestas más grandes que se realizan a nivel nacional aparece un crudo retrato del Distrito Federal como una entidad que tiene un porcentaje mucho menor al promedio nacional con respecto a una serie de indicadores de participación ciudadana y participación de protesta.

En las gráficas 2 y 3 (véanse en la siguiente página) se muestra el porcentaje de ciudadanos que afirmaron haber participado en alguna ocasión en diversas actividades políticas. Cabe destacar que -con la excepción de la participación en huelgas de hambre- todas las cifras que corresponden al Distrito Federal se encuentran por debajo del promedio nacional.



Elaboración propia con información de Encup, 2008.

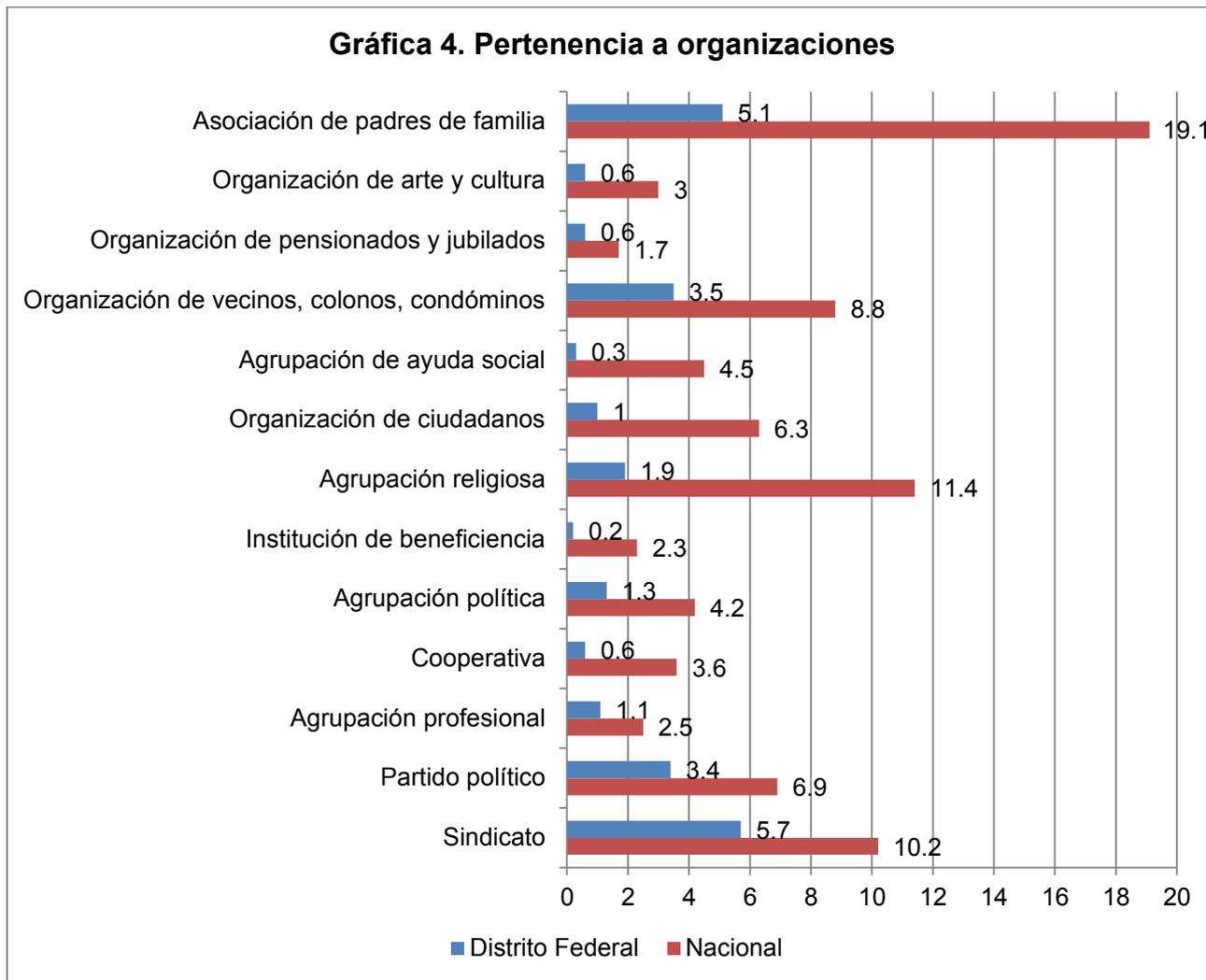




Elaboración propia con información de Encup, 2008.

Por otro lado, también se observa en la Encup que los ciudadanos del Distrito Federal están muy por debajo de la media nacional con respecto a su participación en organizaciones sociales y políticas (véase Gráfica 4).





Elaboración propia con información de Encup, 2008.

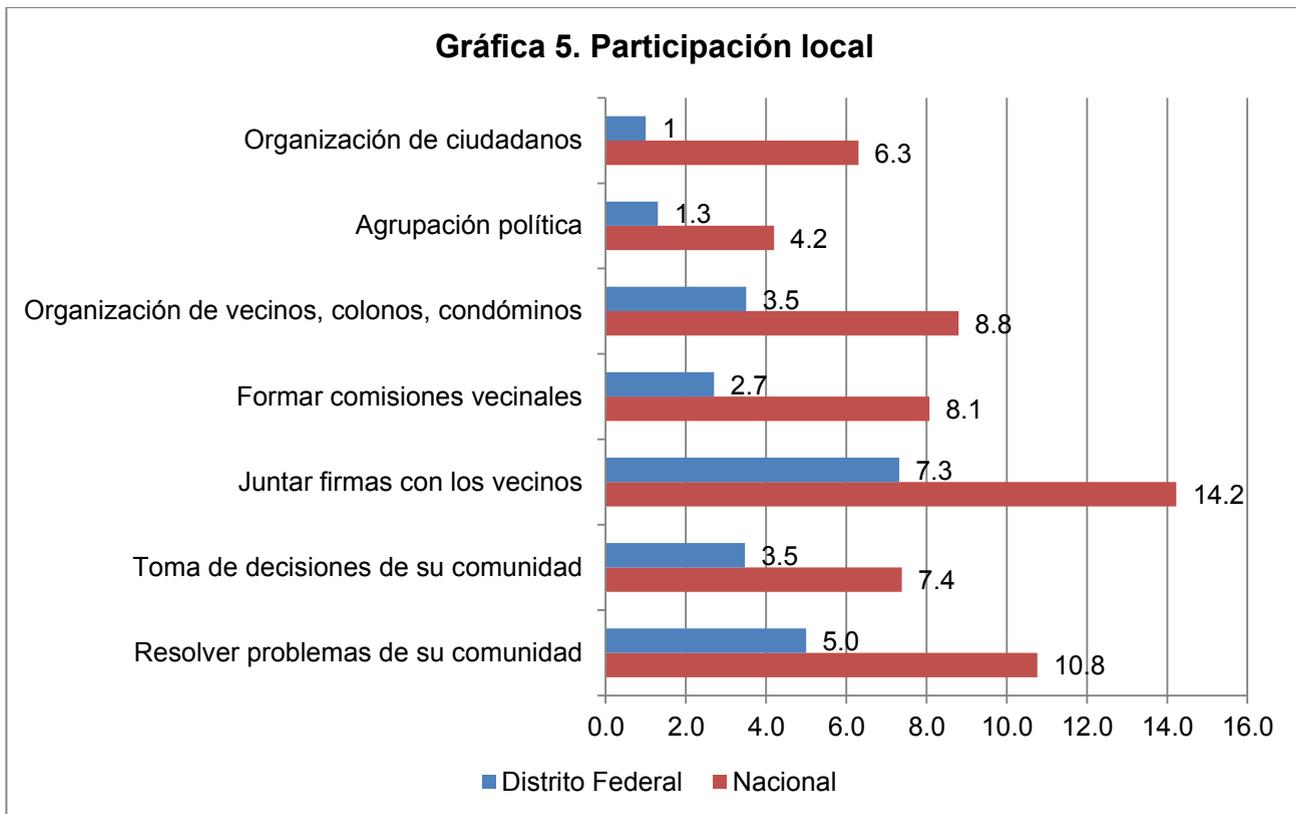
Resultan de especial interés para esta investigación las cifras de participación tan bajas en las actividades relacionadas con la vida local de la entidad, pues los consejos ciudadanos son un mecanismo local de participación.

En ese sentido, es necesario resaltar dentro de las estadísticas que proporciona la Encup aquellas que corresponden a la participación a nivel local.

Al respecto se observa (véase la Gráfica 5 en la siguiente página) que en el promedio nacional la mayoría de los ciudadanos participan poco en resolver problemas en su comunidad y en la toma de decisiones. Sin embargo, el DF aparece en ambos rubros muy por debajo del promedio nacional.



Así mismo, el porcentaje de pertenencia de los ciudadanos del Distrito Federal a agrupaciones políticas, organizaciones ciudadanas y organizaciones de vecinos, colonos y condóminos, son todas inferiores a las registradas en el promedio nacional. Y lo mismo sucede con las cifras de participación en la formación de comisiones vecinales y actividades como la junta de firmas entre vecinos.



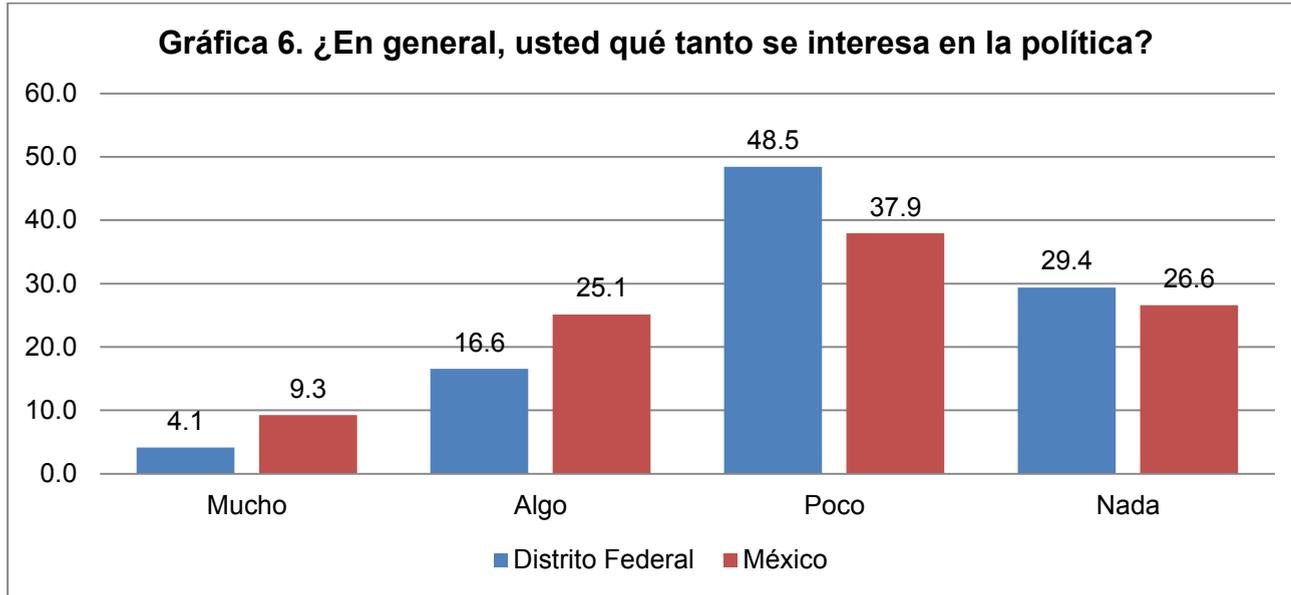
Elaboración propia con información de Encup, 2008.

Además, respecto a la cultura política de los ciudadanos del Distrito Federal, es necesario resaltar el bajo interés que existe por la política en general (véase la Gráfica 6 en la siguiente página).

La Encup muestra que a nivel nacional las cifras son bajas; pues el 26.6% dijeron no estar nada interesados, 37.9 por ciento dijeron estar poco interesados y el 34.4% dijeron estar algo o muy interesados. Sin embargo, en el DF las cifras son aún más bajas, pues el 29.4 por ciento de los ciudadanos dijeron no estar



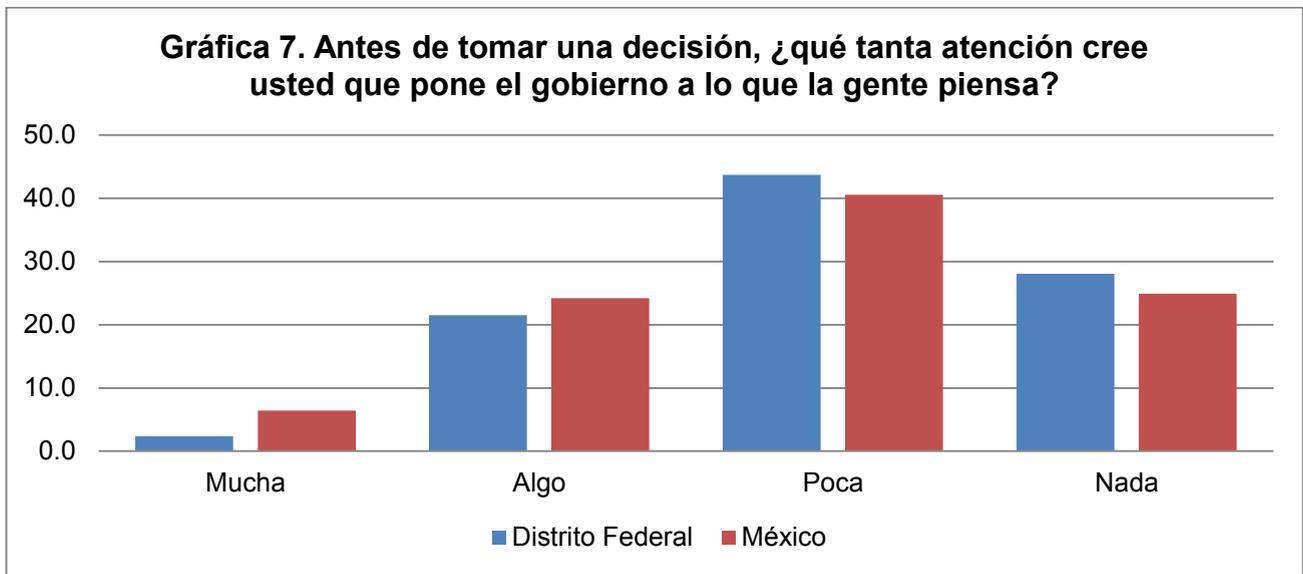
nada interesados, el 48.5 por ciento dijeron estar poco interesados y tan sólo el 20.7 por ciento dijeron estar algo o muy interesados.



Elaboración propia con información de Encup, 2008.

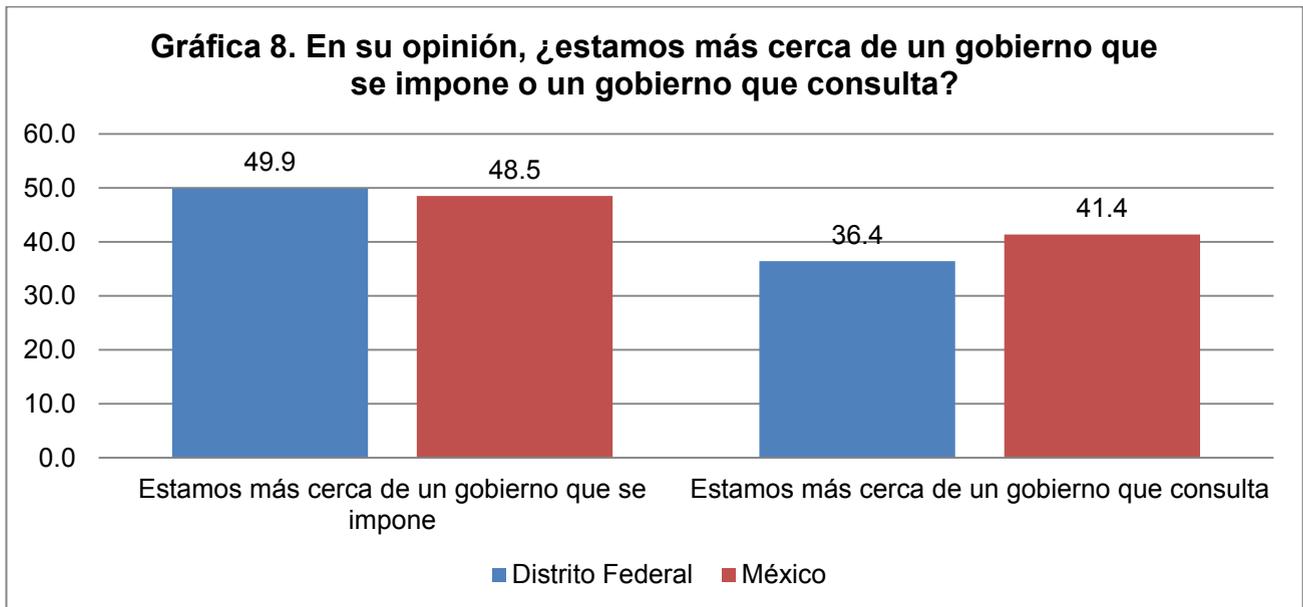
Además es notorio que tanto los ciudadanos del Distrito Federal como los de todas las entidades, se sienten excluidos de las formas en que se toman las decisiones. En la Encup, el 71.8 por ciento en el Distrito Federal y el 65.4 por ciento a nivel nacional dijeron que el gobierno le da poca o nada de atención a sus opiniones cuando se trata de tomar una decisión (véase Gráfica 7 en la siguiente página).





Elaboración propia con información de Encup, 2008.

De hecho, los ciudadanos encuestados también opinaron –tanto en el Distrito Federal como en el promedio nacional- de manera mayoritaria que en México estamos más cerca de un gobierno que se impone que de un gobierno que consulta (véase Grafica 8).

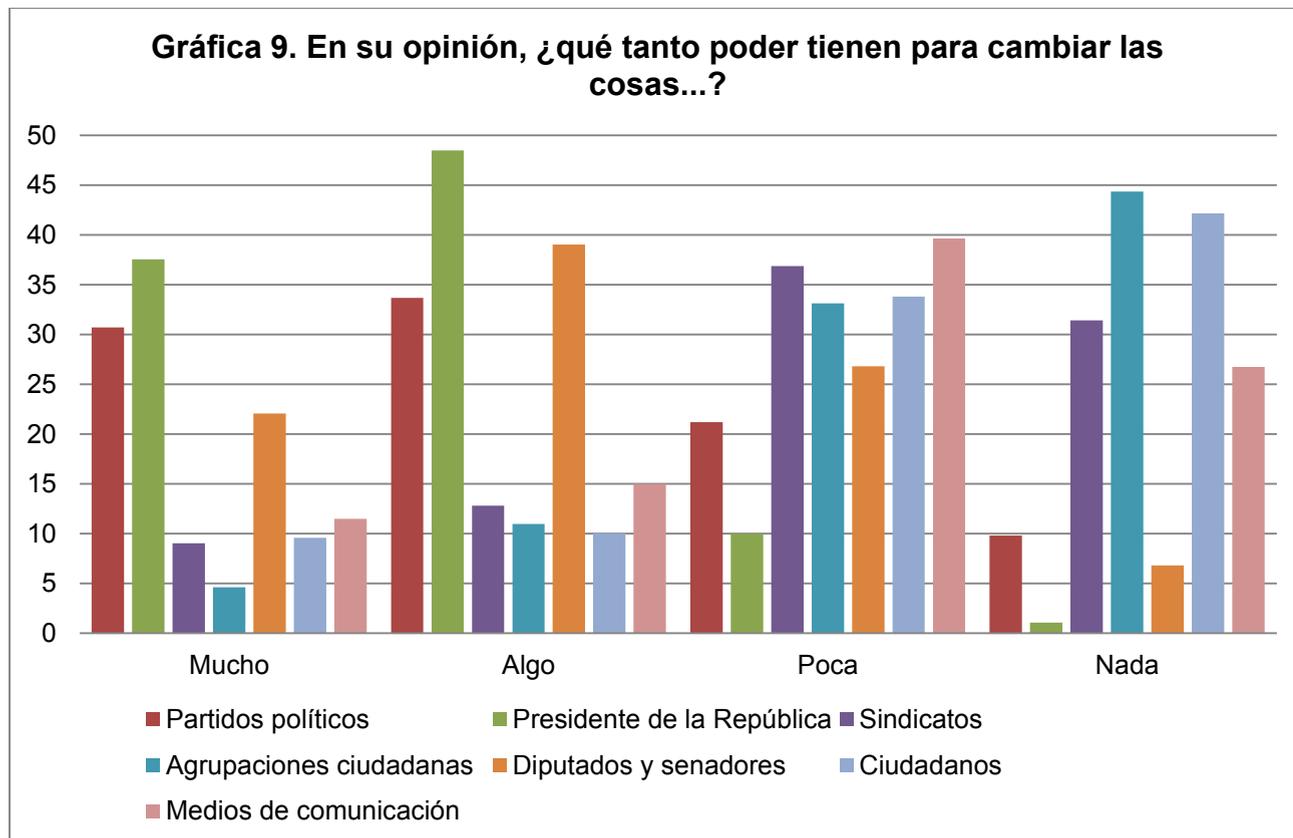


Elaboración propia con información de Encup, 2008.



De acuerdo con dicha percepción de exclusión en la toma de decisiones, los ciudadanos del Distrito Federal respondieron en la encuesta que los actores institucionales tradicionales (Presidente, Diputado y senadores, partidos políticos) son quienes ellos piensan que tienen más poder para cambiar las cosas, mientras que los que menos poder tienen son las agrupaciones ciudadanas y los ciudadanos (véase Gráfica 9).

Esto resulta especialmente significativo, pues refleja la centralidad con la que los ciudadanos de la entidad siguen percibiendo al régimen político y la falta de interés, de representación y de incidencia que tiene el gobierno local y los propios ciudadanos a través de sus organizaciones. Lo cual, en el fondo, refleja un escenario en el cual resulta difícil que esos ciudadanos, que sienten que tienen tan poca capacidad de cambiar las cosas, se organicen y participen a través de mecanismos de representación local como son los comités y consejos ciudadanos.



Elaboración propia con información de Encup, 2008.



## Conclusiones

La revisión histórica de los diferentes mecanismos de participación que se generaron e institucionalizaron en el Distrito Federal a partir de la eliminación del régimen municipal muestra dos procesos.

El primero, centralizador y autoritario, abarcó los periodos de 1928 a 1997.

Durante ese tiempo la elección de los funcionarios de la entidad; es decir, jefe de gobierno (entonces jefe del departamento del Distrito Federal y delegados) no respondía a ningún criterio o norma democrática, sino a la voluntad y conveniencia del ejecutivo federal en turno.

Los pocos canales institucionales que se abrían para la participación de la ciudadanía estaban diseñados de manera tal que la canalizaban a través de grupos de interés, organizados de manera corporativa y que no permitían mayor incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones. A ellas se les denomina mecanismos de consulta sectorial no vinculatoria.

Posteriormente, dichos mecanismos fueron replanteados y cambiaron sus características sectoriales por criterios de tipo territorial. Surgieron así instancias institucionales de representación vecinal o colonial y delegacional en el Distrito Federal. Sin embargo, las atribuciones permanecieron siendo de tipo informativo y consultivo, sin capacidad vinculatoria.

El segundo proceso que se analiza es la descentralización y democratización del régimen político, y abarca el periodo de 1998 a la fecha.

La pirámide de designación de representantes y funcionarios que se había construido y mantenido durante décadas, cambió de manera clara y contundente en los últimos años del siglo veinte.

La presión popular a través de vías no institucionales que se dio a finales de la década de los ochenta se logró consolidar en las reformas políticas que se llevaron a cabo entre 1994 y 1997. Éstas permitieron que en 1997 se eligiera por primera ocasión de manera libre al jefe de gobierno del DF, que se creara la Asamblea de Representantes –que después sería Asamblea Legislativa, que se

eligieran a los jefes delegacionales (por primera vez en el año 2000) y que se institucionalizaran una serie de mecanismos diversos de participación.

Entre los mecanismos que más nos interesa resaltar están los de representación a nivel colonial: los comités vecinales, ahora denominados comités ciudadanos, y los de representación a nivel delegacional: los consejos ciudadanos.

Estos nuevos mecanismos de participación se establecieron bajo distintas normas y en un contexto de democratización y descentralización, lo cual significa un avance considerable. Sin embargo, más allá del proceso de integración, resulta importante señalar que su diseño no difiere de manera sustancial a aquél de los mecanismos anteriores.

Como se establecerá en los siguientes capítulos, los comités ciudadanos y los consejos ciudadanos delegacionales están integrados a partir de un proceso de elección popular que ha sido sumamente cuestionado por el involucramiento de partidos políticos y una bajísima participación de la ciudadanía, carecen de recursos para su funcionamiento y no cuentan con atribuciones de carácter vinculatorio, por lo que siguen siendo un mecanismo de tipo consultivo, como siempre lo fueron este tipo de instancias de participación.

En un panorama más amplio, al analizar los comportamientos políticos y la cultura política de los habitantes del Distrito Federal, se observaron cifras muy bajas de interés en la política en general.

Se encontró que aunque éstos participan mucho en términos electorales, la participación ciudadana y de protesta tiene indicadores mucho más bajos que los del promedio nacional.

Así mismo, se observan en el Distrito Federal cifras muy bajas de pertenencia a organizaciones sociales y políticas. Y sobre todo, se encontraron porcentajes bajísimos en aspectos como la organización de vecinos, colonos y condóminos, la formación de comisiones vecinales, las actividades como juntas de firmas entre vecinos, toma de decisiones en la comunidad y resolución de problemas de la comunidad; todos ellos indicadores de la participación en el ámbito local.

Al tomar en cuenta todos estos datos de participación política en la entidad no es de extrañar entonces que las formas de organización ciudadana a nivel local o vecinal, como lo fueron los comités vecinales en 1995 y en 1999, hayan registrado porcentajes de participación tan bajos, pues no existe la costumbre generalizada de la organización ciudadana a nivel local y vecinal.

### CAPÍTULO III. Los consejos ciudadanos del Distrito Federal

En el capítulo anterior se realizó una exploración de los diferentes mecanismos de participación que se generaron en el Distrito Federal desde la eliminación del régimen municipal en 1928 y hasta la última modificación de la normatividad en la materia, que se llevó a cabo en el 2010. Dicha reforma instauró la figura de los consejos ciudadanos delegacionales, cuyo estudio es el centro de esta investigación.

En este capítulo se examinarán los consejos ciudadanos partir de las variables y dimensiones que se establecieron en el modelo que corresponden al diseño institucional.

En primer lugar se presenta a los consejos ciudadanos delegacionales como un mecanismo de participación y representación.

En el segundo apartado se analiza el proceso de integración de los consejos, que se remite a la muy cuestionada elección de los comités ciudadanos y consejos de pueblos del 2010.

Posteriormente se muestra la forma en que están conformados y estructurados en su organización interna.

En el cuarto apartado se analiza la opacidad de la información disponible sobre los consejos y se cuestiona su poca accesibilidad, lo cual crea una situación de desorden y confusión.

En el quinto apartado se plantea que la falta de canales de difusión y la existencia de lagunas normativas han dado como resultado una severa carencia de mecanismos de rendición de cuentas.

En el siguiente apartado se realiza una evaluación del funcionamiento de los consejos a partir de tres dimensiones: las sesiones que realizan y sus convocatorias, las comisiones de trabajo que se han generado y los planes de trabajo semestrales que debían establecer.

En el séptimo apartado se examinan los recursos con los que cuentan los consejos, de acuerdo al diseño del mecanismo, y se estudian los problemas que conlleva su deficiencia.

Finalmente, en el último apartado se analizan las atribuciones que se le otorgan y la baja capacidad de incidencia que otorga a la ciudadanía.

### **1. Definición básica de los consejos ciudadanos delegacionales**

Los consejos ciudadanos delegacionales son instancias de deliberación y representación ciudadana que fueron creadas por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en el 2004 (LCPDF04), aunque realmente sólo entraron en marcha a partir de las modificaciones realizadas en la nueva Ley de 2010 (LCPDF10).

La LPCDF10 define a los consejos como “la instancia de carácter consultivo y de coordinación de los Comités Ciudadanos y las Organizaciones Ciudadanas con las autoridades de cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal” (Art. 129) y señala que “actuarán como órganos de representación ciudadana para el fomento de la participación ciudadana, atendiendo y canalizando las necesidades colectivas y los intereses comunitarios en las colonias que integran cada demarcación territorial en el Distrito Federal” (Art. 235).

Siguiendo la tipología general de mecanismos de participación que se estableció en el primer capítulo, los consejos pueden considerarse como mecanismos de participación ciudadana, pues se encuentran claramente institucionalizados a través de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en el 2010 (LCPDF10), en donde se establecen sus atribuciones, competencias y funciones. Además, son un mecanismo de representación ciudadana, a diferencia de otro tipo de instrumentos que podrían ser considerados de participación directa o semi-directa, pues las decisiones se toman con la intermediación de un órgano formado por representantes elegidos.

Como se señaló en el capítulo anterior, hasta las reformas de 2004 los únicos órganos de participación que existían en el Distrito Federal eran a nivel de la colonia, barrio o unidad habitacional, lo cual había resultado en grandes

dificultades para la coordinación de proyectos de mayor escala pues había una gran atomización.

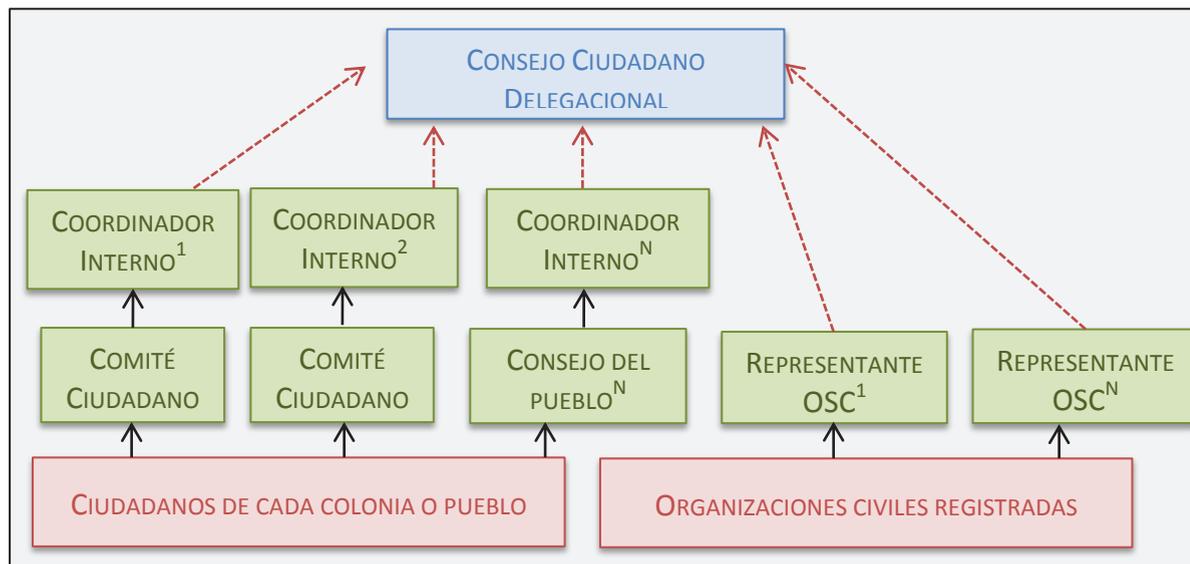
Los consejos ciudadanos delegacionales, entonces, tienen como propósito ayudar a la coordinación de los distintos comités ciudadanos de la entidad para que éstos tengan un mejor desempeño. Y, de manera paralela, al agrupar a los comités, los consejos deben ser un espacio para acercarlos a las autoridades delegacionales y establecer canales más eficientes de comunicación con éstas.

Asimismo, al incluir a representantes de la sociedad civil, los consejos se suponen un foro en el que distintos actores que están involucrados en la vida de la comunidad pueden acercarse.

## 2. Integración de los consejos ciudadanos

Los consejos ciudadanos están integrados (véase Figura 8) por los coordinadores de los comités ciudadanos o consejos del pueblo de cada colonia de la demarcación, más las autoridades tradicionales y representantes de organizaciones ciudadanas que se encuentren debidamente registradas (Art. 130).

Figura 8. Integración de CCD



Fuente: Elaboración propia.



La convocatoria para la elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos fue emitida por el IEDF el 7 de agosto de 2010.

Cabe indicar aquí que desde el 2001, fecha en la cual la Asamblea Legislativa del DF realizó una modificación a la LPCDF98 que suspendía la elección de comités vecinales (que se suponía debía realizarse en el 2002) hasta próximo aviso, no se había realizado otro proceso de elección de comités.

Esto quiere decir que durante ocho años no existieron en la entidad procesos de integración de esta instancia de participación, lo cual muestra que es un mecanismo poco institucionalizado, que no cuenta con procesos claramente establecidos y recurrentes y ello genera incertidumbre.

Ahora bien, la convocatoria que realizó el IEDF para la conformación de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos estipulaba los pasos y fechas para la organización, registro y promoción de las fórmulas contendientes (véase Diagrama 1).

Diagrama 1. Proceso de elección vecinal 2010



Fuente: Elaboración propia con información de la convocatoria emitida por el IEDF.



En dicha convocatoria se establecían los criterios para la integración de las fórmulas (5 ciudadanos: presidente, secretario y 3 vocales), así como los requisitos con que debían cumplir, entre los que se encontraba: ser ciudadano del Distrito Federal, contar con credencial de elector con residencia en la colonia o pueblo correspondiente de mínimo 6 meses, estar inscrito en la lista nominal, no haber sido condenado por algún delito doloso y no ser servidor público de confianza con mando medio o superior, ni ser representante o dirigente de ningún partido político.

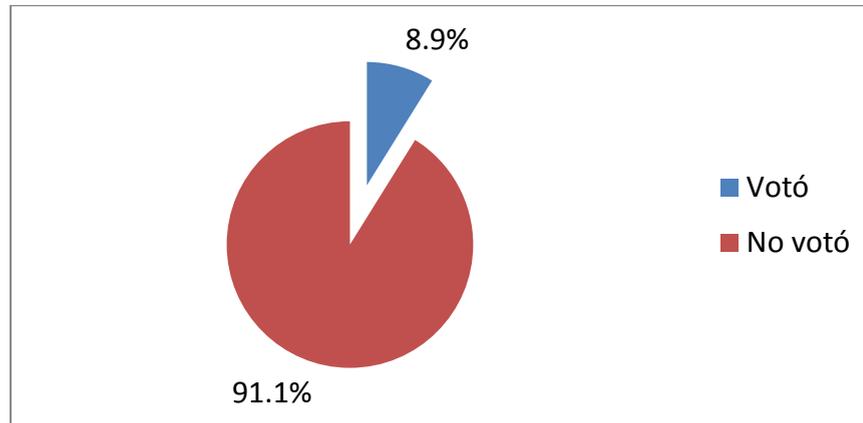
Estos requisitos señalan que los comités ciudadanos están diseñados a partir de un criterio territorial y ciudadano, con el objetivo de posibilitar la participación a aquellas personas que no lo hacen en las estructuras de los partidos políticos.

El 24 de octubre de 2010 el Instituto Electoral del Distrito Federal llevó a cabo la jornada electiva ordinaria de comités ciudadanos y consejos de los pueblos en 1,700 Colonias y 40 pueblos del Distrito Federal.

En total, en toda la entidad se registraron 8,884 fórmulas para la elección y el IEDF estableció 2,599 mesas receptoras de la votación.

De un total de siete millones 332 mil 507 electores, sólo 8.87%, es decir, 621,441 acudieron a las urnas (véase Gráfica 10). La cifra en números absolutos fue superior a la última elección de representantes ciudadanos, de 1999, cuando votaron 573 mil personas, pero proporcionalmente el porcentaje fue menor, pues en aquella ocasión los electores fueron el 9.5% del padrón.

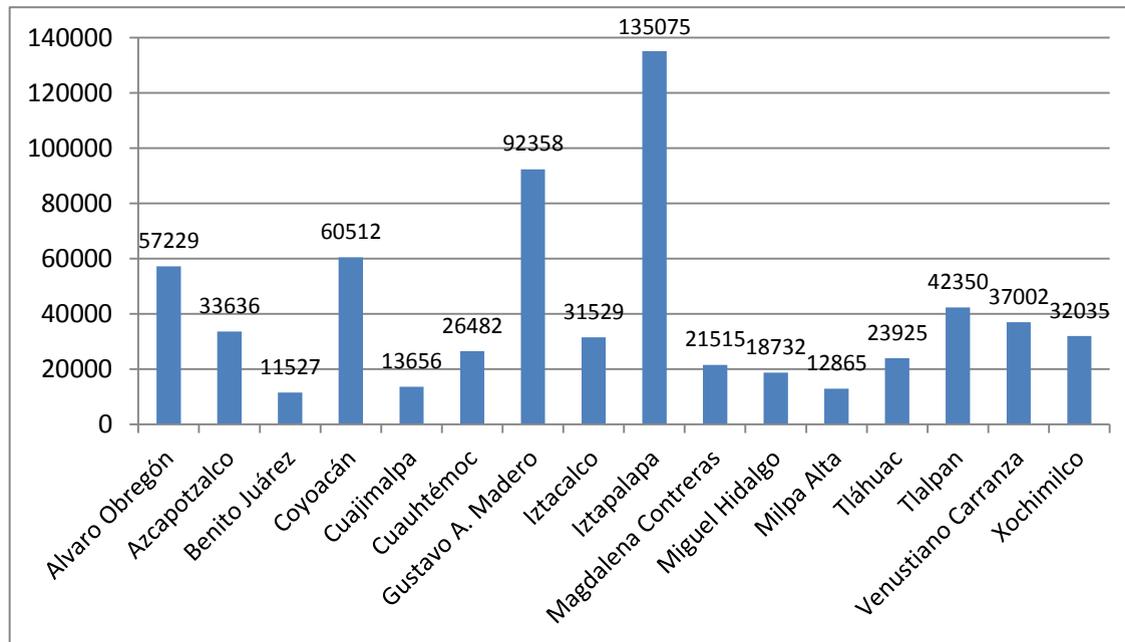
Gráfica 10. Porcentaje de participación en elecciones vecinales 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del IEDF

La distribución de la participación por delegación fue dispar, como puede verse en los números absolutos de la Gráfica 11, pues hubo delegaciones como Milpa Alta en las que votó el 14.74% de la población, y delegaciones como Benito Juárez en donde sólo el 3.3% participó (véase los porcentajes en la Gráfica 12).

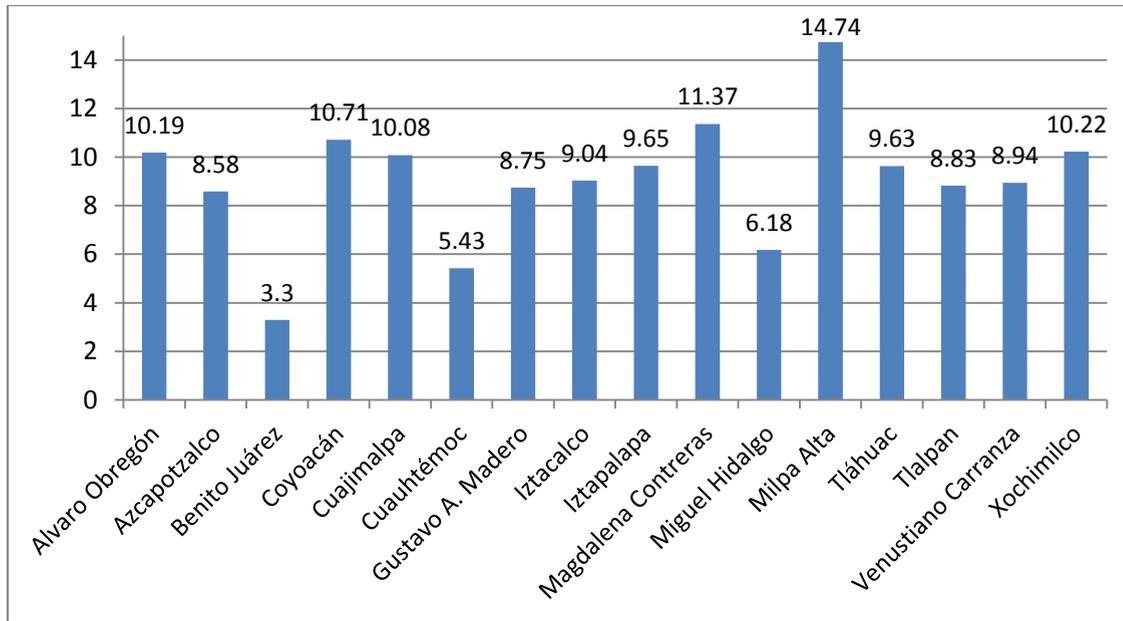
Gráfica 11. Votos en la elección vecinal por delegación



Fuente: Elaboración propia con datos del IEDF.



Gráfica 12. Porcentaje de votos en elección vecinal por delegación



Fuente: Elaboración propia con datos del IEDF.

Al día siguiente, la jornada electoral fue referida en la prensa con titulares que hacían cruda referencia a la baja participación que tuvieron los comicios, tales como: “Capitalinos desdeñan elección vecinal” (*El Universal*, 25 de octubre de 2010), “Elecciones inadvertidas” (*Excélsior*, 25 de octubre de 2010), “Tiene vecinal jornada gris” (*Reforma*, 25 de octubre de 2010), “Abstencionismo y denuncias de anomalías marcan elección vecinal” (*La Jornada*, 25 de octubre de 2010), “Elecciones desairadas” (*El Sol de México*, 25 de octubre de 2010), “Mínima participación en vecinales del DF”, (*El Financiero*, 25 de octubre de 2010), “75 millones de pesos tirados a la basura” (*La Crónica de Hoy*, 25 de octubre de 2010), “El fracaso vecinal” (*El Universal*, 25 de octubre de 2010).

En prácticamente todos los reportajes y columnas de opinión se enfatizaron las irregularidades y problemas que se presentaron durante el proceso, además de que se registrara poca afluencia el día mismo de la elección, como la desinformación generalizada que había entre los ciudadanos respecto a los candidatos, las planillas, las propuestas que éstos tenían, e inclusive, el lugar donde se colocarían las casillas.

Asimismo, se cuestionaba la validez de la elección en varias colonias en las que únicamente se había registrado una fórmula (155 de las 1700).

En algunos medios, incluso se afirmaba que “todo el proceso se desarrolló con incertidumbres e irregularidades” (*La Jornada*, 25 de octubre de 2010), que hubo presuntos “grupos del PRD que intervinieron en la elección coaccionando el voto” (*Excélsior*, 25 de octubre de 2010) y, en general, que se hizo presente una serie de prácticas ilegales que ponían en tela de juicio la legitimidad de la elección.

“Con un elevado abstencionismo, compra de votos, robo de urnas, *rasurado* del listado nominal, conatos de enfrentamientos, acarreo de personas, clonación de credenciales de elector e intromisión tanto de funcionarios delegacionales y del gobierno central como de diputados locales, además del condicionamientos de programas sociales, transcurrieron ayer las elecciones para que los capitalinos designen a sus representantes en los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos” (*La Jornada*, 25 de octubre de 2010)

El IEDF y el Tribunal Electoral de Distrito Federal (TEDF) recibieron numerosas quejas y denuncias a lo largo de los siguientes días (había un plazo de cuatro días para impugnar la elección). Como resultado de las denuncias las autoridades jurisdiccionales sólo anularon las elecciones de seis comités y señalaron que se debía organizar una jornada electoral extraordinaria para definir los resultados el día 19 de diciembre.

Por lo tanto, únicamente se instalaron 1,734 comités y consejos para el día 1 de diciembre de 2010 y los restantes 6 se instalaron en enero de 2011.

De la instalación de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, y de la designación que en cada uno de ellos se realizó de los coordinadores internos, se instalaron los consejos ciudadanos en cada una de las dieciséis delegaciones del Distrito Federal.

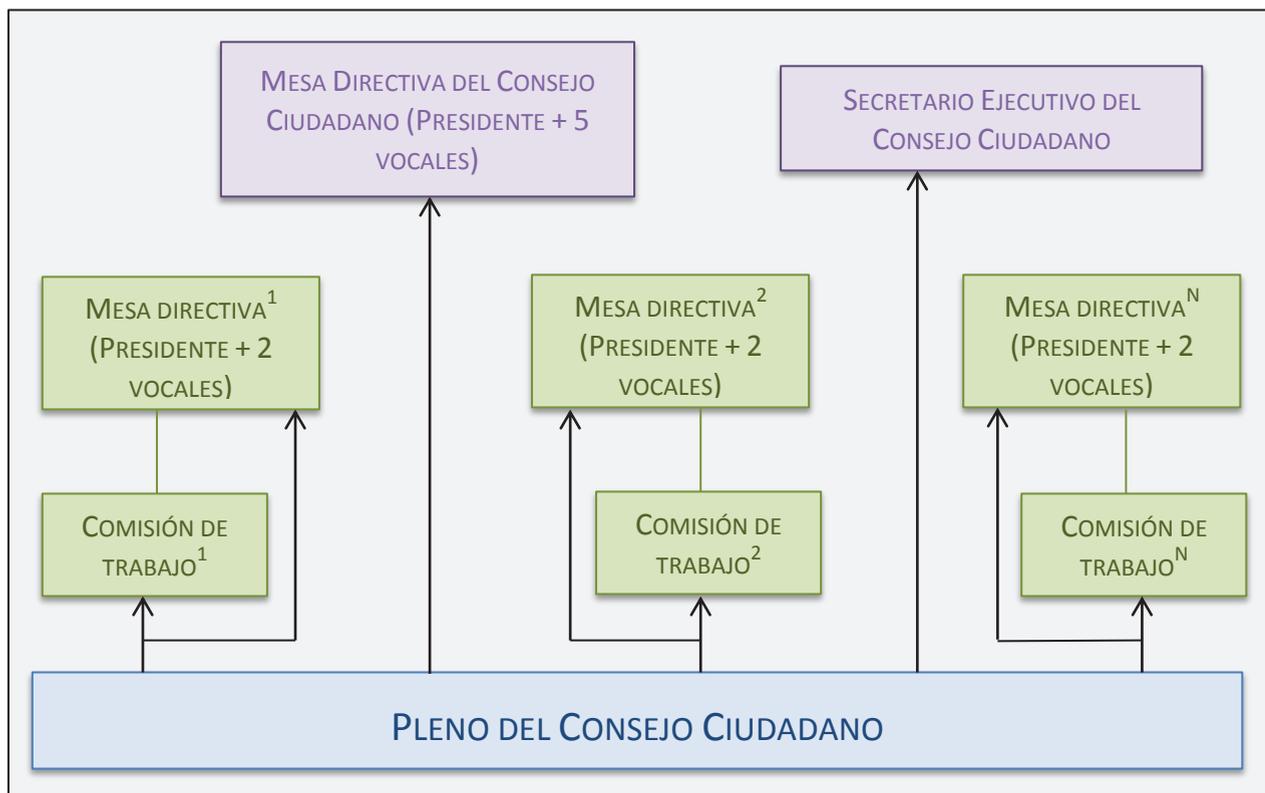
No se debe perder de vista, entonces, que los consejos ciudadanos delegacionales surgen de un proceso de elección vecinal en el cuál hubo un bajísimo porcentaje de participación y que fue severamente cuestionado por múltiples fuentes y actores. Ese frágil comienzo convirtió de manera casi automática a estos mecanismos en instancias bastante vulnerables, que no

cuentan con una base de apoyo amplia y con una débil legitimidad en términos de representación de la ciudadanía.

### 3. Estructura de los consejos ciudadanos

Los consejos están estructurados de manera jerárquica, como se observa en la Figura 9 siguiente, a través de procesos internos de elección democrática.

Figura 9. Organigrama de los consejos ciudadanos



Fuente: Elaboración propia con información de la LPCDF10.

El pleno es la estructura básica de los consejos, compuesta por todos los integrantes (Art. 130), y éstos deben considerarse como iguales sin que ninguno pueda ser excluido de las reuniones y discusiones (Art. 237).

Sí existen diferencias importantes, sin embargo, en cuanto a que los coordinadores internos de los comités ciudadanos y los de concertación comunitaria de los consejos del pueblo cuentan con voz y voto en el consejo

ciudadano, mientras que los representantes de las organizaciones ciudadanas y las autoridades tradicionales de los pueblos originarios en donde se elige consejo de los pueblos, participan en el consejo ciudadano únicamente con derecho a voz (Art. 237).

Así pues, cada delegación tiene un pleno conformado de manera diferente. Esto resulta en que cada consejo delegacional tiene un tamaño y una composición específica (véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Número de integrantes del pleno de cada consejo ciudadano delegacional

CCD	Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblo	Autoridades tradicionales	Organizaciones civiles	Número total de integrantes
Álvaro Obregón	233	0	18	251
Azcapotzalco	111	0	1	112
Benito Juárez	63	0	0	63
Coyoacán	140	0	27	167
Cuajimalpa	42	0	4	46
Cuauhtémoc	65	0	14	79
Gustavo A. Madero	225	0	4	229
Iztacalco	55	0	6	61
Iztapalapa	277	0	18	295
Magdalena Contreras	53	0	1	54
Miguel Hidalgo	76	0	1	77
Milpa Alta	12	11	3	26
Tláhuac	52	7	0	59
Tlalpan	183	8	11	202
Venustiano Carranza	80	0	4	84
Xochimilco	73	14	4	91
	1740	40	116	1896

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el IEDF.

Pese a su posible conformación heterogénea y a los lineamientos que indican que los consejos ciudadanos deben ser un foro en el cual interactúen los miembros de los comités con representantes de organizaciones de la sociedad civil, en los hechos se encontró que en realidad hay pocas organizaciones civiles registradas para participar en esta instancia.

El Distrito Federal es la entidad que concentra el mayor número de organizaciones de la sociedad civil de todo el país, con aproximadamente 3,155



organizaciones registradas<sup>19</sup> (con CLUNI<sup>20</sup>), las cuales representan el 21.7 por ciento del total nacional<sup>21</sup>.

En los consejos ciudadanos, sin embargo, hay una participación bajísima de las organizaciones civiles, pues sólo hay 116 organizaciones registradas<sup>22</sup>, lo cual equivale al 3.7% del total de las organizaciones que hay en la entidad.

Ahora bien, aunque estas cifras parecen sorprendentes, en realidad puede explicarse por una razón muy específica que es que en el diseño de este mecanismo no se les otorga ninguna atribución a los representantes de organizaciones civiles. Estos únicamente tienen derecho a participar con voz, pero no tienen derecho a voto, y por lo tanto su participación en la toma de las decisiones queda sumamente reducida.

Las entrevistas con los consejeros ciudadanos, por su parte, confirmaron que los representantes de las organizaciones civiles no juegan prácticamente ningún papel en la dinámica de esta instancia.

En materia de toma de decisiones y organización interna, cada consejo ciudadano cuenta con una mesa directiva, integrada por un presidente y cinco vocales, que cuentan con las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar los trabajos del pleno;
- II. Preservar la libertad y el orden durante el desarrollo de los trabajos del pleno;
- III. Requerir a los faltistas a concurrir a las sesiones del Consejo Ciudadano;
- IV. Solicitar por escrito a los integrantes del Consejo Ciudadano su asistencia a las sesiones del pleno;

---

<sup>19</sup> Información del Directorio de organizaciones de la sociedad civil del Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), disponible en su página web (actualizada al 2011).

<sup>20</sup> Clave Única de Inscripción al Registro (CLUNI), que permite a las organizaciones de la sociedad civil participar por recursos que ofrece el gobierno federal y en el diseño de políticas públicas.

<sup>21</sup> En México existen 14,509 organizaciones de la sociedad civil que cuentan con CLUNI.

<sup>22</sup> Cálculo basado en la información disponible en la página web del IEDF referente a los miembros de los consejos ciudadanos delegacionales.



V. Solicitar y dar seguimiento a los requerimientos de recursos materiales y apoyos necesarios para el desarrollo de las funciones del Consejo Ciudadano y de sus integrantes;

VI. Analizar y presentar ante el pleno propuestas o proyectos de consulta ciudadana, colaboración ciudadana, difusión pública, de participación en la red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, recorridos del Jefe Delegacional y demás atribuciones que tenga el Consejo Ciudadano;

VII. Citar a los servidores públicos para que acudan a las sesiones del pleno o de las comisiones de trabajo del Consejo Ciudadano;

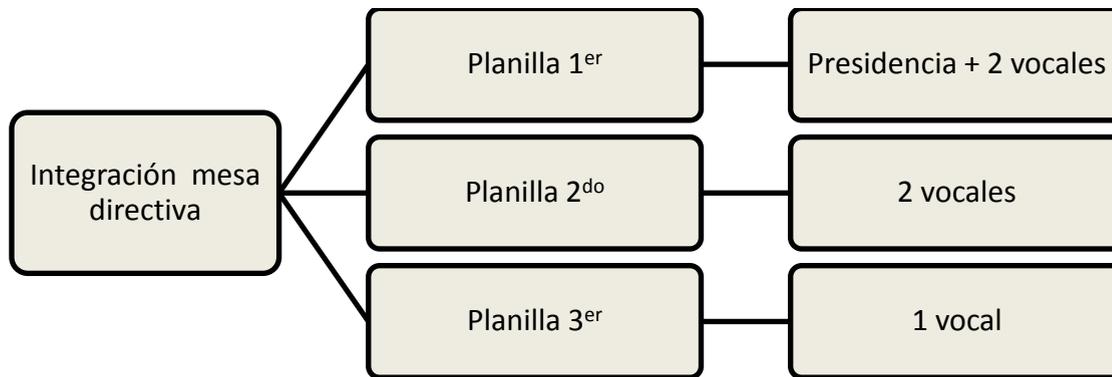
VIII. Recibir y canalizar a los integrantes y a las comisiones de trabajo del Consejo Ciudadano la información que reciban por parte de las autoridades.

Los presidentes y vocales de la mesa directiva del Consejo Ciudadano tienen atribuciones específicas dentro del funcionamiento interno de los consejos y en la organización de las sesiones.

En el diseño inicial del mecanismo se establecía que las mesas directivas debían mantenerse en el cargo por un periodo de seis meses sin embargo ello se modificó en diciembre de 2011 y se extendió el plazo por un año.

El proceso mediante el cual se deben elegir es de manera proporcional, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto de los integrantes del consejo por medio de planillas de seis integrantes, otorgándole la presidencia y dos vocales a la planilla ganadora, dos vocales a la que quede en segundo lugar y un vocal a la planilla que quede en tercer lugar (Véase Figura 10).

Figura 10. Integración mesas directivas



De acuerdo a los testimonios de los entrevistados, las modificaciones a la LPCDF10 respecto a que las mesas directivas debían cambiarse cada año en lugar de cada seis meses fueron básicamente una conquista. Resulta especialmente significativo este cambio pues uno de los más grandes problemas internos a los que se enfrentan los consejos es la enorme cantidad de procedimientos necesarios para su funcionamiento. El tiempo en el que permanecía cada mesa directiva era demasiado breve para que los integrantes realmente pudieran familiarizarse con la labor. Además, se sumaba a ese proceso el procedimiento colegiado de integración de las mesas, que aún no se ha modificado pero frente al cual los entrevistados se manifestaron en desacuerdo de manera unánime. En su opinión, la lógica de construir una mesa directiva a partir de la suma de miembros de grupos opuestos sólo dificulta la posibilidad de construir acuerdos y trabajar.

#### 4. El laberinto de la información

Antes de adentrarnos en el estudio del funcionamiento de los consejos ciudadanos delegacionales del Distrito Federal resulta necesario señalar que son una figura rodeada de desorden y confusión, lo cual la coloca en un terreno de gran opacidad.

En un inicio esta investigación no tenía considerada la inclusión de esta dimensión en el análisis, sin embargo el proceso de realización del trabajo de

campo y los hallazgos a los que se llegó con la información recolectada, muestran claramente cinco cosas:

Primero, que aunque formalmente la LPCDF10 establece que la información relativa a las instancias de participación ciudadana es pública, la investigación de campo mostró que de hecho esto no es así.

Segundo, que no existen canales de difusión al público general de prácticamente ningún aspecto de los consejos ciudadanos.

Tercero, que dicha carencia de canales establece una distancia clara entre los consejos ciudadanos y la ciudadanía.

Cuarto, que jurídicamente no hay claridad respecto a si los consejos ciudadanos son o no una figura pública.

Y quinto, que hay una profunda desconexión entre los consejos ciudadanos delegacionales y las dos instancias con quien mayor relación tienen: el IEDF y las direcciones de participación ciudadana de cada delegación.

Para llegar a estas conclusiones debe indicarse que la metodología que se siguió para la recolección de la información de archivo procuró seguir una lógica de complejidad ascendente, de manera que fuera posible construir algo semejante a una escala de dificultad de acceso a la información.

Esta escala debiera reflejar el esfuerzo que implica para un ciudadano cualquiera, interesado de forma mínima en el tema, conseguir la información básica de un consejo ciudadano delegacional.

De forma secundaria, lo que se refleja en la escala, es la rendición de cuentas mínima que debería existir respecto al funcionamiento de una instancia de representación y un órgano de participación ciudadana.

Así pues, se construyeron los siguientes niveles de disponibilidad de información:

- |  |
|--|
| 1. Información disponible en internet, en páginas oficiales de la delegación correspondiente, del IEDF o de los propios consejos ciudadanos. |
| 2. Información disponible en internet, en páginas no oficiales.  |



3. Información disponible a través de llamada telefónica a la dirección de participación ciudadana de la delegación correspondiente.
4. Información disponible a través de llamada telefónica a la dirección distrital del IEDF correspondiente.
5. Información disponible únicamente a través de solicitud de información pública (Infomex).
6. Información no disponible (no existe, no es pública o está sujeta a voluntad del emisor).

La información que se estableció como “básica” fue: el nombre de los integrantes del consejo ciudadano, un medio a través del cual fuera posible contactar a al menos uno de ellos (número telefónico o correo electrónico), la fecha y hora de la siguiente sesión del pleno del consejo ciudadano y finalmente el lugar en el cual se realizaría dicha sesión.

Tras una exhaustiva búsqueda a través de distintos medios y considerando la escala de acceso a la información de manera sistemática, se encontraron los siguientes resultados (véase Cuadro 2).

Cuadro 2. Acceso a la información de los CCD

CCD	Nombre de integrantes del CCD	Contacto de integrante del CCD	Fecha y hora de la siguiente sesión del CCD (actualizado)	Lugar de la siguiente sesión del CCD (actualizado)
Álvaro Obregón	1	6	6	6
Azcapotzalco	1	2	6	6
Benito Juárez	1	2	6	3
Coyoacán	1	3	6	6
Cuajimalpa	1	6	6	6
Cuauhtémoc	1	6	6	6
Gustavo A. Madero	1	6	6	6
Iztacalco	1	6	6	6
Iztapalapa	1	6	6	6
Magdalena Contreras	1	6	6	6
Miguel Hidalgo	1	6	6	3
Milpa Alta	1	6	6	6
Tláhuac	1	6	6	6
Tlalpan	1	6	6	3



Venustiano Carranza	1	2	6	6
Xochimilco	1	6	6	6

Fuente: Elaboración propia.

De manera general lo que indica la tabla es una gran carencia de información por parte de las instancias que deberían proporcionarla.

El nombre de los integrantes de los consejos fue información relativamente accesible, pues las listas están en la página web del IEDF. El contacto con los integrantes, sin embargo, no.

A principios de 2011, recién instalados los comités ciudadanos (colonias) y consejos de pueblos, el IEDF publicó en internet los nombres, teléfonos y direcciones de los integrantes de cada uno. Dicha acción, al no estar sustentada en un acta de aceptación por parte de los integrantes, fue impugnada. A partir de esa fecha la información de éstos es catalogada como “confidencial”, bajo el artículo 38 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Esto significa, entonces, que no es pública y no está permitido que se difunda.

En esta situación, el único número telefónico que fue proporcionado fue el del presidente de la mesa directiva del consejo de Coyoacán, después de realizar una larga serie de llamadas telefónicas con la dirección de participación ciudadana de la delegación.

A través de páginas no oficiales de internet, creadas por los propios integrantes de los consejos, fue posible conseguir otros tres contactos (correos electrónicos) de presidentes de las mesas directivas (Azcapotzalco, Benito Juárez y Venustiano Carranza).

Evidentemente, el hecho de que no esté disponible prácticamente ningún medio a través del cual sea posible contactar a los miembros de los consejos ciudadanos implica la generación de una gran brecha de comunicación entre la ciudadanía y esos representantes.

Respecto a las fechas de las siguientes sesiones del pleno de los consejos, fue extremadamente llamativo que en ningún lugar estaba disponible la información de ninguno de los consejos y en las delegaciones decían desconocer

la información. Así, pese a que la LPCDF10 indica que las sesiones son públicas y cualquier ciudadano puede asistir a ellas, encontramos que en realidad es imposible asistir, pues en ningún lado informan cuándo y a qué hora son.

El caso de los lugares en donde se llevan a cabo las sesiones del pleno es muy similar. Únicamente en las delegaciones Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Tlalpan pudieron referir un sitio específico en el cual se llevan a cabo, mientras que en las demás no sabían. Esto muestra un grado más grave aún de desorden, una falta de continuidad, planeación y organización.

Cabe decir que cuando se intentó recabar la información a través de las oficinas de participación ciudadana de cada delegación, resultó claro que no había la disposición abierta y transparente que debería haber por parte de las autoridades, pues generalmente era necesario hablar con varias personas (mínimo dos en cada caso) y éstas decían desconocer prácticamente todo respecto a los consejos ciudadanos. Incluso llegaron a colgar las llamadas telefónicas en dos ocasiones.

## **5. Carencia de rendición de cuentas**

El diseño de los consejos ciudadanos presenta una severa deficiencia en términos normativos, pues la LPCDF10 tiene grandes lagunas y obstáculos en relación a las formas de difusión de la información de su funcionamiento y trabajo, lo cual significa en última instancia que no existen mecanismos de rendición de cuentas.

En primer lugar, la ley no establece canales o espacios a través de los cuales sea posible difundir públicamente la información relacionada a los consejos ciudadanos. Lo único que indica es que el secretario ejecutivo del consejo deberá “elaborar e implementar un programa semestral de difusión y comunicación comunitaria sobre el funcionamiento y actividades del consejo ciudadano” (Art. ;

Como se observa en el Cuadro 3 (siguiente página), esto tiene como consecuencia que existe una grave carencia de medios y herramientas de

difusión de la información y, los pocos que existen, no son oficiales sino creación voluntaria y libre de los propios consejos.

Cuadro 3. Medios de difusión de los CCD

Consejo ciudadano delegacional	Web delegacional de la Dir. de participación ciudadana	Web del CCD		Perfil en redes sociales	Gaceta o boletín
		Oficial	No oficial		
Álvaro Obregón					
Azcapotzalco			X	X	
Benito Juárez	X		X	X	
Coyoacán	X				
Cuajimalpa	X				
Cuauhtémoc			X	X	
Gustavo A. Madero					
Iztacalco					
Iztapalapa					
Magdalena Contreras					
Miguel Hidalgo					
Milpa Alta	X		X		
Tláhuac				X	
Tlalpan				X	
Venustiano Carranza	X			X	
Xochimilco			X		
Total	5	0	5	6	0

Fuente: Elaboración propia.

En términos generales el panorama no es muy positivo.

De las dieciséis delegaciones del Distrito Federal, sólo cinco de ellas cuentan con una página de internet específica para la dirección de participación ciudadana y en éstas prácticamente no proporcionan ninguna información. En ninguna de las páginas de las delegaciones existe un portal o enlace respecto a los consejos ciudadanos.

Ninguno de los consejos ciudadanos tiene una página oficial en internet. Sólo cinco de los consejos han creado sitios o blogs en internet, y ha sido de manera independiente a los recursos oficiales. No existen enlaces de las páginas oficiales de la delegación o el IEDF a estos sitios y, en todos ellos, la información que se presenta es muy precaria y está desactualizada.

Ninguno de los consejos cuenta con un boletín, gaceta, o medio similar de difusión de información.



Sólo seis de los consejos han creado perfiles públicos en redes sociales digitales (Facebook), que cabe decir son una buena manera para difundir información (por ser gratuitas, fácilmente localizables y con un formato sencillo), de entre los cuales únicamente cuatro parecen funcionar de manera más o menos continua, y sólo dos responden a mensajes directamente.

Es también muy importante mencionar que en ninguno de los pocos canales de comunicación que han generado los consejos ciudadanos existe una información de calidad sobre el trabajo que realizan. Si acaso puede encontrarse en alguna de las páginas no oficiales algún documento respecto a una gestión que se esté realizando, sin embargo no hay archivos disponibles de los planes de trabajo, actas de sesiones, informes o semejante.

La carencia de mecanismos de rendición de cuentas se refleja claramente en el informe que presentó el IEDF en 2011, titulado *Diagnóstico sobre el Desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos*, en el cual se señala un gran incumplimiento por parte de los consejos de la entrega de documentos que la LPCDDF10 establecía.

En el primer periodo de los consejos ciudadanos delegacionales debieron entregar por lo menos seis documentos de manera obligatoria: dos convocatorias a sesiones del pleno, dos órdenes del día y dos actas de dichas sesiones.

Como se muestra en el Cuadro 4 (véase abajo), cuatro de los dieciséis consejos ciudadanos no entregaron ningún documento (0%), seis más entregaron menos del 60% de los documentos, uno entregó el 67% y sólo siete cumplieron con más del 80%.

Cuadro 4. Entrega de documentos oficiales

Consejo Ciudadano Delegacional	Convocatorias (2)	Órdenes del día (2)	Actas de sesión (2)	Documentación		Semáforo
				(6)	%	
Álvaro Obregón	0	0	0	0	0	
Azcapotzalco	2	2	1	5	83	
Benito Juárez	2	2	2	6	100	
Coyoacán	2	2	1	5	83	
Cuajimalpa	2	2	2	6	100	
Cuauhtémoc	0	0	0	0	0	

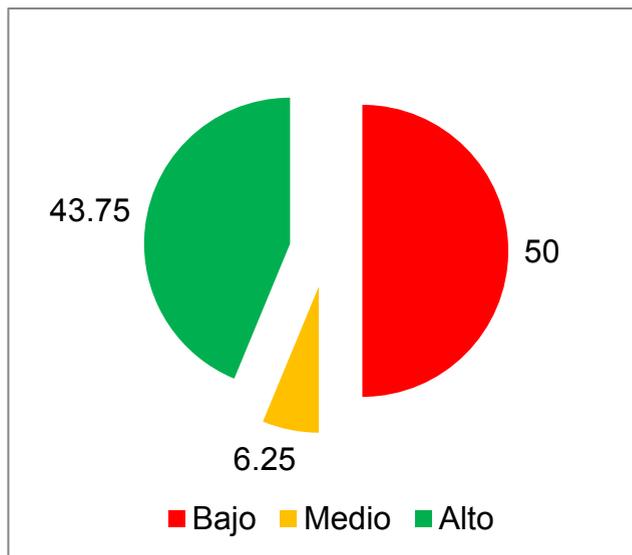
Gustavo A. Madero	1	1	0	2	33	
Iztacalco	1	1	1	3	50	
Iztapalapa	1	1	0	2	33	
Magdalena Contreras	0	0	1	1	17	
Miguel Hidalgo	0	0	0	0	0	
Milpa Alta	2	2	2	6	100	
Tláhuac	2	2	2	6	100	
Tlalpan	2	2	1	5	83	
Venustiano Carranza	0	0	0	0	0	
Xochimilco	0	2	2	4	67	
					Promedio	53.1

Fuente: Elaboración propia con información del *Diagnóstico sobre el Desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos* presentado por el IEDF en 2011.

El IEDF propone que se utilice la medición de “semáforo” para la evaluación del desempeño de los consejos, en donde se califica el porcentaje de entrega de documentos de la siguiente manera:

0 a 60%	Bajo	Rojo
60% a 80%	Medio	Amarillo
80% a 100%	Alto	Verde

Gráfica 13: Cumplimiento de la entrega de documentos



De acuerdo a dicha escala los consejos ciudadanos tienen un porcentaje de cumplimiento promedio bajo, de 53.1%. El 50% tiene un desempeño bajo, el 6.2% un desempeño medio y sólo el 43.7% tiene un desempeño alto (véase Gráfica 13).

Fuente: Elaboración propia.



Estos datos indican no hay mecanismos de rendición de cuentas del trabajo y funcionamiento de los consejos ciudadanos delegacionales. Que estos no ponen la información necesaria a disposición del IEDF, la institución encargada de regularlos, ni de la ciudadanía, lo cual genera una brecha importante de comunicación.

También es importante hacer énfasis en que para esta investigación se hizo especial esfuerzo en la búsqueda de la información, lo cual significó recurrir a todas las instancias necesarias y abrir numerosos procesos. Específicamente, se presentaron una serie de solicitudes de información a la Oficina de Información Pública del Distrito Federal, a las oficinas correspondientes a las diversas delegaciones y a la del IEDF.

Los principales hallazgos que arrojaron esos procesos de gestión de la información fueron:

1. La falta de información: Como se mencionó anteriormente, muchos de los consejos ciudadanos delegacionales no hacen entrega de los documentos que deberían, o simplemente, éstos no existen.
2. La confusión de la responsabilidad de la rendición de cuentas: No queda claro a qué instancia le corresponde informar a la ciudadanía sobre el funcionamiento y desempeño de los consejos. Esto se vio reflejado en que todas las solicitudes de información pública que se emitieron para localizar y exigir la información fueron remitidas a otras instancias: las que se presentaron a la delegación se remitieron al IEDF y a los propios consejos ciudadanos; las que se presentaron al IEDF se remitieron a las delegaciones y a los consejos.
3. La información está sujeta a discrecionalidad de los miembros de los consejos: Como lo indica la carencia de documentos, la entrega de la información está a disposición de los propios miembros del consejo; es decir, depende de ellos si se entrega o no y no hay mecanismos que los obliguen a hacerlo, pues la instancia encargada de regularlos, el IEDF, no tiene suficientes facultades para ello.

4. El ambiguo carácter de la instancia de representación: No resulta claro, en términos de las respuestas a las solicitudes de información, si los consejos ciudadanos delegacionales son o no un ente público. Aquellas que remitieron la información a los miembros del consejo ciudadano, hacen caso omiso del hecho de que la información sobre los miembros está clasificada como confidencial, por lo que la ciudadanía no puede tener contacto con ellos de manera directa (no se tiene su teléfono, ni una dirección, ni siquiera un correo electrónico). Además, no existen canales institucionales para gestionar solicitudes de información en los consejos ciudadanos.

## **6. Funcionamiento de los consejos**

### **i. Las sesiones del pleno y sus convocatorias**

La LPCDF10 señala que el pleno de los consejos debe reunirse al menos una vez cada tres meses de manera ordinaria (aunque de manera extraordinaria pueden hacerlo tantas veces como sea acordado). Para que las sesiones se lleven a cabo es necesaria la presencia de la mitad más uno de los integrantes del pleno del consejo.

Uno de los lineamientos más importantes que rigen a los consejos ciudadanos es el que se refiere a las convocatorias a las sesiones. Sin dichas convocatorias la asistencia a las sesiones no puede darse y dado que los consejos son una instancia de deliberación, quedarían impedidos para realizar sus actividades y cumplir con sus objetivos.

Por ello, resulta fundamental analizar la manera en que se realizan las convocatorias, cuáles son sus características y cuáles han sido los resultados en los diversos consejos.

Existen tres actores que deben recibir la convocatoria a las sesiones de los consejos: los propios integrantes de los consejos (los coordinadores internos

de los comités ciudadanos de la delegación y representantes de las organizaciones de la sociedad civil registradas), las oficinas distritales del IEDF y la ciudadanía en general.

De acuerdo al artículo 133 de la LPCDF10 los integrantes de los consejos deben ser notificados de la convocatoria a sesión del consejo “de manera personal, por medios electrónicos, vía telefónica, por medio de avisos o en el domicilio”, con al menos cinco días de anticipación.

Dichas convocatorias deben entregarse también a las direcciones distritales del IEDF a las que corresponda el consejo, utilizando los mismos medios.

Y finalmente, la LPCDF10 indica que las sesiones de los consejos ciudadanos puede asistir cualquier ciudadano que así lo desee. Las convocatorias a las sesiones, por lo tanto, deben ser abiertas y difundirse por medio de avisos colocados en las zonas de mayor afluencia de la demarcación respectiva.

La ley establece que cada convocatoria debe tener las siguientes características mínimas: I. El lugar, fecha y hora donde se realizará la sesión; II. Los temas, acuerdos y resoluciones, si las hubo, tratados en la reunión de consejo ciudadano inmediato anterior; III. Orden del día propuesto para la reunión; IV. Las dependencias de gobierno a las que se invitará a la sesión por razones de la agenda propuesta, especificando el carácter de su participación, y V. La convocatoria deberá ir firmada por los integrantes de la mesa directiva y tendrá que ser distribuida, con cuando menos cinco días de anticipación, a todos los miembros del Consejo.

En el trabajo de campo -visitas a las oficinas delegacionales, llamadas telefónicas a las direcciones de participación ciudadana de cada delegación, revisión de las páginas oficiales y no oficiales en internet, análisis de archivo, solicitudes de información pública y entrevistas realizadas a los presidentes y vocales de las mesas directivas de los consejos- se encontró que existen graves deficiencias con respecto a la difusión de las convocatorias para las sesiones del consejo, lo cual ha impactado directamente en la asistencia a las mismas.

Los archivos con las listas de asistencia a las sesiones de consejos ciudadanos, así como los documentos mismos de las convocatorias que hayan realizado, no son accesibles al público en general. De hecho, es información que no es considerada “pública” por el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, o al menos se encuentra en un terreno opaco al respecto, pues cuando se realizaron las solicitudes de información al IEDF y a las dieciséis oficinas de participación ciudadana de las delegaciones se remitió la respuesta a los consejeros.

Los consejeros, por su parte, no están obligados a dar a conocer públicamente las listas de asistencia, por lo cual queda a su discreción proporcionarla. Cuando se extendió dicha solicitud para la realización de esta investigación a los presidentes de las mesas directivas de los consejos su respuesta fue en principio positiva, sin embargo sólo como una “posibilidad” pues en realidad ninguno de ellos lo hizo. Los consejeros formularon argumentos como que no tenían los archivos en ese momento, o que tendrían que buscarlos para poder eventualmente proporcionarlos, lo cual nunca sucedió.

En resumen, no existen datos precisos del número de sesiones que se han realizado en los consejos, ni de la asistencia que han tenido.

La información más clara que se logró recolectar al respecto proviene de dos fuentes: los documentos que recibieron las oficinas del IEDF y el testimonio de los consejeros a través de entrevistas.

Por un lado, el *Diagnóstico sobre el Desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos* que presenta el IEDF revela cifras preocupantes respecto a la entrega de las convocatorias a las direcciones distritales.

Entre la fecha de su instalación (diciembre de 2010) y el término de la evaluación (agosto de 2011) los consejos debían haber hecho entrega de al menos dos convocatorias al Instituto. Sin embargo, para ese momento había seis consejos que no habían hecho entrega de ninguna convocatoria, tres que sólo habían entregado una, y sólo ocho habían cumplido con la entrega de las dos

(véase Cuadro 5). Esto significa que los consejos han tenido un cumplimiento de dicha disposición en un 53% únicamente.

Cuadro 5. Convocatorias a sesiones del CCD

CCD	Número de convocatorias registradas ante el IEDF (2)	Difusión convocatorias			Apoyo difusión	
		Física	Vía telefónica	Vía electrónica	IEDF	Delegación
Álvaro Obregón	0		X			X
Azcapotzalco	2	X	X			
Benito Juárez	2	X			X	
Coyoacán	2	X	X		X	
Cuauhtémoc	2	X	X		X	
Cuajimalpa	0					
Gustavo A. Madero	1					
Iztacalco	1	X			X	
Iztapalapa	1					
Magdalena Contreras	0		X			
Miguel Hidalgo	0					
Milpa Alta	2					
Tláhuac	2	X			X	
Tlalpan	2	X	X	X	X	X
Venustiano Carranza	0					
Xochimilco	0	X			X	
Total	53%	8	6	1	7	2

Fuente: Elaboración propia con datos del IEDF y de las entrevistas realizadas a los presidentes de las mesas directivas de los consejos.

El hecho de que las oficinas distritales del IEDF contaran con un porcentaje tan bajo de entrega de las convocatorias podría indicar dos situaciones: 1) Que las convocatorias no se realizaron y por lo tanto no hubo sesiones; es decir, los consejos no han tenido una actividad recurrente, 2) Que las convocatorias sí se realizaron y hubo sesiones, pero hay un distanciamiento entre el IEDF y los consejos, por lo cual éstos no rinden cuentas de su funcionamiento.

Por su parte, respecto a las convocatorias y la asistencia a las sesiones, los consejeros entrevistados afirmaron no sólo cumplir con las sesiones



obligatorias cada tres meses sino que además realizan una cantidad considerable de sesiones extraordinarias.

Según reportaron, la falta de registros de archivo de las convocatorias a sesiones del pleno de los consejos no significa que dichas sesiones no se hayan llevado a cabo sino a que en realidad la dinámica que siguen para realizar las convocatorias es bastante informal y no corresponde con los procesos y protocolos que indica el IEDF que deben seguirse.

Sin embargo, todos reportaron que existen graves dificultades en lo referente a la logística de la difusión de las convocatorias

La consecuencia más grave que tiene una difusión ineficiente de la convocatoria es que repercute en problemas de falta de quórum y en la necesidad de tener que reagendar las sesiones. Dicha situación se ha presentado en varios de los consejos (en las delegaciones de Xochimilco, Iztacalco y la Magdalena Contreras se reportó que da ese problema de forma recurrente).

Las principales razones por las cuales el procedimiento de convocatoria ha sido ineficiente están relacionadas al diseño normativo del mecanismo de participación, específicamente se señalan las siguientes:

1. No hay un medio oficial o un procedimiento claro de difusión de las convocatorias entre los integrantes de los consejos. Cada consejo ciudadano delegacional se encarga de emitir sus propias convocatorias y de hacerlas llegar a sus integrantes por sus propios medios. Algunos consejos hacen la difusión físicamente, otros por medio electrónico, otros por medio de llamadas telefónicas y algunos más utilizan varios de estos medios, (véase el Cuadro 4), lo cual genera desorden y confusión entre los integrantes.
2. Tampoco hay un medio oficial o procedimiento claro para entregar las convocatorias a las oficinas distritales del IEDF que le corresponden a cada consejo.
3. No hay una clara atribución de responsabilidades respecto a quién debe hacer la difusión de las convocatorias. Esto se refleja en el hecho

de que los consejos ciudadanos de algunas delegaciones reciben apoyos de la delegación para la difusión de las convocatorias, otros delegan la tarea a la oficina distrital del IEDF, y otros hacen ellos la tarea sin apoyo de ninguna institución.

Por lo que señalan los consejeros en las entrevistas, esas diferencias son resultado de la efectividad de las negociaciones que se establecen entre los diversos actores involucrados. Específicamente, el apoyo del gobierno delegacional afirmaron que depende en gran medida de los acuerdos políticos y la estrechez de la relación entre los miembros de la mesa directiva (el presidente, sobre todo) y el jefe delegacional.

4. Los consejos no cuentan con los recursos necesarios para realizar una difusión eficaz de las convocatorias entre sus propios miembros.

El único recurso que otorga formalmente el IEDF a los consejos en relación a las convocatorias es proporcionarles los formatos de las mismas.

Tomando en cuenta la carencia general de recursos de los consejos ciudadanos (un tema sobre el cual se ahondará más adelante, pero basta aquí señalar que no tienen un presupuesto para su funcionamiento, la mayoría no cuenta con una oficina oficial, ni con línea telefónica propia), el hecho de tener que realizar por su propia cuenta la distribución de las convocatorias para cada sesión es sumamente complicado.

Por un lado, la extensión territorial de las delegaciones, así como la dinámica urbana, hacen de la entrega física de las convocatorias un trámite demasiado complicado y costoso (en tiempo y dinero) para quienes no cuentan con transportes propios ni presupuesto para desplazarse a cada colonia.

La vía electrónica, por su parte, resulta poco útil pues muchos coordinadores de comités ciudadanos no tienen acceso a

computadoras ni a internet (véase en el siguiente capítulo el apartado referente a los recursos socioeconómicos de los integrantes).

Y, finalmente, el uso de la vía telefónica se ve entorpecido por el alto costo que tienen las llamadas a celular y la falta de líneas fijas en oficinas.

Pareciera entonces que para aquellos consejos ciudadanos que no reciben el apoyo de la delegación o del IEDF el sólo trámite de convocar a una sesión del consejo se vuelve un trabajo de tiempo completo.

5. Los consejos tampoco cuentan con los recursos necesarios para difundir la convocatoria entre la ciudadanía. De hecho, como se mencionó en el apartado anterior, por más interesado que se muestre un ciudadano en asistir a una sesión, no es accesible la información de cuándo y dónde se realizan las sesiones. La colocación de avisos en postes, calles y plazas, como medio de difusión pública de una convocatoria a una sesión del consejo ciudadano (como indica el Art. 133 de la LPCDF10), en una urbe con una dinámica, tamaño y complejidad como es la Ciudad de México resulta un método poco eficaz, por no decir irrisorio. En términos reales es prácticamente imposible que un ciudadano asista a una reunión del pleno y, por lo tanto, se genera un distanciamiento importante entre los integrantes del mecanismo, los “representantes” y la ciudadanía, aquellos a quienes se supone “representan”.

## **ii. Comisiones de trabajo**

Como se dijo anteriormente, los consejos ciudadanos funcionan a través de diferentes comisiones de trabajo, las cuales deben ser designadas por el pleno (tanto coordinadores internos de los CC como representantes de organizaciones) y cuentan con una mesa directiva integrada por un presidente y dos vocales nombrados por el pleno.

La LPCDF10 indica que en cada consejo deben existir al menos nueve comisiones de trabajo: seguridad pública, servicios e infraestructura urbana, medio ambiente, transparencia y rendición de cuentas, economía y empleo, vida comunitaria, vivienda y asuntos internos (Art. 134).

En términos reales, sin embargo, se encontró que sólo diez de los dieciséis consejos delegacionales cuentan con comisiones de trabajo (véase Cuadro 5).

Estas comisiones de trabajo, de acuerdo a la Ley, deben sesionar de manera ordinaria una vez al mes, aunque también pueden sesionar de manera extraordinaria (Art. 255). Las actas de sesión de las comisiones, sin embargo, no existen o no se encuentran disponibles (pues están sujetas a la discrecionalidad de cada mesa directiva de cada comisión), por lo cual no es posible realizar un estimado de la cantidad de sesiones que se han o no llevado a cabo.

Las comisiones deben elaborar un plan anual de labores en donde se consideren las acciones prioritarias, metas y objetivos, así como las resoluciones y propuestas que decidan formular al pleno. No obstante, se encontró que de los diez consejos ciudadanos que crearon comisiones de trabajo, sólo dos han elaborado y presentado un plan de trabajo al IEDF como indica la LPCDF10 (véase Cuadro 6).

Cuadro 6. Comisiones de trabajo de los consejos

CCD	Comisiones		Plan de trabajo de comisiones (1)
	Con	Sin	
Álvaro Obregón		X	0
Azcapotzalco	X		0
Benito Juárez	X		0
Coyoacán	X		0
Cuauhtémoc	X		1
Cuajimalpa		X	0
Gustavo A. Madero		X	0
Iztacalco	X		0
Iztapalapa		X	0
Magdalena Contreras	X		0
Miguel Hidalgo		X	0

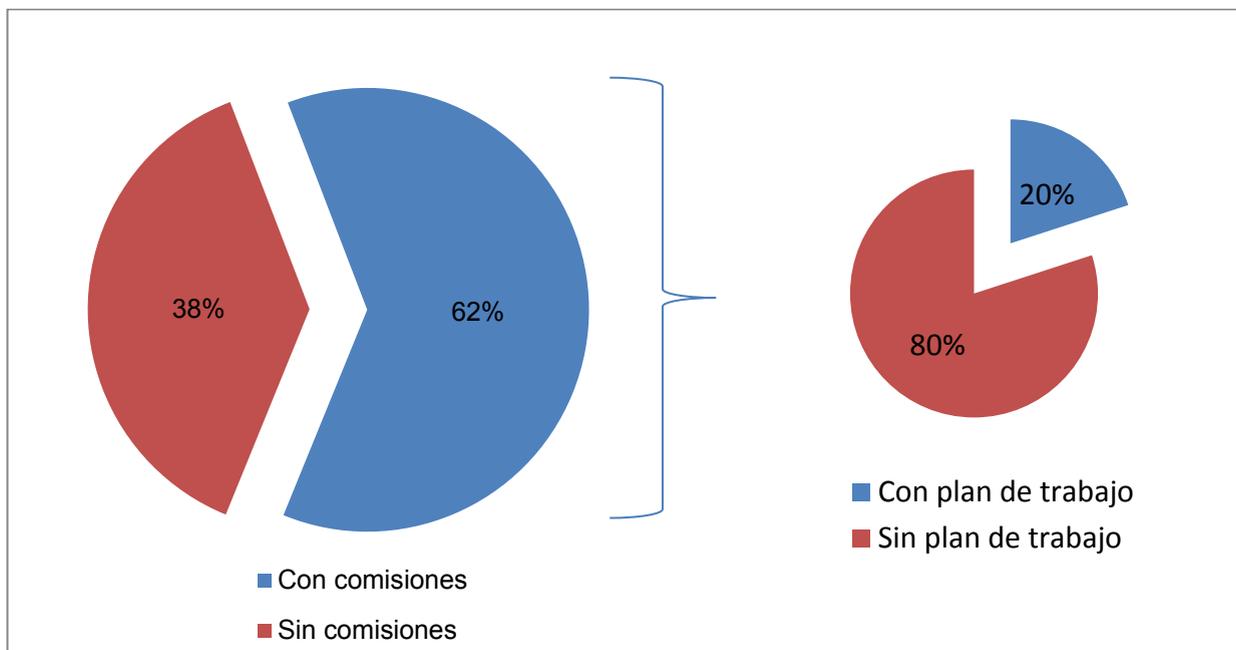


Milpa Alta	X		0
Tláhuac	X		0
Tlalpan	X		1
Venustiano Carranza	X		0
Xochimilco		X	0
	10	6	2

Fuente: Elaboración propia con información del IEDF.

Como se observa en la Gráfica 14, los porcentajes de cumplimiento con estos lineamientos son muy bajos. Sólo el 62% de los consejos han formado comisiones de trabajo, que son las unidades fundamentales a partir de las cuales los consejos deben desempeñar sus actividades. Y de éstas, sólo el 20% han generado un plan de trabajo anual, lo que significa que el 80% de las comisiones o no están en funcionamiento o sus labores las llevan a cabo sin planeación previa ni lineamientos.

Gráfica 14. Formación de comisiones y generación de plan de trabajo anual



Fuente: Elaboración propia con información del IEDF.

La falta de comisiones de trabajo y de planes de trabajo indica un grado bajísimo de institucionalización de las actividades de los consejos, pues su



funcionamiento carece de objetivos y propósitos, lo cual hace que pierda sentido su labor.

El hecho de que no haya un plan de trabajo por parte de las comisiones también es un elemento que debe tomarse en cuenta al analizar la poca rendición de cuentas por parte de los integrantes de estas instancias, pues si no existen lineamientos a partir de los cuales establecer parámetros es imposible que sean llamados a dar razón de sus actividades y hacer una evaluación de su desempeño.

### iii. Plan de trabajo del consejo

La LPCDF10 indica que los consejos ciudadanos deben elaborar un plan de trabajo semestral en el cual se planteen sus objetivos específicos y se indiquen las formas en las cuales se va a trabajar.

También señala que dicha elaboración es una de las tareas del presidente de la mesa directiva del consejo ciudadano (Art. 245 de la LPCDF10), que deberá someter a consideración y aprobación del pleno del consejo.

Como se observa en el Cuadro 7, de los 16 consejos delegacionales, sin embargo, se encontró que sólo cuatro de ellos (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Coyoacán y Tlalpan) han notificado sus respectivos planes de trabajo semestrales. Además, de estos cuatro, tres elaboraron sólo uno de los dos planes que la Ley de Participación establecía que debían haber entregado hasta ese momento. El consejo ciudadano de Cuauhtémoc destaca como el único consejo delegacional que muestra 100% de cumplimiento en esta asignatura.

Cuadro 7. Entrega de plan semestral de trabajo de los consejos

CCD	Plan semestral de trabajo (2)	Porcentaje de cumplimiento	Semáforo
Álvaro Obregón	0	0%	Rojo
Azcapotzalco	0	0%	Rojo
Benito Juárez	0	0%	Rojo
Coyoacán	1	50%	Rojo
Cuauhtémoc	2	100%	Verde



Cuajimalpa	0	0%	
Gustavo A. Madero	0	0%	
Iztacalco	0	0%	
Iztapalapa	0	0%	
Magdalena Contreras	0	0%	
Miguel Hidalgo	0	0%	
Milpa Alta	0	0%	
Tláhuac	0	0%	
Tlalpan	1	50%	
Venustiano Carranza	1	50%	
Xochimilco	0	0%	
TOTAL	32	12.5%	

Fuente: Elaboración propia con información del IEDF.

En términos porcentuales, el cumplimiento en la entrega de los 32 planes semestrales de trabajo es de sólo 12.5%. De acuerdo a la medición de semáforo para la evaluación del desempeño de los consejos, entonces, se encuentra que el 93.8% de los consejos tienen un desempeño bajo pues sólo uno de ellos cumple con los requisitos para ser calificado con un desempeño alto.

Se considera que la carencia de planes de trabajo en los consejos, como la carencia de planes de trabajo de las comisiones, es un claro indicador de la baja institucionalización de las actividades en esta instancia. Si no se establecen objetivos y no se diseñan estrategias para cumplirlos, la labor de los consejos se ve severamente entorpecida, pues pierde dirección.

Además, al no existir un plan de trabajo con el cual se puedan contrastar sus actividades, se vuelve sumamente difícil la evaluación de sus logros.

## 7. Recursos

Una de las dimensiones más importantes para el análisis del diseño institucional de los consejos es la cantidad y calidad de los recursos con los que cuentan (véase Cuadro 8).

De acuerdo con la LPCDF10, los cargos de los consejeros ciudadanos delegacionales son honoríficos (Art. 237), lo cual significa que no reciben un sueldo o salario por parte de ninguna instancia.



En cuanto a los recursos con los que cuentan, la LPCDF10 establece en su artículo 135 que los consejos ciudadanos delegacionales “recibirán por parte de las autoridades las facilidades necesarias para el desempeño de sus funciones”. Sin embargo, esto no significa que tengan un presupuesto para gasto corriente ni apoyos económicos para el funcionamiento cotidiano.

La carencia de un presupuesto es uno de los más graves problemas a los que se enfrentan los consejos, pues los gastos que implica la realización de las tareas propias de la instancia deben ser sufragadas por los integrantes del consejo. Esto significa que los ciudadanos que integran los consejos deben a) contar con los medios suficientes para ello, o b) buscar la manera de hacerse de dichos medios, lo cual implica recurrir a otros actores (organizaciones, partidos políticos, autoridades delegacionales).

Se indica también en la LPCDF10 que a través del Instituto Electoral recibirán los espacios y apoyos materiales indispensables para la ejecución de sus labores y que la Asamblea Legislativa está obligada a incluir en el presupuesto del Instituto Electoral los recursos económicos necesarios para hacer efectivo dicho derecho.

La LPCDF10 en su artículo 186 indica que los apoyos materiales a los comités y consejos ciudadanos son los siguientes:

- 1) Material de papelería: Las cantidades deben entregarse de forma trimestral conforme a las necesidades y justificaciones de cada comité y consejo ciudadano, según sea el caso, y en todo momento el Instituto Electoral garantizará la suficiencia;
- 2) Formatos y formas impresas para la realización de las funciones de los comités y consejos ciudadanos;
- 3) Los representantes ciudadanos son beneficiados con exenciones de pago en el uso del servicio público de transporte del Distrito Federal a cargo del Gobierno del Distrito Federal;
- 4) Acceso para la utilización de espacios e instalaciones públicas: se refiere al otorgamiento del uso y facilidades de acceso a la infraestructura pública como auditorios, plazas públicas, centros sociales, centros comunitarios,

deportivos y demás instalaciones para el desarrollo de actividades relacionadas con el desempeño de sus funciones previa solicitud y autorización correspondiente, y

- 5) Colaboración de estudiantes a través de programas de servicio social: se refiere a la posibilidad de que el Instituto Electoral, la Asamblea Legislativa y las Delegaciones, mediante acuerdos con instituciones de educación media y superior, implementen programas para la prestación del servicio social por parte de estudiantes de estas instituciones en los órganos de representación ciudadana del Distrito Federal.

El Instituto Electoral está encargado de otorgar los apoyos materiales referidos a los coordinadores internos, a la mesa directiva y al coordinador de concertación comunitaria respectivamente.

Además de la carencia de un presupuesto para su funcionamiento, otro problema grave al que se enfrentan los consejos en materia de recursos es la carencia de espacios para trabajar.

La ley establece que los consejos ciudadanos pueden contar con un espacio, sin embargo no se señala que dicho espacio sea propiamente una oficina, sino sólo un “lugar”, que inclusive puede ser una plaza pública, en el cual se puede reunir el consejo.

Además, para el uso de dichos espacios se requiere la realización de un trámite de gestión en cada ocasión. Esto significa que no existe un espacio designado para que ellos de manera recurrente, lo cual es un indicador de una baja institucionalización. Y se refleja claramente en el hecho de que las sesiones del pleno de los consejos no siempre se llevan a cabo en el mismo lugar, y que, de hecho, ni siquiera los encargados de la dirección de participación ciudadana de las delegaciones saben dónde se llevará a cabo la siguiente sesión.

Como se muestra en el Cuadro 6, la mayoría de los consejos no cuentan con un espacio apropiado para trabajar. De hecho, sólo a seis de los dieciséis consejos se les ha otorgado hasta el momento una oficina de manera oficial. Hay tres consejos más que han conseguido, por su propia cuenta, un espacio que

funciona como tal, sin embargo ese es un arreglo negociado de manera independiente.

Por otro lado, en cuanto al material de papelería que la LPCDF10 indica que debe distribuir el IEDF, todos los entrevistados afirmaron recibirlo de manera sistemática. Sin embargo, también reportaron que el material que se les entrega la mayoría de las veces no corresponde con sus necesidades, no es suficiente, o no es de buena calidad.

Ahora bien, en las entrevistas que se realizaron con los presidentes y vocales de las mesas directivas de los consejos ciudadanos, las visitas a sus oficinas y a eventos en los que estaban presentes, se observó que aunque todos reportaron la carencia de recursos como un severo problema, en realidad mostraron poseer algunas facilidades que no pueden ser explicadas fácilmente. Por ejemplo, los presidentes de las mesas de Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuauhtémoc, Tlalpan y Xochimilco cuentan con el apoyo de secretarías o asistentes personales. Cuando se les interrogó al respecto ellos afirmaron que el servicio era sumamente económico y prácticamente trataron de hacerlo pasar por un trabajo voluntario, pero no lo es. Esos asistentes y secretarías reciben un sueldo que, según los entrevistados, pagan ellos mismos de sus ingresos personales.

Sin embargo, resulta sumamente contradictorio que, sumado al hecho de que sus cargos como presidentes son honoríficos (no reciben salarios) y ya están dedicando una cantidad de tiempo considerable a dicha labor (lo cual, en sus propias palabras, obstaculiza la posibilidad de dedicarse a sus propios trabajos), además inviertan su propio dinero en contratar a alguien.

Como se dijo anteriormente, en realidad, ya que los consejos no cuentan con un presupuesto, los ciudadanos que los integran buscar la manera de hacerse de dichos medios, lo cual implica recurrir a otros actores (organizaciones, partidos políticos, autoridades delegacionales). Este tema se abordará con mayor detalle en el siguiente capítulo.

Cuadro 8. Recursos de los consejos

CCD	Financiamiento		Oficina del CCD		Acceso a línea telefónica	Personal (secretarías o asistentes)
	Salario / apoyos económicos	Cargo honorífico	Oficial	No oficial		
Álvaro Obregón		X	X		X	X
Azcapotzalco		X				
Benito Juárez		X	X			
Coyoacán		X		X		X
Cuajimalpa		X				
Cuauhtémoc		X		X		X
Gustavo A. Madero		X				
Iztacalco		X	X			
Iztapalapa		X				
Magdalena Contreras		X		X		
Miguel Hidalgo		X				
Milpa Alta		X				
Tláhuac		X	X			
Tlalpan		X	X			X
Venustiano Carranza		X				
Xochimilco		X	X		X	X
<b>Total</b>		16	6	3	2	5

Fuente: Elaboración propia.

## 8. Atribuciones e incidencia

Finalmente resta analizar las atribuciones que la LPCDF10 otorga a los consejos ciudadanos. En su artículo 131 se establece que sus facultades son las siguientes:

- I. Emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en el Distrito Federal y en la demarcación territorial;
- II. Informar a las autoridades del Distrito Federal y de la demarcación territorial sobre los problemas que afecten a sus representados;
- III. Proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios;
- IV. Informar a cada uno de los comités ciudadanos sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos;



- V. Conocer y opinar sobre los anteproyectos de presupuesto de egresos de las delegaciones;
- VI. Participar en las consultas ciudadanas;
- VII. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo y los Programas Operativos Anuales de las delegaciones;
- VIII. Conocer y opinar sobre los informes trimestrales que acerca del ejercicio de sus atribuciones les presenten los jefes delegacionales en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre;
- IX. Solicitar información a las autoridades delegacionales para el mejor desempeño de sus atribuciones;
- X. Solicitar la presencia de servidores públicos delegacionales;
- XI. Recibir cada tres meses la visita del jefe delegacional para que exponga los informes trimestrales.

Utilizando el marco que presenta Canto (2002) respecto a los niveles de incidencia ciudadana, encontramos que de la escala piramidal de posibilidades (véase Figura 11), las atribuciones de los consejos ciudadanos delegacionales se encuentran en los dos niveles más bajos: la información y la consulta.

Figura 11. Incidencia ciudadana



Todas las facultades de estas instancias de participación se limitan a emitir opiniones, informar y proponer, pero la LPCDF10 no le otorga carácter

vinculatorio a ninguna de éstas. Esto significa que las autoridades no están obligadas a tomar en cuenta las opiniones, ni a considerar la información ni las propuestas que presenten. En pocas palabras, significa que quedan a merced de la discrecionalidad de los funcionarios.

Los presidentes e integrantes de las mesas directivas de los consejos que fueron entrevistados mostraron en repetidas ocasiones la inconformidad, frustración e impotencia que sienten ante la falta de herramientas del mecanismo. Especialmente, se señaló la carencia de canales formales de gestión, sin los cuales los miembros de los consejos no tienen capacidades para realizar los trámites necesarios ante las autoridades, lo cual significa que no tienen la posibilidad real de ejercer la “representación” que tienen y son tratados por el sistema como ciudadanos comunes.

Al igual que los mecanismos de participación que existían anteriormente en el Distrito Federal (presentados y analizados en el capítulo anterior), los consejos ciudadanos sólo cuentan con atribuciones de índole consultiva, lo cual significa que en términos reales la nueva instancia de “representación” y “participación” no es tan novedosa, sino que mantiene un diseño bastante similar al que se había utilizado durante el régimen autoritario.

### **Conclusiones**

En este capítulo los consejos ciudadanos fueron analizados a través de su diseño institucional y funcionamiento, con base en las dimensiones que se habían establecido en el primer capítulo.

Respecto a su integración se encontró que los consejos tienen su origen en un proceso de elección vecinal en el cual hubo un bajísimo porcentaje de participación y muchas irregularidades. Ese comienzo hizo que estos mecanismos surgieran como instancias bastante vulnerables, con una base de apoyo limitada y con una débil legitimidad en términos de representación de la ciudadanía.

En cuanto a su estructura se encontró, que los consejos están organizados de manera piramidal, pues hay una concentración notoria de las tareas que deben llevarse a cabo en manos de la mesa directiva. Y, por otro lado, hay integrantes que no cuentan con prácticamente ninguna capacidad de decisión (como los representantes de organizaciones de la sociedad civil).

También se señala que los consejos son instancias caracterizadas por un gran desorden y falta de información, pues aunque formalmente la LPCDF10 establece que la información relativa a las instancias de participación ciudadana es pública, la investigación de campo mostró que de hecho esto no es así.

Jurídicamente, además, resultó no existir claridad respecto a si los consejos ciudadanos son o no una figura pública. Asimismo, se encontró que hay una profunda desconexión entre los consejos ciudadanos delegacionales y las dos instancias con quien mayor relación tienen: el IEDF y las direcciones de participación ciudadana de cada delegación.

Se halló también que no existen canales de difusión al público general de prácticamente ningún aspecto de los consejos ciudadanos. No hay mecanismos de rendición de cuentas del trabajo y funcionamiento de los consejos ciudadanos delegacionales.

Dicha carencia de canales de comunicación y de rendición de cuentas establece una distancia clara entre los consejos ciudadanos y la ciudadanía, pues éstos no tienen medios a su disposición para acercarse a conocer a los que supuestamente son sus representantes, lo cual sólo subraya la necesidad de cuestionar esa “representatividad”.

Dentro de los hallazgos presentados en este capítulo también destaca que los consejos ciudadanos tienen graves carencias en términos de recursos, lo cual dificulta enormemente el desarrollo de sus actividades. El diseño normativo de los consejos no les otorga un presupuesto para su funcionamiento, sino únicamente el empleo de algunas “prestaciones”, pero éstas se otorgan de manera insuficiente o desordenada.

Como resultado de ello, los integrantes de los consejos se ven en la necesidad de utilizar sus propios medios o, lo que es más común, recurrir a

actores diversos que les proporcionan los recursos necesarios (como son organizaciones civiles, grupos de interés, partidos políticos y autoridades delegacionales).

Es notorio que la gran mayoría de los problemas que se identificaron en este capítulo son en relación a las lagunas que existen en la legislación del mecanismo.

Finalmente, se destaca que al igual que instancias anteriores, los consejos ciudadanos delegacionales son mecanismos de representación ciudadana que tienen atribuciones de tipo consultivo e informativo, pero no cuentan con facultades vinculatorias. Dicha carencia los debilita pues los coloca en el grado más bajo de incidencia posible de la participación.

## CAPÍTULO IV. Los integrantes de los consejos ciudadanos

Tras la exposición y análisis del bajo desempeño de los consejos ciudadanos y las debilidades de su diseño normativo, en este capítulo se estudia a los miembros que integran los consejos ciudadanos y las prácticas en las que incurren, con el propósito de comprender el tipo de participación que se da dentro de este mecanismo.

Para ello en el primer apartado se presenta un perfil sociodemográfico básico de los integrantes de los comités ciudadanos, instancias a partir de las cuales están configurados los consejos. Además, se muestra un breve panorama de las características demográficas y socioeconómicas de la entidad para contextualizar la información.

En el segundo apartado se exploran las características principales de los presidentes de las mesas directivas de los consejos: sus relaciones, procedencia, trayectorias e intereses. Se construye a partir de esa información un perfil socioeconómico, un perfil político-cultural y perfil asociativo.

Finalmente, en el último apartado se plantea que los consejos ciudadanos constituyen una especie de “botín” político, el cual ha sido aprovechado por actores como los partidos políticos y las autoridades delegacionales, lo cual lleva a cuestionar la verdadera representatividad de este mecanismo.

### **1. Los integrantes de los comités ciudadanos: las bases de los consejos**

Como se señaló anteriormente, los consejos ciudadanos de cada delegación de la entidad están integrados por los coordinadores de cada uno de los comités ciudadanos de las colonias y consejos de los pueblos. Dado que no existe una base de datos con estadísticas sobre los consejeros ciudadanos delegacionales, en este apartado se retoman una serie de datos que presentó el IEDF en un documento titulado *Perfil sociodemográfico básico de los integrantes de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos* (2011), sobre los integrantes de

los comités, que finalmente son la instancia de la que se constituyen los consejos, con el afán de mostrar un perfil sociodemográfico de la población a partir de indicadores básicos como su sexo, edad, nivel de escolaridad, ocupación y recursos con los que cuentan en su hogar. Así mismo, se retoman algunos datos sobre el Distrito Federal con el objetivo de contextualizar la información.

En principio, cabe indicar que el Distrito Federal es una de las entidades más pobladas del país. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010 realizado por el INEGI, la población ascendía a 8,851,080 personas, de los cuales el 52.2% son mujeres y el 47.8% hombres, con una alta densidad de población de 5,920 habitantes por kilómetro cuadrado.

Los comités ciudadanos y consejos de los pueblos están integrados por casi 15 mil ciudadanos de las distintas colonias y delegaciones de la entidad. Los integrantes de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos se componen en una mayor proporción por mujeres que por hombres. Conforme a la encuesta realizada en el 2011 por el Instituto Electoral del Distrito Federal puede afirmarse, con 95% de confianza, que las mujeres que integran a los comités ciudadanos y consejos de los pueblos representan entre 52.4 y 57.0% del total; mientras que entre 43.0 y 47.6% de todos los integrantes son hombres (véase Cuadro 9).

Cuadro 9. Composición por sexo de los integrantes

Sexo	Integrantes de CC y CP
Hombres	43 – 47.6%
Mujeres	52.4 – 57 %

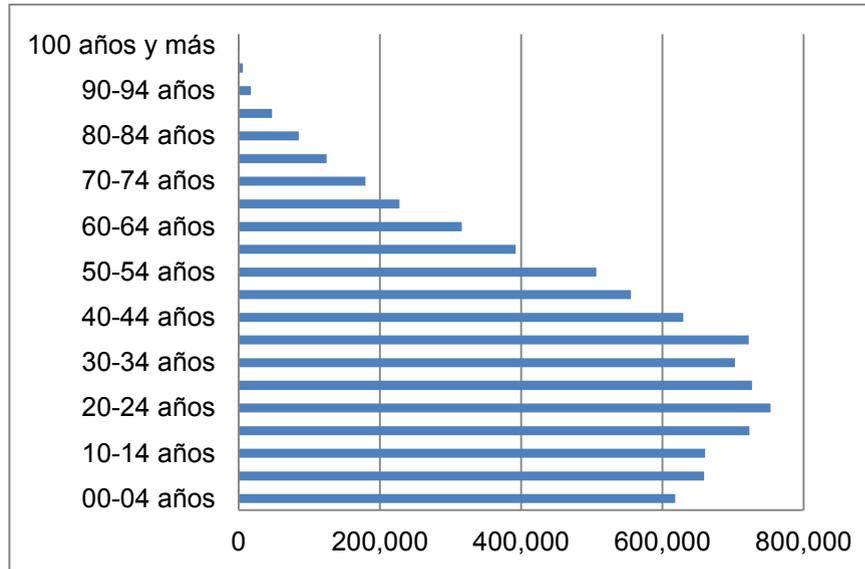
Fuente: Elaboración propia con información de IEDF, *Perfil sociodemográfico básico de los integrantes de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos*, 2011.

La pirámide poblacional de la entidad por grupos quinquenales de edad (véase Gráfica 15) muestra que ésta tiene una población mayoritariamente joven, aunque ya se observa un decremento en la parte inferior que corresponde al



proceso de decrecimiento de la fecundidad en las últimas décadas (1.69 en el DF mientras que sigue por arriba de 2.6 a nivel nacional).

Gráfica 15. Población del Distrito Federal por grupo de edad



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, censo 2010.

Respecto a la edad promedio de los integrantes de los comités y consejos (véase Cuadro 10), la encuesta realizada por el IEDF indica que está entre los 48.3 y los 50.2 años, en el caso de los hombres; y entre 45.4 a 47 años para las mujeres.

Cuadro 10. Composición por edad de los integrantes

Sexo	Edad
Hombres	48.3 – 50.2
Mujeres	45.4 – 47

Fuente: Elaboración propia con información de IEDF, *Perfil sociodemográfico básico de los integrantes de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos*, 2011.

En cuanto a la educación, es importante recordar que el Distrito Federal tiene uno de los más bajos niveles de analfabetismo (2.09 por ciento) comparado



con el nivel nacional (6.88 por ciento), además de un grado promedio de escolaridad de 10.5 años, por encima de los 8.6 años que hay en promedio en México.

El nivel de escolaridad de los integrantes de los comités y consejos (véase Cuadro 11) muestra que uno de cada tres aprobaron como máximo uno o más grados de preescolar, primaria o secundaria o, en su caso, nunca asistieron a la escuela (34.9% de las mujeres y 35.6% de los hombres). Los integrantes de los Comités y Consejos que aprobaron al menos un año de nivel profesional o postgrado (incluye maestría o doctorado) representan 30.4% en el caso de los hombres, y 23.8% de las mujeres.

Cuadro 11. Nivel de escolaridad de los integrantes

<b>Nivel de escolaridad</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Sin estudios	0.6	0.8
Preescolar	0.1	0.2
Primaria	12.8	13.0
Secundaria	21.4	21.6
Técnico o comercial	9.5	23.2
Bachillerato	23.0	14.9
Normal	1.7	1.4
Licenciatura	25.8	21.7
Maestría	4.1	2.0
Doctorado	0.5	0.1
No especificado	0.5	1.1

Fuente: Elaboración propia con información de IEDF, *Perfil sociodemográfico básico de los integrantes de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos*, 2011.

La ocupación que desempeñan los integrantes de los comités y los consejos es bastante diversa (véase Cuadro 12), aunque se sigue observando una distribución tradicional de los roles, pues una de cada tres (32.3%) mujeres declararon como su principal ocupación dedicarse al cuidado de sus familias y hogares mientras que sólo 0.6% de los hombres señalaron a ésta como su principal actividad. En el caso de los hombres, el “trabajo por cuenta propia” es la ocupación principal que declararon uno de cada tres, y ésta es la segunda más común entre las mujeres (20.0%).



Por su parte, el 4.3% de los hombres y el 4.7% de las mujeres declararon estar en situación de desempleo.

Cuadro 12. Ocupación de miembros de cc y cp

Ocupación	Hombres	Mujeres
Trabajo por cuenta propia	33.3	20
Sector privado	14.7	8.8
Comerciante	13.3	9.7
Jubilado pensionado	13	6.2
Gobierno	8.8	8.6
Estudiante	5	5.4
Desempleado	4.3	4.7
Empresario	4	1.3
Otra ocupación	2.5	2.8
Cuidado hogar	0.6	32.3
Campesino o jornalero	0.5	0.2
Sin trabajo remunerado	17.9	43.2
Disponibilidad de tiempo	18	11.6

Fuente: Elaboración propia con información de IEDF, *Perfil sociodemográfico básico de los integrantes de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos*, 2011.

Resulta importante considerar que estos datos parecieran indicar que el trabajo en los comités ciudadanos está concentrado en personas que no tienen trabajos remunerados (amas de casa, jubilados, desempleados) (17.9% en el caso de los hombres y 43.2% en las mujeres) o tienen trabajos que les permiten una mayor disponibilidad de tiempo o al menos una administración más flexible del tiempo (trabajadores por cuenta propia, estudiantes) (18% en el caso de los hombres y 11.6% en las mujeres).

También es importante señalar aquí que todos los presidentes de las mesas directivas que fueron entrevistados dijeron ser trabajadores por cuenta propia, jubilados o amas de casa (en el caso de las dos mujeres, la presidenta del consejo de Iztacalco y la del consejo de Xochimilco).



Finalmente, resta analizar el factor de los recursos y la situación económica en la que se encuentran los miembros de los mecanismos de representación vecinal y compararlos con los niveles nacionales.

En principio es importante señalar que de acuerdo a la evaluación más reciente que realizó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2008); el Distrito Federal es una de las entidades con menor índice de pobreza multidimensional<sup>23</sup>.

Es notoria la gran diferencia que existe en los niveles de pobreza y vulnerabilidad entre el Distrito Federal y a nivel nacional. Esto se ve reflejado en los indicadores de carencias sociales (véase Cuadro 13), los cuales muestran que, aunque siguen existiendo profundas desigualdades entre la población, ésta vive en general en mejores condiciones que a nivel nacional<sup>24</sup>.

Específicamente, resulta importante el contraste entre los niveles de rezago educativo, calidad y espacios de la vivienda y acceso a los servicios básicos en la vivienda, donde el Distrito Federal se encuentra muy por debajo de la media nacional.

<sup>23</sup> La metodología de la medición multidimensional de la pobreza parte de una definición extensa que permite visualizar el fenómeno de manera compleja, pues además de los distintos tipos de situaciones de pobreza y vulnerabilidad por carencia e ingresos, el instrumento muestra los niveles de desigualdad entre la población a través del indicador de cohesión social y en sus estadísticas es posible buscar información y hacer un diagnóstico diferenciando de distintas poblaciones. Esto es: a nivel nacional, estatal y municipal; con respecto a adultos mayores, jóvenes y niños; entre hombres y mujeres; y, con relación a su pertenecía a un grupo indígena.

<sup>24</sup> En 2008 los resultados indicaban que la población de México era de 106,680,526 personas, de las cuales 47.2 millones de personas (44.2 por ciento de la población), vivían en situación de pobreza multidimensional con un promedio de 2.7 carencias. Del total de la población en pobreza, 36 millones de personas (33.7 por ciento de la población) estaban en pobreza moderada y tenían en promedio 2.3 carencias; 11.2 millones de personas (10.5 por ciento de la población) experimentaba pobreza extrema y sufrían 3.9 carencias en promedio. Además, 35.2 millones (33 por ciento de la población) estaban en situación de vulnerabilidad por carencia social, con un promedio de 2 carencias; 4.8 millones (4.5 por ciento de la población) estaban en situación de vulnerabilidad por ingreso, y sólo 19.5 millones (el 18.3 por ciento de la población) no se consideraban ni pobres ni vulnerables.

En el Distrito Federal, por su parte, 2.45 millones de personas (27.8 por ciento de la población), vivían en situación de pobreza multidimensional. Del total de la población en pobreza, 2.26 millones de personas (25.7 por ciento de la población) estaban en pobreza moderada con un promedio de 2.1 carencias; y 0.19 millones de personas (2.1 por ciento de la población) experimentaba pobreza extrema con un promedio de 3.5 carencias. Además, 3.29 millones (37.4 por ciento de la población) estaban en situación de vulnerabilidad por carencia social con un promedio de 1.8 carencias; 0.41 millones (4.7 por ciento de la población) estaban en situación de vulnerabilidad por ingreso, y sólo 2.65 millones (el 30.1 por ciento de la población) no se consideraban ni pobres ni vulnerables.



Cuadro 13. Indicadores de carencias sociales

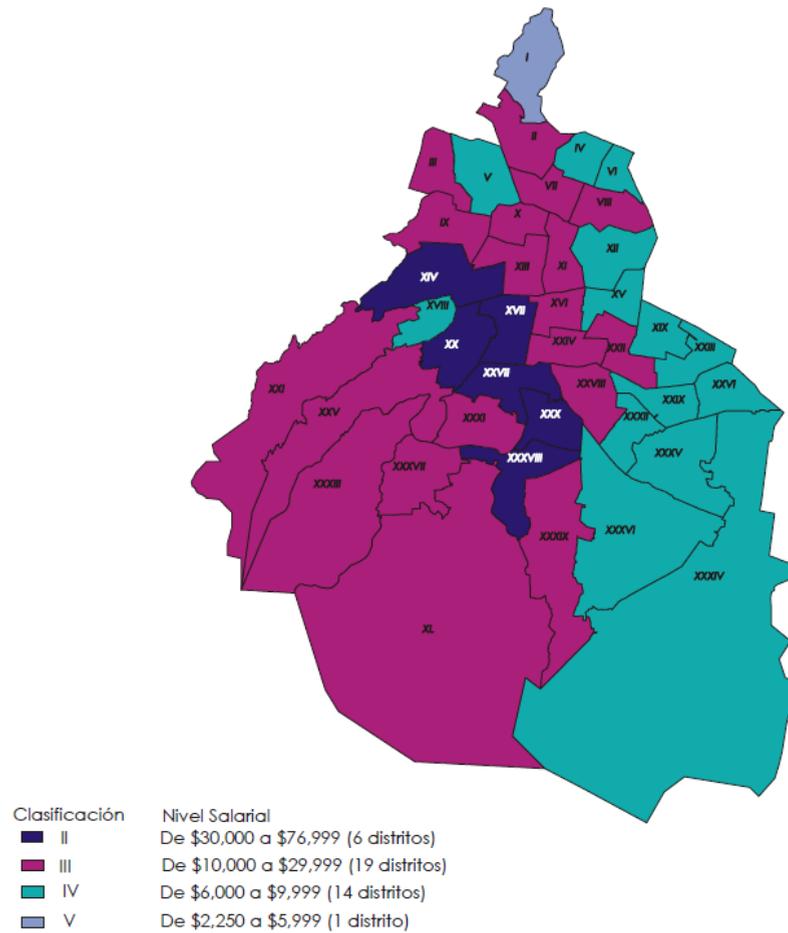
	Nacional	Distrito Federal
Rezago educativo	21.7%	10.6%
Acceso a los servicios de salud	40.7%	40.1%
Acceso a la seguridad social	64.7%	52.8%
Calidad y espacios de la vivienda	17.5%	6.3%
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.9%	3.8%
Acceso a la alimentación	21.6%	15.4%

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Coneval, 2008.

También es necesario señalar que las delegaciones de la entidad presentan diferencias importantes en términos de nivel económico. Un ejemplo claro de ello son los indicadores de nivel salarial y su distribución en los distritos electorales locales. A partir de esa unidad geoelectoral es posible observar las diferencias a nivel territorial que existen en el Distrito Federal (véase Mapa 1).



**Plano condensado con la estimación del salario predominante de los distritos electorales locales, 2004**



**Fuente:** Elaborado por la DEOyGE con base en BIMSA, *Mapa Mercadológico de la Ciudad de México 2004*, XII edición, y los límites de la cartografía electoral digital, RFE-IFE, al 17 de agosto de 2005.

Dada la heterogeneidad de la entidad, resulta de poca utilidad realizar cálculos promedio de los recursos con los que cuentan los integrantes de los comités y consejos de los pueblos. Sin embargo, hasta el momento no existe la información necesaria (estadísticas o bases de datos) que nos permitan abordar las diferencias en términos de ingresos y condiciones de pobreza, vulnerabilidad y carencias de dichos integrantes, aunque por las situación de la entidad lo que podría esperarse es una situación bastante ventajosa en comparación a las estadísticas nacionales.

La poca información que proporciona el IEDF se refiere a los medios de comunicación con que cuentan los integrantes. Estos datos resultan



especialmente útiles para la institución pues ésta debe encargarse de hacer difusión de convocatorias y planear cursos de capacitación, por lo que necesitaba saber con qué medio podía localizar a los integrantes con mayor facilidad. Lo que se encontró (véase Cuadro 14) fue que más de la mitad declararon disponen en sus domicilios de teléfono, computadora e internet (53.8% en el caso de los hombres y 47.9% en el de las mujeres), uno de cada tres sólo cuenta con teléfono (29.1% de los hombres y 32.9% de las mujeres) y menos del diez por ciento no cuentan con ningún medio (5.6% entre los hombres y 7.2% entre las mujeres).

Además, sólo tres de cada cinco integrantes de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos declararon que saben usar una computadora y más del sesenta por ciento dijeron no saber nada o sólo poco del uso de internet.

Cuadro 14. Recursos de comunicación de integrantes CC y CP

	Hombres	Mujeres
Teléfono, computadora e internet	53.8	47.9
Sólo teléfono	29.1	32.9
Teléfono y computadora	9.1	8.6
Computadora e internet	1	0.7
Sólo computadora	0.9	2
Teléfono e internet	0.4	0.5
Sólo internet	0.2	0.2
Ninguno	5.6	7.2

Fuente: Fuente: Elaboración propia con información de IEDF, *Perfil sociodemográfico básico de los integrantes de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos*, 2011.

Como se puede observar a partir de todos los datos presentados en este perfil sociodemográfico, los comités ciudadanos y consejos de pueblos del DF tienen una composición muy heterogénea, lo cual dificulta enormemente la exploración de los miembros que integran a los consejos ciudadanos delegacionales.

Dada la enorme dificultad de localizar<sup>25</sup>, entrevistar y analizar a todos los integrantes de los consejos ciudadanos delegacionales, que suman un total 1896 personas, se decidió concentrar el análisis a quienes ocupan los cargos de presidente de la mesa directiva de los consejos ciudadanos delegacionales; es decir, el más alto nivel de representación que existe en estas estructuras.

Para ello se llevó a cabo una ardua búsqueda y sistematización de información hemerográfica y se entrevistó a once de los dieciséis presidentes de los consejos ciudadanos (los otros no pudieron ser localizados o no aceptaron ser entrevistados).

## **2. Radiografía de los presidentes de los consejos ciudadanos**

El sentido de esta sección es mostrar que la forma en la que está diseñado el mecanismo, las prácticas que se llevan a cabo y las reglas (formales e informales) que prevalecen establecen un filtro de características sin las cuales un ciudadano común y corriente se vería, si no imposibilitado, por lo menos en grandes dificultades para participar.

Así pues, en este apartado se realiza un análisis de las características principales de quienes ocupan los cargos de presidente de los consejos ciudadanos delegacionales, de manera que se construye un retrato de quiénes son, cuáles son sus trayectorias y sus motivaciones para participar dentro de este mecanismo.

Los aspectos más importantes que se encontraron, y que se desarrollan a continuación, fueron: su pertenencia a grupos de interés, su experiencia en mecanismos de participación ciudadana anteriores, su experiencia en la administración pública, su militancia en partidos políticos y su visión de los consejos ciudadanos como un “escalón” en la construcción de una carrera política.

---

<sup>25</sup> Es importante recordar aquí que la información sobre los integrantes de los consejos ciudadanos no es considerada información pública por el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal

**i. Perfil socioeconómico**

**A. Experiencia en mecanismos de participación ciudadana**

Además de una amplia experiencia a través de organizaciones sociales, muchos de los presidentes de los consejos ciudadanos delegacionales tienen en su trayectoria el haber participado en instancias previas de organización vecinal, como lo fueron los comités vecinales de 1995 e inclusive las juntas de vecinos durante los ochenta.

Los presidentes de las mesas directivas de los consejos de las delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Magdalena Contreras, Tlalpan y Venustiano Carranza, habían ejercido ya en alguna ocasión un cargo de representación a nivel vecinal o barrial.

Dicha experiencia señala que los presidentes de las mesas no son ciudadanos que permanecían ajenos a los mecanismos locales de participación y a la vida política de la demarcación, sino que se han involucrado a través de distintos caminos en ella, dándose a conocer entre los miembros de sus colonias, creando lazos fuertes con la comunidad e inclusive grupos o asociaciones de vecinos. Su integración a los comités ciudadanos primero y después su postulación a la presidencia de los consejos ciudadanos delegacionales, resultaron de un largo proceso de activismo político.

**B. Experiencia en la administración pública**

En la convocatoria emitida en el 2010 por el IEDF para la integración de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos sólo se estipulaba como requisito no ser un servidor público de confianza con mando medio o superior, lo cual implicaba que otros trabajadores sí pueden participar.

Así pues, como se había mencionado anteriormente, de acuerdo a las cifras proporcionadas por el IEDF en el documento *Perfil sociodemográfico básico de los integrantes de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos*,



aproximadamente el 9% de los integrantes de estas instancias tienen como ocupación trabajar en el gobierno.

En las entrevistas se encontró que dicha participación se extiende a los presidentes de los consejos ciudadanos delegacionales, pues varios de ellos cuentan en su trayectoria el haber trabajado en alguna ocasión -o inclusive aún- en la administración pública, tanto a nivel delegacional como en el gobierno del DF.

Antonio Soria, presidente del consejo de Coyoacán, por ejemplo, en su momento, ejerció el cargo de coordinador de las Brigadas Operativas de la Jefatura de Unidad Departamental de Servicios Sociales y Educativas de la delegación Coyoacán. Y actualmente se define orgullosamente como un luchador social que ha aprendido a través de una larga trayectoria a ser un “gestor”, pues de acuerdo a él en el laberinto de la administración pública se necesita ser un experto para sacar adelante un trámite.

Por su parte, Benjamín Vázquez, el presidente del consejo de la Benito Juárez, fue contador público en un despacho privado durante la mayor parte de vida pero también cuenta con una amplísima experiencia en la administración pública local, pues trabajó en la delegación Benito Juárez y en lo que fuera el Departamento del Distrito Federal en asuntos relacionados con el presupuesto. Durante la entrevista él afirmó que es gracias a esa experiencia que él ha podido resolver los problemas que se han presentado para el ejercicio del presupuesto participativo.

Así mismo, Ernesto Sánchez, el presidente del consejo de la delegación Venustiano Carranza, laboró en las delegaciones Atzacapozalco y en Coyoacán como secretario técnico de las subdirecciones de participación ciudadana.

Juan Palomares, el presidente del consejo de Tlalpan, también trabajó en varias ocasiones en la administración pública, aunque no quiso aclarar en dónde ni qué cargos ocupó.

Y Miguel Ángel Benhumea, el presidente del consejo de la Magdalena Contreras, ocupó durante varios años diversos puestos en el gobierno de la delegación, incluyendo algunos de mando superior. Como Palomares, él

tampoco se mostró dispuesto a ahondar al respecto e incluso sugirió durante la entrevista que sólo hablaría al respecto si quedaba bajo confidencia. En la investigación, sin embargo, se encontró en documentos de rendición de cuentas que Benhumea está contratado por la delegación Magdalena Contreras como “prestador de servicios” por honorarios para labores relacionadas con los contratos de obra pública y ejercicio presupuestal.

Finalmente cabe resaltar el caso de José Luis Delgado, presidente del consejo de Tláhuac, quien anteriormente había ejercido diversas posiciones en esa misma delegación (incluyendo en la dirección de participación ciudadana) y actualmente tiene un puesto dentro del Departamento de Vía Pública de la delegación Tlalpan, en donde se localiza la organización de comerciantes en vía pública que dirige su hermano y de la cual él mismo es tesorero. Dicha posición en la delegación con intereses personales tan evidentes en la materia resulta por demás cuestionable.

Irma Campos y Maribel Chávez, las presidentas de los consejos de Iztacalco y de Xochimilco, respectivamente, son las únicas presidentas mujeres de consejo ciudadanos (puesto que Atziri Carranza del consejo de Miguel Hidalgo renunció a su cargo), y además, son las únicas que no cuentan con experiencia en la administración pública, en los partidos políticos, en asociaciones políticas o que formaron parte de anteriores mecanismos de participación vecinal.

Esta falta de experiencia, según reportaron, ha representado una serie de conflictos pues la gestión dentro de la administración pública es muy costosa y se necesita conocer los caminos a recorrer. Ambas han recurrido a Juan Palomares, presidente del consejo de Tlalpan, quien las ha guiado en algunos de los procesos que han tenido que enfrentar.

En resumen, en la exploración de las trayectorias de los presidentes de los consejos ciudadanos resulta claro que el trabajo y las responsabilidades que implican los cargos dentro de este mecanismo de participación son bastante afines a quienes cuentan con experiencia en el campo de la administración pública, sin la cual se encuentran en graves dificultades.

Esto significa que en términos fácticos el abanico de ciudadanos con posibilidades reales de ejercer dichos puestos es mucho menor al que parecería plantear la convocatoria, pues son pocos quienes cuentan con dichas capacidades.

**ii. Perfil político-cultural:**

**A. Un escalón para una carrera política**

Todos los presidentes de los consejos ciudadanos delegacionales ellos, sin excepción, reconocieron estar interesados en seguir una carrera política e inclusive perseguir un cargo de elección popular.

La mayoría de ellos se mostró precavido al momento de responder con qué partido político han pensado acercarse, pues como se analizará posteriormente, sus trayectorias se caracterizan por el transfuguismo entre varios partidos, dependiendo de ciertas coyunturas y oportunidades.

Sin embargo, sí pueden resaltarse de manera clara algunos ejemplos. Entre ellos, el caso antes mencionado de Sánchez, presidente del consejo de la delegación Venustiano Carranza, quien en la entrevista se dijo sólo simpatizante del PRD, pero que en realidad fungió y triunfó en las elecciones de julio de este año como candidato suplente a la diputación federal del distrito número nueve con el candidato del PRD Israel Moreno.

Los otros dos casos más notables al respecto son los de Vázquez y Delgado.

Vázquez, presidente del consejo de la delegación Benito Juárez, negó en un principio que los partidos políticos le hayan hecho ofertas, pues dijo no estar interesado en volver a trabajar “como empleado” en la delegación y que todo tiene que “ser totalmente apartidista”. Sin embargo, al finalizar la entrevista él mismo sacó un portafolio con una serie de recortes de notas de periódico en donde, entre otras acciones relacionadas con su gestión, aparecía una conferencia en la cual él había declarado estar buscando una candidatura como diputado local a través del PRI y el PVEM. Al mostrar dicha nota se le preguntó

respecto a cómo había terminado ese proceso y ahí contó con gran pesar que finalmente no se había podido lanzar como candidato pues el IEDF estaba presionando a los partidos con la cuota de género.

En resumen, Vázquez confirmó estar muy interesado no en un trabajo en la delegación sino en un cargo de elección popular, y trató de utilizar la posición que le ha dado la presidencia del consejo ciudadano como un escalón para lograrlo.

Por su parte, José Luis Delgado, presidente del consejo ciudadano de Tláhuac, se presentó a la entrevista acompañado de un representante del PRI en la sección de Coyoacán, partido con el cual confirmó sin vacilar tener una buena relación y con quienes estuvo en negociaciones durante las campañas para que se le seleccionara como candidato a una diputación local. Como Vázquez, Delgado no fue elegido como candidato por el asunto de las cuotas de género y otros problemas de arreglos interpartidistas. Sin embargo, él sigue considerando una carrera política y piensa postularse en una siguiente ocasión.

Otros presidentes de consejos ciudadanos, como Moncada (Álvaro Obregón, Ramírez (Cuauhtémoc) y Benhumea (Magdalena Contreras) reconocieron estar interesados en seguir su trayectoria política e inclusive en perseguir un cargo de elección popular, aunque dijeron no saber con qué partido lo harían.

La mayoría de ellos, sin embargo, trató en su momento de llamar la atención del PRD. Así lo indica la carta que publicaron en el correo ilustrado de *La Jornada* en enero de este año, momento en el cual se estaban decidiendo las candidaturas al interior de los partidos políticos para la elección de julio, y que fue firmada por varios de los presidentes de los consejos ciudadanos (Miguel Benhumea: Magdalena Contreras; Ernesto Sánchez Jiménez: Venustiano Carranza; Irma Valencia: Iztacalco; Félix Garduño: Cuajimalpa; Maribel Chávez: Xochimilco; Jesús Alcalá: Azcapotzalco; José Luis Delgado: Tláhuac) dirigida al Comité Ejecutivo Nacional del PRD, al Consejo Estatal del PRD en el DF y al Comité Ejecutivo Estatal del PRD en el DF, en donde declaraban: “confesamos que tenemos un sueño, en el cual llegue la hora en que verdaderamente tomen

en cuenta a la ciudadanía en cargos de representación popular (...) Representamos a alrededor de 900 comités ciudadanos; eso no es poca cosa, ya que en estos tiempos es difícil obtener la confianza de la ciudadanía por medio de su voto. Pedimos que se tome en cuenta a los consejos ciudadanos por conducto de su presidencia en cada delegación; de no hacerlo así, cuestionaremos firmemente ante los medios de comunicación masiva su imposición y evasiva” (*La Jornada*, 25 de enero 2012).

En las entrevistas con los presidentes de los consejos apareció de manera bastante clara la perspectiva de que las instancias de participación ciudadana como los comités y consejos ciudadanos no sólo pueden ser una especie de escalón para la construcción de una carrera política con miras a un cargo de elección popular, sino que además es bueno que exista esa formación.

Todos los presidentes de los consejos se consideran de alguna manera luchadores sociales, activistas políticos, que se han formado desde las bases, los “cimientos”, y que con la legitimidad que implica el cargo de “representante” que tienen a nivel de sus colonias (como miembros de los comités ciudadanos) y a nivel de la delegación (como presidentes del consejo) consideran que cuentan con las herramientas y el capital político necesario para emprender “la escalada”; es decir, una carrera política dentro de la contienda electoral en mayor escala.

### iii. Perfil asociativo

#### A. Pertenencia a grupos de interés

Los presidentes de los consejos ciudadanos delegacionales son ciudadanos con largas trayectorias en diversas organizaciones sociales. Específicamente, debe resaltarse que la mayoría de ellos están fuertemente ligados a grupos con intereses políticos de índole local y territorial.

Tal es el caso de Mario Moncada, presidente del consejo ciudadano de la delegación Álvaro Obregón, pues lo que más claramente ha marcado su trayectoria política ha sido su pertenencia a una agrupación cuyo principal objetivo es defender la ocupación del predio de 11,700 metros en el que vive en

el territorio de la delegación. Primero bajo las órdenes de una líder que lo “obligaba a hacer proselitismo, agitación y propaganda”, y actualmente como el representante de la asociación civil que formaron, “Movimiento Social del Poniente” (integrada por mil personas pertenecientes a dieciocho colonias), Moncada ha dedicado gran parte de su vida a gestionar el proceso –aún incompleto- de regularización de ese terreno. El motivo por el cual ingresó como coordinador interno del comité vecinal está relacionado claramente con sus actividades en la colonia y agrupación que dirige.

Otro ejemplo es el del presidente del consejo de la delegación Tláhuac, José Luis Delgado, cuya familia siempre ha estado ligada al comercio en vía pública. Concretamente, su hermano es el líder y él es el tesorero de una organización de comerciantes en vía pública bastante extensa, con agremiados en las delegaciones Tlalpan y en Tláhuac.

También está el caso del presidente del consejo ciudadano de la delegación Cuauhtémoc, Arturo Ramírez, quien durante la entrevista se negó a aceptar relación alguna con grupos políticos pero quien ha sido señalado en la prensa como miembro del grupo relacionado al escándalo del conjunto habitacional Ciprés. En dicha unidad, que se encuentra en la delegación Cuauhtémoc, y está compuesta por 21 torres de 36 departamentos donde viven 756 familias, es decir, alrededor de 3 mil 150 electores, los vecinos han acusado a los administradores de corrupción, desvío y mal manejo de los fondos y uso indebido de suelo por los locales comerciales que -de acuerdo a las declaraciones- rentan para su lucro personal. Además, Ramírez tiene una estrecha relación con la Asociación Mexicana de Transporte y Movilidad, a la cual calificó como un “vecino” que les “presta” las instalaciones, pues en ellas se localiza la oficina del consejo ciudadano delegacional, en donde se llevó a cabo la entrevista.

Y finalmente, debe mencionarse el caso de Jesús Alcalá, presidente del consejo ciudadano de la delegación Azcapotzalco, cuya trayectoria política estuvo - y continúa estando pues se declara “en resistencia”- ligada al Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), en donde ejerció el cargo de dirigente de la sección de

ingenieros por quince años. Al frente de ésta participó en la huelga de hambre de cincuenta días en el Zócalo de la ciudad, una acción dirigida a presionar al gobierno para que revocara la decisión de eliminar a la compañía.

Estos ejemplos son de utilidad para mostrar que varios de los presidentes de los consejos ciudadanos no son ciudadanos independientes, autónomos, desligados de grupos con intereses privados, sino todo lo contrario. Se trata de representantes y líderes de organizaciones con un gran capital político y social, que durante años han trabajado en la gestión y negociación de sus objetivos a nivel local con las autoridades delegacionales, y que han encontrado en los consejos ciudadanos un canal propicio para ello.

El cargo de presidente de un consejo ciudadano delegacional otorga legitimidad y derechos a quien lo ejerce. Las autoridades de la delegación están obligadas a reunirse y mantener una relación con estos ciudadanos, pues tienen la figura de representantes de las delegaciones.

#### B. Militancia en partidos políticos y transfuguismo

Aunque la convocatoria del IEDF para la participación en este mecanismo indicaba claramente en los requisitos que no debían ser dirigentes ni representantes de partido político alguno en el ámbito local y federal, el trabajo de campo realizado para esta investigación, la exploración hemerográfica y la literatura, muestran un panorama muy diferente.

Se encontró que un aspecto fundamental de la trayectoria de los presidentes de los consejos ciudadanos es su experiencia como militantes en partidos políticos, la cual se caracteriza por un alto grado de transfuguismo; es decir, por el paso constante de un partido a otro dependiendo de la coyuntura que se presentara.

Tal es el caso de Mario Moncada, presidente del consejo ciudadano de la delegación Álvaro Obregón. Entre sus actividades políticas destacan su integración al Frente Cardenista de Regeneración Nacional, partido al cual representó ante el IFE en las elecciones de 1994, después un cargo como asesor

del diputado René Baldomero Ruíz (del mismo partido) en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y posteriormente un cargo como asesor de la bancada del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados. En los últimos años, sin embargo, Moncada ha estado estrechamente relacionado con Leonel Luna, del PRD, quien fungiera como jefe delegacional de Álvaro Obregón en el periodo 2006-2009, como diputado local en la ALDF por el distrito XVIII de 2009 a 2012 y actualmente como candidato electo una vez más a la jefatura delegacional para el periodo 2012-2015.

También está el ejemplo de José Antonio Soria, presidente del consejo ciudadano de la delegación Coyoacán, quien ha participado en varios partidos políticos. Inicialmente lo hizo con el PRI, hasta que perdieron las elecciones y el gobierno del DF en el 97, fecha en la cual Soria se incorporó al PRD y comenzó a trabajar en la delegación. Fue coordinador del Módulo de Atención Ciudadana del Diputado Mauricio Toledo, del PRD, y coordinador de Brigadas Operativas de la Jefatura de Unidad Departamental de Servicios Sociales y Educativas de la delegación Coyoacán. Según sus propias palabras, hizo esa alianza con Toledo, quien le hizo “muchas promesas que no cumplió”, por lo cual, dijo: “renuncié al PRD y ahora tengo mi alianza con el PAN, por el Partido Acción Nacional, con quien estoy haciendo un acuerdo”<sup>26</sup>.

Los cambios de partidos políticos no le parecen nada contradictorios, pues no se trata de una posición ideológica sino de una cuestión de utilidad política. De hecho, al referirse a otros políticos se reflejó que él lo considera algo muy natural: “son políticos que están aquí, están acá, se columpean, y están así toda la vida”<sup>27</sup>.

Ahora bien, es importante resaltar el hecho de que la militancia en partidos políticos no se limita a una experiencia del pasado, pues muchos de los presidentes de los consejos ciudadanos han continuado participando en éstos.

Uno de los más notorios es el caso del presidente del consejo de la delegación Venustiano Carranza, Ernesto Sánchez, a quien se entrevistó en su

---

<sup>26</sup> Entrevista con Antonio Soria, 10 de abril de 2012.

<sup>27</sup> Entrevista con Antonio Soria, 10 de abril de 2012.

domicilio particular, que hace las veces de oficina del consejo pues éste no cuenta con una. Afuera de su casa, en donde se reúne en muchas ocasiones el consejo, colgaba una manta gigante de propaganda de Israel Moreno, entonces candidato (ahora electo) a diputado federal por el PRD, con quien Sánchez participó como candidato suplente en las elecciones de este año (véase anexo fotográfico).

Además, Sánchez tiene una estrecha relación y apoyó abiertamente durante el proceso electoral al candidato a jefe delegacional del PRD en Venustiano Carranza, José Manuel Ballesteros (véase anexo fotográfico).

Otro ejemplo es el de José Antonio Soria, presidente del consejo ciudadano de la delegación Coyoacán, a quien se le entrevistó en las oficinas en donde él trabaja, en la colonia Ruíz Cortines, que según dijo en primera instancia son del consejo, pero después reconoció que en realidad no son oficiales sino que es la oficina informal del consejo pues las instalaciones pertenecen al exdiputado panista de la ALDF, Ezequiel Rétiz, entonces candidato a jefe delegacional por el PAN, quién –en sus palabras- lo “apoya” con ese tipo de recursos.

En la puerta de la oficina de Soria, al momento de la entrevista, había un cartel de propaganda de campaña de Josefina Vázquez Mota, entonces candidata presidencial por el PAN, y a la entrada, es muy importante notar, se encontraba una verdadera montaña de no menos de trescientas bolsas de despensas (con una serie de productos como aceite, frijoles, arroz, lentejas, azúcar, pasta, atún, jabón y papel de baño), las cuales Soria dijo eran proporcionadas por Rétiz y que él distribuía entre la comunidad.

En las paredes de su oficina también se encuentran mapas de las secciones electorales de la delegación y cuenta con una secretaria con todos los recursos (computadora, internet, teléfono) para atender a quienes llegaran.

En esa oficina es donde atiende y desde donde resuelve Soria los problemas y asuntos de los comités ciudadanos y del consejo ciudadano delegacional.

Además, el entrevistado narró con detalle cómo ha ido construyendo un cuadro político con el cual se moviliza, pues él evidentemente tiene un coto de poder al menos en un territorio de la delegación: “Hoy ya tengo vecinas, vecinos que los capacito, que los enseño, los instruyo. Como puedes ver ahí tengo mi red de gente que trabaja conmigo, que les doy este ... mmm... primero los capacito, les digo cómo es esto, cómo se maneja, se han sumado conmigo y muchos de ellos ganaron comités vecinales.”<sup>28</sup>

La militancia de Soria en la campaña del panista Rétiz está ampliamente documentada en la prensa (véase anexo fotográfico), sin embargo hasta la fecha no se le ha denunciado por ese motivo ante las instituciones correspondientes ni destituido del cargo.

Otro caso que habría que mencionar es el de Ramírez, presidente del consejo de la delegación Cuauhtémoc quien, a diferencia de los otros presidentes, se mostró muy precavido al momento de describir su relación con las autoridades delegacionales y los partidos políticos. Sin embargo, la entrevista que se le realizó, fue en una sala de juntas en la que, no se podía dejar de observar, estaban impresa y organizada toda la cartografía del IEDF (las secciones electorales), y cada mapa tenía marcas de rutas y taches en ciertas manzanas. Pese a lo que indicaba la evidencia que se encontraba sobre la mesa en la que se le entrevistó, él afirmó que los consejos ciudadanos funcionan muy aparte de los intereses de los partidos.

Además, como se dijo anteriormente, en la prensa se ha reportado que Ramírez es parte del grupo ligado al escándalo de la unidad habitacional Cipreses, a quienes se les ha acusado de ser perredistas de la corriente bejaranista y los vecinos se quejan amargamente de los altísimos cobros de cuotas y el desvío de fondos que se hace en tiempo de elecciones. Sobre ello, Ramírez se negó a comentar y sólo reconoció que en lo personal sí tiene simpatías por el PRD, pues “es amarillo”.

En resumen, los presidentes de los consejos ciudadanos son individuos que en el pasado han militado en diversos partidos políticos y que en la

---

<sup>28</sup> Entrevista con Antonio Soria, 10 de abril de 2012.

actualidad mantienen fuertes vínculos con éstos. Sobre dichas relaciones se ahondará posteriormente, cuando se analice la intervención de los partidos políticos en la vida de los consejos.

### 3. Los consejos como “botín” político

Si bien se supone que los consejos ciudadanos delegacionales son instancias de representación ciudadana independientes de los partidos políticos y de las autoridades delegacionales, en esta investigación se encontró que en los hechos estos actores están profundamente involucrados a la vida de este mecanismo, pues pareciera que los consejos son una especie de “botín” político que todos quieren controlar y de esa manera extender sus áreas de influencia.

Durante las entrevistas, los presidentes de los consejos ciudadanos delegacionales, hicieron constante referencia a las dificultades que genera para la negociación y la toma de decisiones la presencia de distintos grupos políticos ligados a los partidos políticos más importantes: PRI; PAN y PRD.

Jesús Alcalá, el presidente del consejo de Azcapotzalco, hizo referencia a los grupos internos de los partidos, que pueden haber entre tres y seis por colonia, y la irrupción que generó la incorporación de los comités ciudadanos y consejos de pueblos como una nueva figura de representación en la dinámica que existía para negociar:

“Si hay una organización dentro de una colonia, o gente que toda una vida o que ha gestionado y que viene la delegación y políticamente se trabaja con ellos, cuando aparece la figura del comité lo ven como un enemigo.(...) Esos grupos normalmente, igual, como si estuviéramos en la Asamblea Legislativa, buscan acceder al poder, ser presidentes, tener la mesa directiva controlada, entonces cuando pierden, cuando no tienen ese objetivo, pues cuando son las decisiones están en desacuerdo. Y no porque tengan la razón, simplemente es para poner piedras en el camino y no avance esto, porque políticamente, no les conviene. Hay grupos igual aquí, son grillas tremendas”.

Por su parte, Benjamín Vázquez, el presidente del consejo de Benito Juárez, por ejemplo, hizo hincapié en la intervención de los partidos políticos dentro de los comités vecinales, la cual genera diferencias y hace que los

integrantes de los consejos busquen intereses particulares y se dificulten los acuerdos.

“Los partidos están muy desunidos atrás de esto, tonces aquí, Benito Juárez pues hay ahí amarillitos, hay azules, hay de colores, no? entonces es lo que descompone mucho esto. Hace veinte años que eran elecciones vecinales, no estaban metidos los partidos, era una cosa muy interna, y ahora los partidos les dan línea.”

También Irma Campos, la presidenta del consejo de Iztacalco, afirmó que dentro de los mayores problemas que hay en el consejo y que más han obstaculizado su desempeño son los conflictos entre grupos mediados por intereses partidistas, por “grillas” y por “a ver qué me toca”.

En lo personal, Campos se deslinda de pertenecer a un partido político, pese a que en la prensa (*La Jornada*) se publicó a su nombre una carta en donde se decía que ella quería ser candidata por el PRD. Y, de hecho, la entrevistada señala que su apartidismo le ha sido costoso pues “Al yo no pertenecer a ningún grupo político dentro de la delegación, pues eso no me permite que yo de verdad tenga buena... tengo relación, pero no tengo nada concreto (...) Estoy luchando ahorita a contracorriente, sobre todo con la camiseta delegacional porque no soy de su ideal, no soy de su proyecto de trabajo y bueno pues esto a mí me complica”. En cambio, dice, otros presidentes de otros consejos ciudadanos “tienen muy buena relación con su delegado y les está prometiendo esto y lo otro”, refiriéndose a posibles cargos de elección popular y reconoce que los consejos y el trabajo ahí “es la tabla para poder brincar a aquello”.

Respecto a la intervención de partidos políticos, Juan Palomares, el presidente del consejo de Tlalpan, dijo que “inicialmente esta participación ciudadana, cuando se da, los partidos lo ven como una necesidad de extensión de sus espacios de influencia y entonces tenemos aquí comités que tienen simpatía, injerencia o relación con los de los partidos principales, de lo que conocemos nosotros son unos compañeros que tienen cercanía con los tres diferentes partidos más importantes. ¿Sí? O algunos ciudadanos y algunos que están totalmente ajenos o que no son simpatizantes de los mismos partidos”.

Virginia Huerta, vocal de la mesa directiva del consejo de Tlalpan, fue más allá aún en su declaración, pues afirmó que “algunos partidos hasta financiaron las campañas de algunos comités”, lo que resulta en “un mosaico de simpatía política” muy complejo.

En lo personal ellos dijeron tener simpatía por el PRD, sin embargo que han hecho un pacto para ser apartidistas en su trabajo dentro del consejo. Aún así, reconocieron que en su momento Ebrard los invitó a ellos y a todos los coordinadores internos de los comités ciudadanos a desayunos en los cuales les presentó a Miguel Ángel Mancera, actualmente candidato electo a la jefatura de gobierno del DF, y a Mario Delgado, actualmente candidato electo a senador, bajo la promesa de que ahí les resolverían varios de los trámites que estaban tratando de gestionar.

El presidente del consejo de la delegación Cuauhtémoc reportó algo similar cuando se le preguntó sobre la relación con el Gobierno del DF. Ramírez dijo que “quisieron ver a los comités ciudadanos como botín político para impulsar a ciertos actores que estaban en el GDF”, específicamente a Marcelo Ebrard y a Mario Delgado (entonces candidato del PRD a senador, ahora ya electo), quienes organizaron desayunos a los que él no asistió porque “era más que nada irte a sacar la foto, ir a darle el respaldo a los señores”.

La ex presidenta del consejo ciudadano de la delegación Miguel Hidalgo, Atziri Carranza López, acusó al jefe delegacional, Demetrio Sodi, de “corromper” a miembros de los comités y declaró en una conferencia de prensa que “la realidad es que muchos de los comités de las colonias, así como las mesas directivas ciudadanas de las 16 delegaciones que confirman el DF, están cooptadas por fuerzas e intereses de los diferentes partidos y funcionarios en turno, que hacen un manipuleo directo o indirecto sobre estos grupos”.

Uno de los ejemplos más claros de la intervención de las autoridades delegacionales en los procesos internos de un consejo fue narrado por Mario Moncada, el presidente del consejo de Álvaro Obregón.

Moncada dijo tener una “buena relación” con todos los partidos políticos de la delegación, aunque se confiesa simpatizante del PRD, de López Obrador y

muy especialmente de Leonel Luna. A este último, quien fungiera de jefe delegacional de Álvaro Obregón en el periodo 2006-2009, como diputado local en la ALDF por el distrito XVIII de 2009 a 2012 y actualmente como candidato una vez más por la jefatura delegacional, lo mencionó en repetidas ocasiones de la entrevista, pues él ayudó a Moncada para realizar diversas gestiones relacionadas con los servicios de la comunidad que éste representa. Pero sobre todo, Luna lo apoyó para obtener el cargo como presidente de la mesa del consejo ciudadano: le habló el día anterior a la elección de la segunda mesa y le dijo “Mario, vas como candidato de unidad a la presidencia del consejo” y tan solo unas horas más tarde le habló el Director de participación ciudadana de la delegación para decirle “Mario, a nombre del jefe delegacional te informo que vas como candidato de unidad a la presidencia de la mesa directiva de consejo”<sup>29</sup>.

Moncada define su ingreso a la presidencia como un gran triunfo, he incluso presumió que cuando se estaban llevando a cabo las votaciones le hablaron para decirle “Mario, mándame a tus coordinadores a que voten por la otra planilla porque todos se están yendo contigo, cabrón. ¡Todos! Entonces yo necesito un primero y un segundo lugar pa que te apoyen. Tú y el segundo lugar que sea también de los nuestros”<sup>30</sup>.

Resulta muy claro, en la descripción de ese proceso, que las elecciones internas y el funcionamiento del consejo ciudadano están totalmente ligadas a las autoridades delegacionales. Y no a nivel menor, pues por la forma en que Moncada lo plantea pareciera que el jefe delegacional no sólo nombra a los candidatos, sino que además controla los resultados.

Con excepción de Moncada, en las entrevistas a los presidentes de los consejos éstos negaron –evidentemente- haber sido impuestos o siquiera apoyados por las autoridades delegacionales. Sin embargo, en la prensa se han reportado una serie importante de anomalías e irregularidades.

En la delegación de Tlalpan se creó un escándalo cuando un grupo que se denominó “Comités Organizados por Tlalpan” (conformado por 63 organizaciones

<sup>29</sup> Entrevista a Mario Moncada, realizada el 16 de abril de 2012.

<sup>30</sup> Entrevista a Mario Moncada, realizada el 16 de abril de 2012.

de las 155 electas el 24 de octubre), denunció ante la prensa y la opinión pública<sup>31</sup> la “cooptación” de los coordinadores de comités ciudadanos de Tlalpan para que el proceso de integración del consejo ciudadano delegacional resultara a modo del jefe delegacional, Higinio Chávez García.

De hecho, ese grupo acusó a Chávez García de haber invitado a miembros de los comités a pasar un fin de semana en Acapulco y a otros tantos a una comida, con el fin de que votaran por la planilla conformada por gente leal a sus intereses, decisiones y planes.

Los comités que llevaron a cabo esa denuncia se decían independientes, verdaderamente ciudadanos, y exigían al jefe delegacional que “saque las manos de las elecciones y nos deje en libertad para actuar como ciudadanos”.

Un caso más de intervención de las autoridades delegacionales fue reportado en la prensa por miembros del consejo delegacional de Iztapalapa, quienes denunciaron a la jefa delegacional, Clara Brugada, de tratar de manipular las elecciones del consejo al enviar personal el día que el pleno eligió a la primera mesa directiva.

Hilario Nolasco, entonces presidente del consejo ciudadano de Iztapalapa, afirmó que servidores públicos enviados por Brugada tomaron posesión de las urnas que contenían los votos para integrar y conformar las comisiones del consejo, que interceptaban en la puerta a los miembros del consejo y les entregaban formatos, incluso les quitaban el voto de la mano a los consejeros y ellos los metían en la urna, y además de ofrecer dinero a cambio del voto a favor de algunas planillas para la integración de comisiones. Señaló que en el pase de lista de votantes aparecían 185 personas, sin embargo en el conteo final de votos habían 201 votos, es decir que habían 16 boletas más, algunas de las cuales eran de un papel diferente al que se había entregado para la votación.

También en la delegación Magdalena Contreras hubo un gran escándalo alrededor de la elección del presidente del consejo ciudadano, Miguel Ángel

---

<sup>31</sup> El 27 de enero de 2011, notas de Ernesto Osorio en el periódico *Reforma*, de Lorenzo Pérez en la página web de *Ciudad Capital*, de Notimex en la página web de Grupo Fórmula.

Benhumea, pues algunos miembros de comités ciudadanos denunciaron la intervención del jefe delegacional Eduardo Hernández en el proceso electoral.

Felipe Rodríguez Flores y Arturo Hernández, quienes encabezaban el grupo de 21 inconformes (de 53 comités que compone al consejo), declararon que la elección estuvo “amañada” con miras a “mantener el control político” en la demarcación por parte de Hernández, quien cuenta con al menos diez comités ciudadanos integrados por “ciudadanos” que al mismo tiempo son funcionarios de su administración.

Aseguraron además que el proceso se había llevado a cabo en la sede delegacional, lo cual inhibió la participación pues se graba la sesión y después se ejercía presión sobre los representantes vecinales.

Resulta importante recordar aquí que Benhumea, quien resultó electo en ese cuestionado proceso como presidente del consejo, efectivamente estuvo durante ese periodo trabajando en la delegación, cobrando como “prestador de servicios” por honorarios.

En las entrevistas realizadas a los presidentes de los consejos, aunque no llegan a aceptar complicidades con autoridades delegacionales, sí se alcanzó a reflejar en su discurso que los procesos de integración de las mesas no necesariamente fueron independientes de éstas.

Un ejemplo de ello es el presidente del consejo de Tláhuac, José Luis Delgado, quien durante la entrevista hacía referencia a su incorporación al consejo con expresiones como “me pusieron ahí” y “me metieron ahí”, y aún más, afirmaba que se necesitaba que hubiera “control” porque los diferentes grupos internos ocasionaban un gran problema y se precisaba “ponerlos en orden”.

Los consejos ciudadanos, según lo que refleja el análisis aquí presentado, representa un espacio sumamente atractivo para actores que buscan extender su margen de incidencia, como lo son los partidos políticos y los grupos ligados a los gobiernos delegacionales.



## Conclusiones

Al contrario de la presentación que hace el IEDF y otras instituciones de los consejos ciudadanos delegacionales como un mecanismo de representación ciudadana independiente, autónomo, a los partidos políticos y a las autoridades delegacionales, lo que se halló en esta investigación es un panorama muy diferente.

Los presidentes de los consejos son ciudadanos con fuertes vínculos a grupos de interés, gracias a los cuales han conformado cotos de poder a nivel local que los han dado a conocer entre la población, pero también que los colocó en la mira de partidos políticos y grupos allegados a las autoridades delegacionales, lo cual les ha permitido ir ascendiendo hasta el cargo que tienen actualmente.

Las trayectorias políticas de los individuos que llegaron a ejercer estos cargos son bastante amplias. En su mayoría tienen experiencia en la administración pública, pues han ejercido –o siguen ejerciendo– cargos a nivel delegacional o en el gobierno del Distrito Federal en diferentes ocasiones, lo cual los ha capacitado para hacer frente a las complicadas gestiones que se les asignan como presidentes. También han militado en diferentes partidos políticos, cambiando continuamente de uno a otro dependiendo de la coyuntura y las oportunidades que se les presentaran.

Se trata de representantes y líderes de organizaciones con un gran capital político y social, que durante años han trabajado en la gestión y negociación de sus objetivos a nivel local con las autoridades delegacionales, y que han encontrado en los consejos ciudadanos un canal propicio para ello.

Los presidentes de los consejos, además, utilizan la posición, los recursos y las conexiones políticas que conlleva el cargo para la persecución de intereses de índole personal, entre los cuales está claramente la construcción de una carrera política con miras a puestos de elección popular.

Los partidos políticos, por su parte, a través de sus bases de apoyo y militantes a nivel local, se han infiltrado en las figuras de los comités ciudadanos

y forman parte fundamental de la composición de los consejos, pues han encontrado en ellos un canal para la ampliación de sus esferas de influencia a nivel local. De ahí que se pueden identificar claramente las afiliaciones partidistas de los presidentes de los consejos, que en tiempo electoral participan en la maquinaria partidista haciendo proselitismo político.

Las autoridades delegacionales, a su vez, encuentran en los consejos ciudadanos un espacio a través del cual pueden legitimar sus acciones de gobierno, por lo cual han realizado diversos intentos por controlar las mesas directivas de estas instancias a través de la manipulación de los procesos electorales por medio de las cuales se seleccionan los miembros que las integran, asegurándose de que los miembros electos cooperen con ellos.

## CAPÍTULO V. CONCLUSIONES GENERALES

Esta investigación inicia planteando un marco conceptual en el cual se retoman las teorías de la democracia que abogan por la necesidad de establecer un umbral mínimo de requisitos o lineamientos para catalogar a un régimen político como democrático.

Al respecto, se señala que en México, después de una transición prolongada, finalmente se ha logrado construir un régimen democrático pues: 1) el control de las decisiones del gobierno está constitucionalmente investido en los funcionarios electos, 2) los funcionarios son elegidos en elecciones inclusivas, limpias, decisivas, institucionalizadas, y 3) los ciudadanos gozan de derechos políticos y civiles.

Sin embargo, se insiste también en que la democracia no debe contemplarse únicamente como un conjunto de normas, reglas y procedimientos, sino que se deben considerar dimensiones más sustantivas. Para ello se retoma el debate de la denominada “calidad de la democracia”, el cual distingue cinco dimensiones que se debieran ser tomadas en cuenta cuando se habla de una buena democracia. Estas son: el imperio de la ley, la competencia, la rendición de cuentas horizontal y vertical y, finalmente, la participación.

Los derechos de participación, se enfatiza, no sólo deben existir formalmente sino que debe existir la posibilidad real de que sean ejercidos. Además, debe existir una multiplicidad de mecanismos que complementen a las elecciones mediante los cuales la ciudadanía pueda participar en la toma de decisiones.

Esto lleva a la necesidad de analizar varias de las definiciones de participación política, decidiendo retomar las más amplias y a establecer una tipología que permite diferenciar entre participación electoral, ciudadana y electoral a partir del criterio de cuál es la vía que se utiliza y el grado en el que está institucionalizada.

Posteriormente se plantea que el propósito de la investigación es utilizar el caso de un mecanismo de participación -los consejos ciudadanos delegacionales

que se instauraron en el Distrito Federal- como una ventana para explorar los factores que modelan, inhiben y promueven la participación ciudadana.

En ese sentido se presentan algunas de las teorías que han tratado de explicar la participación política a partir de la influencia de las características individuales. Se agrupa a dichas explicaciones en tres grandes grupos: A) Las que distinguen la importancia de los atributos personales y los recursos con los que cuentan los individuos, B) Las que hacen énfasis en los efectos de las actitudes y valores que conforman la cultura política de las personas, y C) Las que subrayan la relación entre la pertenencia a grupos y el capital social y la participación.

Sin negar la capacidad explicativa de dichas teorías y los factores que ellas indican se plantea, sin embargo, que existe la necesidad de complementarlas y encontrar una explicación que contemple de qué manera el marco institucional que regula la actividad política tiene efectos sobre la participación.

Se propuso por lo tanto realizar un análisis a partir del marco institucional; de los mecanismos de participación ciudadana, sus normas y reglas (formales e informales), y cómo éstas configuran las posibilidades de participación, construyen preferencias en los ciudadanos y, de ésta forma, inciden en fomentar, inhibir y moldear su participación.

Específicamente, se señala que el propósito de la investigación, es realizar un análisis explicativo que responda a la pregunta: ¿de qué manera el diseño institucional del mecanismo de participación -en este caso los consejos ciudadanos del Distrito Federal- moldea, fomenta y obstaculiza la participación ciudadana?

A partir de ello se formula un modelo de análisis que permite el estudio del diseño y funcionamiento de los consejos ciudadanos delegacionales del Distrito Federal.

Antes de realizar dicho análisis, sin embargo, se afirma que resulta importante examinar la experiencia histórica de la participación ciudadana en el

Distrito Federal, de manera que se tenga claro el contexto en el cual se desarrollan los consejos ciudadanos.

Así pues, en el segundo capítulo se exploran los diversos mecanismos de participación ciudadana que se han instaurado en la entidad.

Se señala que durante el periodo de 1928 a 1997 los pocos canales institucionales que se abrían para la participación de la ciudadanía estaban diseñados de manera tal que la canalizaban a través de grupos de interés, organizados de manera corporativa y que no permitían mayor incidencia. A ellas se les denomina mecanismos de consulta sectorial no vinculatoria.

Posteriormente, dichos mecanismos cambiaron de diseño y el criterio sectorial de integración de los miembros se transformó a uno territorial, lo cual dio origen a instancias institucionales de representación vecinal o colonial y delegacional.

Las atribuciones que tenían estas instancias, sin embargo, continuaron siendo de tipo informativo y consultivo, sin carácter vinculatorio, lo cual les asignaba un nivel bajo de incidencia.

Fue hasta la década de los noventas que, a raíz de los movimientos sociales y la presión popular que se había dado en la década anterior, se comenzaron a realizar las reformas políticas que habrían de transformar el régimen político de la entidad de autoritario a democrático.

Entre los cambios más importantes están la elección de los funcionarios, pues desde 1928, fecha en la cual se desapareció el régimen municipal en el Distrito Federal, y hasta 1997, el denominado jefe del departamento era designado por el ejecutivo federal.

Fueron momentos importantes para la democratización de la entidad: la creación de la Asamblea de Representantes, su transformación en Asamblea Legislativa, la primera elección democrática de jefe de gobierno (1997), y de legisladores (1997), la primera elección de jefes delegacionales (2000).

La transición democrática llevó consigo la descentralización y la institucionalización una serie de nuevos mecanismos diversos de participación, entre los cuales se encuentran los de representación a nivel colonial: los comités

vecinales, ahora denominados comités ciudadanos, y los de representación a nivel delegacional: los consejos ciudadanos.

Los consejos ciudadanos, cuyo estudio es el foco de esta investigación, son mecanismos de representación y deliberación a nivel delegacional, integrados a partir de los coordinadores internos de los comités ciudadanos.

Con el propósito de analizar cómo está moldeada la participación en estas instancias, en el tercer capítulo se presenta un análisis de los consejos desde su marco institucional, el cual implica su diseño y su funcionamiento, a través de seis categorías: 1) Su integración; es decir, los procesos mediante los cuales se seleccionan sus miembros y se conforman estas instancias, 2) Sus estructura y organización interna, así como los procedimientos de toma de decisiones, 3) Su funcionamiento, sus reglas de operación y desempeño, 4) Los recursos con los que cuenta, y 5) Atribuciones e incidencia,

En cuanto a su integración el estudio señala que el proceso a partir del cual se llevó a cabo, la elección vecinal de 2010, presentó un bajísimo porcentaje de participación (8.9%) y estuvo plagado de irregularidades. Ese comienzo significó que, desde un inicio, los consejos ciudadanos se establecieran como instancias débiles en cuanto a su legitimidad y capacidad representativa.

Por su parte, la lógica de la convocatoria por medio de la cual se llamó a la participación en este mecanismo, suponía la conformación de “planillas”; es decir, grupos de ciudadanos que presentaran una propuesta

Respecto a la organización interna de los consejos, se halló que los están estructurados de forma piramidal, pues la mayor parte de las funciones que deben realizarse –aunque deben ser sometidas a votación del pleno- quedan en manos de la mesa directiva.

Además, pese a que la supuesta conformación del pleno incluye tanto a los coordinadores internos de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, como a los representantes de organizaciones civiles, la presencia de éstos es muy baja (6%), pues en realidad los lineamientos para la toma de decisiones les otorgan a éstos representantes únicamente voz y no voto, por lo que su participación no tiene capacidad real de influir.

El análisis del funcionamiento de los consejos ciudadanos, por su parte, encontró que son instancias caracterizadas por un gran desorden y falta de información, pues aunque formalmente la LPCDF10 establece que la información relativa a las instancias de participación ciudadana es pública, la investigación de campo mostró que de hecho esto no es así, pues la mayoría no se encuentra disponible o simplemente no existe.

Jurídicamente, además, no es claro si los consejos ciudadanos son o no una figura pública y se encontró que hay una profunda desconexión entre los ellos y las dos instancias con quien mayor relación tienen: el IEDF y las direcciones de participación ciudadana de cada delegación.

Uno de los principales hallazgos de esta investigación radica en que los consejos ciudadanos, pese a ser un mecanismo que se plantea como de representación, tienen una existencia sumamente aislada de la ciudadanía.

Como se muestra en el tercer capítulo, no existen canales de difusión al público general de prácticamente ningún aspecto de los consejos ciudadanos. Esto se refiere no sólo a los aspectos más elaborados de su actividad, como podría ser la constancia de las labores realizadas en su quehacer cotidiano, sino que no existe ni siquiera la información más básica, como son los contactos con los miembros (un teléfono o dirección donde localizarlos), las fechas en las que se reúne el pleno y los lugares se llevan a cabo las sesiones. Esto significa que aún el más interesado de los ciudadanos no tiene la posibilidad real de acercarse a conocer a los que supuestamente son sus representantes, ni de asistir a las sesiones que de acuerdo a la ley son públicas.

Las carencias de mecanismos de rendición de cuentas y de difusión de las actividades de los consejos establecen una grave distancia clara entre éstos y la ciudadanía que subraya la necesidad de cuestionar esa “representatividad”.

Con respecto a los recursos, se destaca también dentro de los hallazgos que los consejos ciudadanos –por su diseño normativo- tienen graves carencias, lo cual dificulta enormemente el desarrollo de sus actividades.

La LPCDF10 indica que el IEDF debe proporcionar a los consejos los siguientes recursos: material de papelería, formas y formatos impresos, acceso a

la utilización de espacios e instalaciones públicas y colaboración de estudiantes a través de programas de servicio social.

La normatividad, sin embargo, no establece los plazos en los que dichos recursos deben proporcionarse, ni la calidad que deben tener.

En el trabajo de campo se encontró que los consejos ciudadanos no cuentan con los espacios necesarios para realizar sus labores. La mayoría de ellos no tiene una oficina disponible, sino que efectúa sus reuniones en espacios que cada vez que se necesita utilizar deben ser gestionados ante las autoridades delegacionales.

Los consejos tampoco cuentan con un presupuesto, lo cual implica que todos los gastos de su organización y funcionamiento corren por cuenta de sus integrantes. Esta carencia tiene efectos en prácticamente todos los aspectos de la vida de esta instancia. Uno de los más ilustrativos es cuando se tiene que realizar la convocatoria a una sesión del pleno. El llamado a una sesión implica la necesidad de los integrantes de comunicarse y es una tarea que debe llevar a cabo la mesa directiva. Sin embargo, la mayoría de los consejos no cuentan con oficinas, ni líneas telefónicas, lo cual implica que los miembros de la mesa deben asumir el costo de localizar e informar a cada uno de los integrantes del consejo, una tarea sumamente complicada por las características y dinámica de una urbe como la Ciudad de México.

La LPCDF10 señala que los cargos de los consejeros ciudadanos son honoríficos, lo cual implica que no reciben un salario por parte de ninguna instancia. La única contribución que reciben es una prestación que les posibilita el uso gratuito del transporte público de la ciudad. El trabajo de los consejos, sin embargo, es una tarea que implica grandes costos en términos de tiempo, dinero y esfuerzo.

Las teorías que explican la participación política a partir de los recursos y atributos personales de los individuos, como son los ingresos, la educación y el tiempo disponible, destacan la forma desigual en la cual éstos se encuentran distribuidos entre la población y hacen énfasis en que aquellos ciudadanos que

más recursos tienen tienden a participar más, pues pueden costear la participación.

Al revisar la forma en que está diseñado este mecanismo respecto a los recursos se encontró que una carencia casi total; es decir, el diseño institucional de este mecanismo supone que los consejeros cuentan con una serie de recursos, lo cual no es real. Por el contrario, la mayoría de ellos no cuenta con ellos por lo que se están prácticamente condenados a establecer estrategias para obtenerlos, a partir de la negociación y contacto con otros actores (partidos políticos, organizaciones, grupos de interés, autoridades delegacionales).

En el tercer capítulo se señala que los consejos ciudadanos delegacionales son mecanismos de representación ciudadana a las cuales la LPCDF<sup>10</sup> únicamente les otorga atribuciones de tipo consultivo e informativo. Esto quiere decir que sus facultades se limitan a la emisión de opiniones, la distribución y generación de información y la capacidad de proponer, pero sin carácter vinculatorio. La falta de vinculación implica que en última instancia, ninguna de las opiniones, informaciones o propuestas que se desarrollen como resultado del trabajo de los consejos ciudadanos deberán ser tomadas en cuenta por las autoridades de las delegaciones. No existe obligación por parte de éstas para acatar lo que se exponga en los consejos.

La carencia de atribuciones vinculatorias implica que los consejos ciudadanos son una figura muy débil, pues los coloca en el grado más bajo de incidencia posible de la participación.

Las teorías que exploran la cultura política como explicación de la participación política hacen énfasis en que uno de los elementos más importantes que influyen para que ésta se dé es la percepción que tienen los individuos de su propia capacidad de influir en el comportamiento del gobierno.

Al relacionar la baja incidencia de los consejos con esta idea encuentra que, independientemente de la percepción que tengan los ciudadanos, los mecanismos de participación contienen por sí mismos límites muy claros en la capacidad que otorgan a quienes hacen uso de ellos.

El diseño institucional de los consejos ciudadanos, al otorgarles una capacidad de incidencia tan baja, entonces, automáticamente los coloca en un marco donde la participación no tendrá en realidad prácticamente ningún efecto.

Finalmente, el análisis del diseño institucional de los consejos ciudadanos permite concluir, en correspondencia con lo que se había planteado en la hipótesis de investigación, que aunque los recursos socioeconómicos, el capital social y la cultura política democrática son elementos que influyen en la decisión y capacidad de participar de los ciudadanos, el diseño institucional de los mecanismos de participación representa el filtro a través del cual esos factores adquieren materialidad, pues establece las posibilidades, configura sus preferencias y establece límites a sus acciones.

En el cuarto y último capítulo se realiza el análisis de los miembros que lo integran, con la finalidad de construir un retrato de los perfiles específicos que el diseño de este mecanismo impulsa. Es decir, se muestra cómo el mecanismo de participación a través de sus reglas y prácticas, configura un cierto perfil de aquellos que pueden efectivamente participar.

Dada la enorme cantidad de miembros que tienen los consejos y la imposibilidad práctica que se tenía en esta investigación para entrevistar a cada uno de ellos o realizar una encuesta que fuese representativa, se decidió concentrar el análisis a los que ejercen los cargos de presidentes de las mesas directivas.

Se plantea la existencia de un perfil de recursos socioeconómicos, en el cual se destacan dos aspectos: 1) Los miembros de los consejos tienen una amplia experiencia en la administración pública, pues han ejercido –o siguen ejerciendo- cargos a nivel delegacional o en el gobierno del Distrito Federal en diferentes ocasiones, lo cual los ha capacitado para hacer frente a los complicados trámites que se les asigna como presidentes. 2) Los miembros de los consejos tienen una amplia experiencia en formas de participación vecinal, pues la mayoría de ellos ya había ejercido cargos en experiencias anteriores (como fueron los comités vecinales de 1995 y de 1999).

En cuanto al perfil político-cultural, se subraya que los presidentes de los consejos utilizan la posición, los recursos y las conexiones políticas que conlleva el cargo para la persecución de intereses de índole personal, entre los cuales está claramente la construcción de una carrera política con miras a puestos de elección popular. De hecho, resulta casi imposible imaginar a un ciudadano que, estaría dispuesto a someterse a los problemas y dinámicas que implica el costoso trabajo en un consejo ciudadano, sin tener ambiciones políticas personales.

En lo que respecta al perfil asociativo, sobre todo se señala que, contrario a la presentación que hace el IEDF y otras instituciones de los consejos ciudadanos delegacionales como un mecanismo de representación ciudadana independiente, autónomo, a los partidos políticos y a las autoridades delegacionales, lo que se halló en esta investigación es un panorama muy diferente. Los presidentes de los consejos son ciudadanos con fuertes vínculos a grupos de interés, gracias a los cuales han conformado cotos de poder a nivel local que los han dado a conocer entre la población.

La experiencia de participación en organizaciones políticas locales colocó a los consejeros en la mira de partidos políticos y grupos allegados a las autoridades delegacionales, lo cual les ha permitido ir ascendiendo hasta el cargo que tienen actualmente.

También se encontró que la mayoría de ellos han militado en diferentes partidos políticos, cambiando continuamente de uno a otro dependiendo de la coyuntura y las oportunidades que se les presentaran.

Los consejeros son representantes y líderes de organizaciones que cuentan con un gran capital social, que durante años han trabajado en la gestión y negociación de sus objetivos a nivel local con las autoridades delegacionales, y que han encontrado en los consejos ciudadanos un canal propicio para ello.

Los partidos políticos, por su parte, a través de sus bases de apoyo y militantes a nivel local, se han infiltrado en las figuras de los comités ciudadanos y forman parte fundamental de la composición de los consejos, pues han encontrado en ellos un canal para la ampliación de sus esferas de influencia a

nivel local. De ahí que se pueden identificar claramente las afiliaciones partidistas de los presidentes de los consejos, que en tiempo electoral participan en la maquinaria partidista haciendo proselitismo político.

Las autoridades delegacionales, a su vez, encuentran en los consejos ciudadanos un espacio a través del cual pueden legitimar sus acciones de gobierno, por lo cual han realizado diversos intentos por controlar las mesas directivas de estas instancias a través de la manipulación de los procesos electorales por medio de las cuales se seleccionan los miembros que las integran, asegurándose de que los miembros electos cooperen con ellos.

Finalmente, los elementos expuestos a lo largo de la investigación cuestionan severamente el hecho de si los consejos ciudadanos realmente pueden ser considerados mecanismos de participación y representación ciudadana.

Las capacidades de representación de los consejos están severamente limitadas por varios factores: la poca legitimidad del proceso a partir del cual se instauraron (bajísima participación y elecciones cuestionadas), la distancia que existe entre la ciudadanía y la vida de los consejos (no hay mecanismos de difusión de información ni rendición de cuentas, no es posible ir a sesiones del pleno), la intervención constante de actores con intereses privados (grupos de interés), de partidos políticos y de las autoridades delegacionales, y las persistencia de prácticas y reglas informales que corresponden más a aquellas que se llevaban a cabo durante el régimen autoritario (clientelismo, intercambio de favores) que a las que se esperaría en un régimen democrático.

En las esferas más altas de la estructura de los consejos (en las mesas directivas y específicamente entre los presidentes), más que representar los intereses de la ciudadanía estas instancias aparecen como extensiones de la maquinaria interna de los partidos políticos y de los conflictos interpartidistas a nivel local.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John, 2006, “Democratización: pasado, presente y futuro”, *Perfiles Latinoamericanos*, Flacso, México.
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney, 1963, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Fundación Foessa, México.
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney, 2001, “La cultura política”, en *Diez textos básicos de teoría política*, Ariel, España.
- Álvarez, Lucía, 2006, “Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México”, en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, en la Colección Sinergia del IEDF, número 6.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2010, *Ley de participación ciudadana del Distrito Federal*.
- Bobbio, Norberto, 1985, *El futuro de la democracia*, editorial Plaza y Janés, Barcelona.
- Bobbio, Norberto, 1989, *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bonilla, Marcos, 2008, *Cultura política, procesos de integración social en la Ciudad de México*, tesis de doctorado en urbanismo, Facultad de Arquitectura, UNAM.
- Brady, Henry E., Verba, Sydney, Schlozman, Kay Lehman, 1995, “Beyond SES: A Resource Model of Political Participation”, en *The American Political Science Review*, Estados Unidos.
- Cunill, Nuria, 1991, *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- Dahl, Robert, 1993, *La poliarquía. Participación y oposición*, Rei, México.
- Dahl, Robert, 2001, “La poliarquía”, en *Diez textos básicos de teoría política*, Ariel, España.

- Diamond, Larry y Morlino, Leonardo (Coord.), 2005, *Assessing the quality of democracy*, The Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy, Estados Unidos.
- Duhem, Mónica, 2006, “La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia”, en *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, México.
- Durand, Víctor Manuel (Coord.), 1994, *La construcción de la democracia en México*, Siglo Veintiuno Editores, México.
- Durand, Víctor Manuel y Smith, María, 1996, *Construcción de escalas para la medición de la cultura política de masas*, Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM, México.
- Durand, Víctor Manuel, 2004, *Ciudadanía y cultura política. México 1993 – 2001*, Siglo Veintiuno Editores, México.
- Espinosa, Mario, 2004, “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, otoño-invierno, número 001, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Distrito Federal.
- Exeni, José Luis, 2003 “Democracia sin / con adjetivos”, en *Democracia y mercado*, Flacso, México.
- Fung, Archon, 2003, “Associations and democracy: Between theories, hopes and realities”, *Annual Review of Sociology*.
- Garretón, Manuel Antonio, 1997, “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, *Nueva Sociedad*.
- Harbers, Imke, 2007, “Democratic deepening in third wave democracies: experiments with participation in Mexico City”, en *Political Studies*, Vol. 55, 28-58.
- Labastida, Julio, Camou, Antonio y Luján, Noemí (Coords.), 2000, *Transición democrática y gobernabilidad*, IIS-UNAM, Flacso, Plaza y Valdéz Editores, México.

- Linz, Juan, y A. Stepan, 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, Estados Unidos.
- Marshall, T.H y Tom Bottomore, 1998, *Ciudadanía y Clase Social*, Alianza Editorial, Madrid.
- Méndez, Irma, 2006, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977 – 2003*, Fontamara, Flacso, México.
- Merino, Mauricio, 1997, “La participación ciudadana en la democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, Instituto Federal Electoral.
- Norris, Pippa, 2002, “La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa”, en *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, SEGOB, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Norris, Pippa, 2006, “Political activism: new challenges, new opportunities”, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, Reino Unido.
- O’Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, 1991, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, México.
- O’Donnell, Guillermo, 2004, “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Estados Unidos.
- Ostrom, Elinor y T.K. Ahn, 2003, “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, No. 1, UNAM, México.
- Peschard, Jacqueline, 2001, *La cultura política democrática*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm 2, cuarta edición, México.
- Pierson, Paul, 2000, “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”, en *The American Political Science Review*, Harvard University, Cambridge.



- Planter Perez, Karla Alejandra, 2005, *La participación ciudadana en México: contenido, posibilidades y usos del plebiscito, referéndum e iniciativa popular: un estudio de caso*, Tesis de Maestría en Estudios Políticos y Sociales, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- PNUD, OEA, 2010, *Nuestra democracia*, PNUD, OEA, FCE, México.
- Puga, Cristina, 2005, “Una doble mirada a las asociaciones: perspectivas teóricas y la experiencia mexicana”, en Arditi, Benjamín, *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Anthropos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Putnam, Robert, 1994, *Para hacer que la democracia funcione*, Editorial Galac, Caracas, Venezuela.
- Ruedin, 2007, “Testing Milbrath’s 1965 framework of political participation: institutions and social capital”, in *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*, 1-46.
- Schmitter, Philippe y Lynn, Terry, 1996, “Qué es y qué no es la democracia”, en Diamond, Larry, y Plattner, Marc, *El resurgimiento global de la democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.
- Secretaría de Gobernación, 2007, *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, México.
- Somuano, Fernanda, “Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México”, *Foro Internacional*, 179, XLV, 65-88.
- Tejera, Héctor, 2003, “Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la ciudad de México: la experiencia de los comités vecinales” en *Ensayos*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 9-47.
- Tejera, Héctor, 2006, “Ciudadanía y gobiernos locales en el Distrito Federal: la configuración cultural de la democracia”, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 109-158.
- Terry Lynn Karl, 1991, “Dilemas de la democratización en América Latina”, en *Foro Internacional*, Vol. 31, No. 3, El Colegio de México, México.

- Verba, S. y N. H. Nie, 1972, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Nueva York, Harper & Row.
- Verba, S., K. L. Schlozman, y H. E. Brady, 1995, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge: Harvard University Press.
- Ziccardi, Alicia, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Bases de datos para consulta:

- Secretaría de Gobernación, 2008, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. Es posible consultarla en la página web: <http://www.encup.gob.mx/encup/>

## ANEXOS

## 1. Desglose de indicadores para el análisis de los Consejos Ciudadanos Delegacionales (CCD)

SECCIONES	VARIABLES	INDICADORES
<b>INTEGRACIÓN</b>	<b>Proceso de integración de los CCD</b>	Fecha de convocatoria para instalación y designación de los integrantes de los CCD.
		Estadísticas electorales para designación de integrantes de los CC
		Nombres de los miembros que constituyen el pleno de cada CCD
<b>ESTRUCTURA</b>	<b>Las comisiones de trabajo en cada CCD</b>	Comisiones de trabajo con las que cuenta cada CCD
		Nombres de los miembros que constituyen las comisiones de trabajo
		Proceso por el cual fueron seleccionados
	<b>Las mesas directivas de las comisiones de cada CCD</b>	Nombres de los miembros que constituyen las mesas directivas de las comisiones (1 presidente, 2 vocales)
		Proceso por el cual fueron seleccionados
	<b>Las mesas directivas de cada CCD</b>	Estadísticas de selección de las Mesas de los CCD
		Nombres y número de las planillas participantes
		Nombres de los miembros que constituyen las mesas de cada CCD (1 presidente, 5 vocales)
	<b>El secretario ejecutivo de cada CCD</b>	Nombre del secretario ejecutivo de cada CCD
		Proceso de votación del secretario
<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>Instalación</b>	Fecha de instalación del CCD
	<b>Funcionamiento</b>	Fecha de inicio de funciones del CCD
	<b>Sesiones</b>	Número y fecha de sesiones ordinarias y extraordinarias de las diferentes comisiones
		Número de reuniones ordinarias del pleno CCD



<b>PROCEDIMIENTOS PARA LA TOMA DE DECISIONES</b>	<b>Asistencia a las sesiones</b>	Características de las sesiones: públicas
		Por parte del pleno
		Por parte de los miembros de las mesas directivas
		Del secretario ejecutivo
		De los miembros de cada comisión a sus respectivas sesiones
	<b>Convocatorias a las sesiones</b>	De las mesas directivas de cada comisión a sus sesiones correspondientes
		El lugar, fecha y hora donde se realizará la sesión
		Los temas, acuerdos y resoluciones, si las hubo, tratados en la reunión anterior
		Orden del día propuesto para la reunión
		Las dependencias de gobierno a las que se invitará a la sesión por razones de la agenda propuesta, especificando el carácter de su participación
		Firmas de los integrantes de las mesas directivas de cada CCD
	<b>Funciones de la mesa directiva de cada CCD</b>	Fecha en que se distribuyó la convocatoria
		Coordinar los trabajos del pleno;
		Preservar la libertad y el orden durante el desarrollo de los trabajos del pleno;
Requerir a los faltistas a concurrir a las sesiones del Consejo Ciudadano;		
Solicitar por escrito a los integrantes del Consejo Ciudadano su asistencia a las sesiones del pleno;		
Solicitar y dar seguimiento a los requerimientos de recursos materiales y apoyos necesarios para el desarrollo de las funciones del Consejo Ciudadano y de sus integrantes;		
Analizar y presentar ante el pleno propuestas o proyectos de consulta ciudadana, colaboración ciudadana, difusión pública, de participación en la red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, recorridos del Jefe Delegacional y demás atribuciones que tenga el Consejo Ciudadano;		



	<p>Citar a los servidores públicos para que acudan a las sesiones del pleno o de las comisiones de trabajo del Consejo Ciudadano;</p> <p>Recibir y canalizar a los integrantes y a las comisiones de trabajo del Consejo Ciudadano la información que reciban por parte de las autoridades, y</p>
<p><b>Funciones del presidente de la mesa directiva de cada CCD</b></p>	<p>Dirigir las reuniones, sesiones y debates del pleno;</p>
	<p>Representar al Consejo Ciudadano ante las autoridades;</p>
	<p>Fungir como enlace entre el Consejo y las autoridades;</p>
	<p>Elaborar, de común acuerdo con los vocales, el orden del día de las sesiones;</p>
	<p>Expedir, junto con el secretario y los vocales, las convocatorias para las sesiones del pleno;</p>
	<p>Elaborar el plan de trabajo semestral del Consejo y someterlo a consideración y aprobación del Pleno de éste;</p>
	<p>Programar y elaborar, en consulta con el secretario y los vocales, el desarrollo general y el orden del día de las sesiones de la comisión</p>
<p><b>Funciones de los vocales de la mesa directiva de cada CCD</b></p>	<p>Suplir en sus ausencias al presidente del CCD</p>
	<p>Participar, en conjunto con el presidente, en la elaboración y expedición de las convocatorias, órdenes del día y demás actos necesarios para el desarrollo de las sesiones;</p>
	<p>Opinar sobre el programa semestral de difusión y comunicación comunitaria de los trabajos del Consejo Ciudadano;</p>
	<p>Dar seguimiento a los requerimientos de recursos materiales y apoyos necesarios para el desarrollo de las funciones del CCD</p>
	<p>Canalizar y dar seguimiento a los acuerdos por los que se citan a servidores públicos ante el pleno de los CCD</p>



		<p>Conocer y opinar sobre el funcionamiento de las comisiones de trabajo del CCD</p> <p>Colaborar con el presidente de la mesa directiva en la canalización y seguimiento de las propuestas o proyectos sobre el pleno del CCD</p>		
	<p><b>Funciones del Secretario Ejecutivo de cada CCD</b></p>	<p>Llevar el registro de asistencia en las sesiones y reuniones del pleno;</p> <p>Recabar las votaciones del pleno;</p> <p>Elaborar y difundir las convocatorias para las sesiones de pleno;</p> <p>Elaborar las actas de la sesión y dar seguimiento a los acuerdos tomados por el pleno;</p> <p>Remitir a la dirección distrital cabecera de la demarcación territorial de que se trate, copias de las convocatorias para las sesiones del pleno del CCD y de las actas de dichas sesiones.</p> <p>Vincular las acciones y planes de trabajo de las comisiones de trabajo con la mesa directiva;</p> <p>Elaborar e implementar un programa semestral de difusión y comunicación comunitaria sobre el funcionamiento y actividades del CCD</p> <p>Auxiliar en sus funciones a la mesa directiva</p>		
		<p><b>Financiamiento</b></p>	<p>Cargos de los miembros del CCD son honorarios</p> <p>Presupuesto general que se otorga la ALDF a través del IEDF a cada CCD para materiales</p> <p>Exención de pago para el uso del transporte público en el DF a los miembros de los CCD</p>	
			<p><b>Infraestructura</b></p> <p>Acceso para la utilización de espacios e instalaciones públicas. Otorgamiento del uso y facilidades de acceso a infraestructura pública como auditorios, plazas públicas, centros sociales, centros comunitarios, deportivos y demás instalaciones para el desarrollo de actividades relacionadas con el desempeño de sus funciones previa solicitud y autorización correspondiente</p>	
		<p><b>RECURSOS</b></p>		



	<b>Materiales</b>	Material de papelería
		Formatos y formas impresas
	<b>Humanos</b>	Colaboración de estudiantes de instituciones de educación media y superior a través de programas de servicio social
<b>ATRIBUCIONES E INCIDENCIA</b>	<b>Informar</b>	A las autoridades del DF y de la demarcación territorial sobre los problemas que afecten a sus representados
		A cada uno de los Comités Ciudadanos sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos
	<b>Opinar</b>	Sobre los programas y políticas a aplicarse en el DF y en la demarcación territorial correspondiente
		Sobre los anteproyectos de presupuesto de egresos de las Delegaciones
		Sobre el Programa Operativo y los Programas Operativos Anuales de las Delegaciones
		Sobre los informes trimestrales que acerca del ejercicio de sus atribuciones les presenten los Jefes Delegacionales
	<b>Proponer</b>	Soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios
	<b>Solicitar</b>	Información a las autoridades Delegacionales La presencia de servidores públicos Delegacionales. Recibir al jefe delegacional para la presentación de su informe trimestral.



## 2. Guión para entrevista

<b>IDENTIFICADOR DE ENTREVISTA</b>
Fecha de la entrevista:
Duración de la entrevista:

<b>IDENTIFICADOR DE ENTREVISTADO</b>
1. Nombre completo
2. ¿A qué Comité ciudadano pertenece (colonia)? [Confirmar]
3. ¿A qué Consejo ciudadano delegacional pertenece? [Confirmar]

<b>EL MECANISMO: CONSEJOS CIUDADANOS DELEGACIONALES</b>
PERSONAL
1. ¿Cuál es su cargo en el consejo delegacional?
2. ¿Desde cuándo forma parte del consejo?
3. ¿Qué lo motivó a participar en los consejos/comités ciudadanos?
4. ¿Ha participado usted en otros organismos similares?
5. ¿Le interesa perseguir una carrera política?
INTEGRACIÓN
6. Su ingreso al consejo fue resultado de la elección de 2010. En lo personal, ¿cuál es su opinión de ese proceso (las elecciones de comités ciudadanos del 2010)?
7. ¿Cuáles considera que fueron los principales problemas de esa elección?
8. Se ha dicho que en dicha elección hubo bajos porcentajes de participación (alrededor del 9%), ¿por qué cree que así haya sido?
PARTICIPACIÓN PROPIA
9. De acuerdo a la LPCDF, las funciones de su cargo son: [...].
SESIONES Y CONVOCATORIAS
10. ¿Qué tan efectivas son las convocatorias a las sesiones del CCD?
11. ¿Cómo es la asistencia a las sesiones de los consejos? ¿Por qué cree que sea así?
12. ¿Existen problemas específicos para realizar convocatorias?
13. Me resultó muy difícil contactarlo a usted y a otros consejeros. Me parece que esto refleja un problema de comunicación. ¿Estaría de acuerdo con que hay pocos canales de contacto entre la ciudadanía y los CCD?
14. ¿Podría darme algún teléfono o correo electrónico de miembros de otros consejos ciudadanos delegacionales?



OBJETIVOS
<p>15. ¿Cuál es el objetivo de los consejos ciudadanos delegacionales? ¿Para qué sirven?</p> <p>16. Desde su perspectiva, los consejos ciudadanos ¿realmente logran cumplir con el propósito que tienen?</p> <p>17. El CCD del cual forma parte, ¿considera que ha sido efectivo?</p> <p>18. ¿Cuáles considera que han sido sus logros?</p> <p>19. ¿Cuáles han sido sus fracasos?</p>
ORGANIZACIÓN
<p>20. En general, ¿cómo evaluaría la manera en la que están organizados los consejos internamente?</p> <p>21. ¿Cuáles son los principales problemas u obstáculos internos que usted podría señalar? [Internos: de diseño, organización, lógica y procedimientos]</p> <p>22. Hay muchos cambios dentro de los consejos (de mesa directiva cada 6 meses, por ejemplo. ¿Cree que esto impacta de manera negativa o positiva?</p>
RECURSOS
<p>23. ¿Cuentan con un presupuesto para funcionar? [NO existe]</p> <p>24. ¿Considera que esto es un problema o no?</p> <p>25. ¿Con qué recursos cuentan entonces?</p> <p>26. ¿Cómo evalúa esos recursos [cree que son suficientes o escasos]? ¿Por qué?</p> <p>27. ¿Qué tanto apoyo considera que ha tenido el consejo por parte de: las autoridades delegacionales, las organizaciones sociales y los ciudadanos?</p> <p>28. Y usted, como consejero ciudadano, ¿qué tanto apoyo a tenido?</p>
INGERENCIA OTROS ACTORES
<p>29. ¿Qué vínculos existen entre los consejeros y los partidos políticos?</p> <p>30. ¿Qué organizaciones tienen una presencia importante en los consejos?</p> <p>31. ¿Con qué actores sociales tienen relación los consejos?</p>
VINCULACIÓN
<p>32. En su opinión, ¿qué tanto poder cree que tienen los consejos ciudadanos para cambiar las cosas?</p> <p>33. ¿Y cuáles son los principales problemas externos? [De: de incidencia, capacidades, vinculación]</p> <p>34. Con los atributos que tiene por ley el CCD, ¿considera que es posible que se logren resultados?</p> <p>35. ¿Cómo es la relación del CCD con las autoridades delegacionales?</p> <p>36. ¿Cómo es la relación del CCD con las autoridades del gobierno del DF?</p>



**CAPITAL SOCIAL**

1. Además de formar parte del comité ciudadano de su colonia, y del consejo ciudadano delegacional, ¿en cuál o cuáles de las siguientes asociaciones o grupos de su colonia o delegación participa regularmente
2. ¿Hace cuánto tiempo que participa en ellas? Y ¿en qué consiste su participación?
3. ¿Hay otras personas de esas organizaciones que participen con usted en el comité ciudadano o en el consejo ciudadano?
4. Otros consejeros, según lo que usted ha visto o percibido pertenecen a: ¿organizaciones políticas (comerciantes, regularización de vivienda)?, ¿partidos políticos?

**CULTURA POLÍTICA**

1. Conversación sobre interés en la política
2. ¿Considera que México vive o no en una democracia? ¿Por qué?
3. ¿Considera que en el Distrito Federal hay un régimen democrático? ¿Por qué?
4. ¿¿Cuál considera que es el papel de la participación en un régimen democrático?
5. ¿Considera que mecanismos de participación como los consejos ciudadanos, fortalecen la democracia? ¿Por qué?

**DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS**

[Es importante aclarar al entrevistado que esta información es confidencial y que únicamente se hará uso de ella de manera anónima, con fines de análisis estadístico]

1. Sexo [No preguntar]
2. Edad [No preguntar]
3. ¿Cuál es su situación laboral u ocupación actual?
4. ¿Cuál fue el último año o grado que aprobó en la escuela?



### 3. Anexo fotográfico



Sitio de entrevista: oficina oficial del presidente del consejo ciudadano de la delegación Álvaro Obregón, se encuentra dentro de las instalaciones de la delegación.



Mario Moncada, presidente del consejo ciudadano de la delegación Álvaro Obregón.



Sitio de la entrevista: Café junto al parque de la explanada de las oficinas de la delegación Azcapotzalco.



Jesús Alcalá, presidente del consejo ciudadano de la delegación Azcapotzalco.



Alcalá durante la huelga de hambre del SME en el Zócalo





Sitio de la entrevista: domicilio particular del presidente del consejo de la delegación Benito Juárez, en la colonia Del Valle.



Benjamín Vázquez, presidente del consejo ciudadano de la delegación Benito Juárez.



Sitio de la entrevista: oficina no oficial del consejo ciudadano de la delegación Cuauhtémoc en las instalaciones de la Asociación Mexicana de Transporte y Movilidad, en la colonia Santa María la Rivera.



Arturo Ramírez, presidente del consejo ciudadano de la delegación Cuauhtémoc.





Sitio de la entrevista: oficina oficial del consejo ciudadano de la delegación Iztacalco, lugar en el cual se reúne el pleno, localizada en las instalaciones del Centro Social Josefina Díaz.



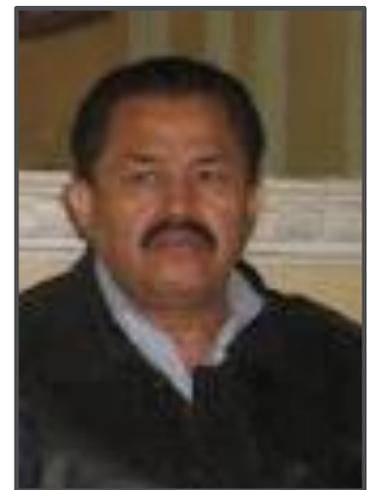
Toma de protesta del consejo ciudadano de la delegación Magdalena Contreras. El presidente del consejo, Miguel Ángel Benhumea se encuentra en el extremo derecho (saco negro y camisa blanca).



Miembros del consejo ciudadano de la delegación Tláhuac. El presidente del consejo, José Luis Delgado, se encuentra en el centro (segunda fila, camisa amarilla).



Informe del jefe delegacional de la delegación Tlalpan, Higinio Chávez García (viste traje negro) al pleno del consejo ciudadano. Lo acompañan los miembros de la mesa directiva del consejo.



Juan Palomares Peña, presidente del consejo ciudadano delegacional de Tlalpan,





Acto de entrega de vehículos de seguridad pública por parte del jefe delegacional de la delegación Xochimilco, Manuel González González (en el atril) a los miembros de los comités ciudadanos en cuyas colonias destinaron el presupuesto participativo 2011 a dicho fin. Lo acompañan los miembros de la mesa directiva del consejo y funcionarios delegacionales.



Maribel Chávez, presidenta del consejo ciudadano de la delegación Xochimilco.



Asamblea del consejo ciudadano de la delegación Coyoacán, en la que Antonio Soria, el presidente del consejo, fue tachado por el pleno como un “faltista”.





Presentación del equipo de campaña de Ezequiel Rétiz, candidato a jefe delegacional de Coyoacán por el PAN. A su derecha (circulo) se encuentra José Antonio Soria, el presidente del consejo ciudadano de la delegación.



Informe del jefe delegacional de la delegación Cuajimalpa, Carlos Orvañanos Rea (extrema derecha) al pleno del consejo ciudadano delegacional. Lo acompañan los miembros de la mesa directiva del consejo, y el presidente del mismo, Félix Garduño (segundo desde la derecha).



Ernesto Sánchez (derecha), presidente del consejo ciudadano de la delegación Venustiano Carranza, con José Manuel Ballesteros, entonces candidato a jefe de la delegación.



Ernesto Sánchez (izquierda), presidente del consejo ciudadano de la delegación Venustiano Carranza, con Israel Moreno, entonces candidato (ahora electo) a diputado federal por el PRD.



Atziri Carranza, presidenta del consejo ciudadano de la delegación Miguel Hidalgo, quien renunció a su cargo en enero de 2012.









---

Adriana Urbina

Islas



3° Lugar





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – UNIDAD AZCAPOTZALCO**

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**MAESTRÍA EN PLANEACIÓN Y POLÍTICAS METROPOLITANAS**

La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica  
de la ciudad de México, 2001–2010

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

**MAESTRA EN PLANEACIÓN Y POLÍTICAS METROPOLITANAS**

**PRESENTA**

**ADRIANA URBINA ISLAS**

**DIRECTOR DE TESIS:**

**DR. RENÉ MARIE ALEXANDRE COULOMB BOSC**

**LECTORES:**

**DR. EDUARDO VICENTE NIVÓN BOLÁN**

**DR. CUAUHTÉMOC OCHOA TINOCO**

**MÉXICO, D.F. ABRIL, 2012.**

## **LA PARTICIPACIÓN DELEGACIONAL EN LA DINÁMICA DE LA OFERTA CINEMATOGRÁFICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2001 - 2010**

Adriana Urbina Islas

### **Palabras clave**

Oferta cinematográfica  
Política cultural  
Dinámica cultural  
Gobierno delegacional  
Campo cultural  
Exhibición cinematográfica

### **Resumen**

La presente investigación evalúa la aplicación de las políticas públicas en materia cultural dentro de los territorios delegacionales del Distrito Federal, a partir de la exploración de su oferta cinematográfica brindada en los recintos y espacios públicos a su cargo, durante los años 2007 – 2010. Nuestro objetivo general fue conocer la lógica y estrategias que ponen en práctica las delegaciones para extender y diversificar su oferta cinematográfica a partir de sus políticas culturales y tras reconocer las ventajas y los retos de su territorio. Para lograrlo, nuestras herramientas de análisis se basaron en los distintos modelos de políticas culturales, generados principalmente por García Canclini (1987) y, la teoría de los campos, desarrollado por Bourdieu (2000). Ello permitió la mayor comprensión del campo cinematográfico en México, sus distintos agentes involucrados y las estrategias de subversión o dominación que realizan dentro del mismo. Distinguimos dos sistemas interrelacionados, el privado y el estatal, con concepciones distintas en cuanto al cine, ya sea como mercancía o como derecho y bien público de la población; concepción esta última, matizada en cada nivel de gobierno. Exponemos pues sus consecuencias dentro de los presupuestos y programas culturales a nivel D.F. y delegacional, reconociendo el papel que éstos tienen dentro del campo, sus estrategias de colaboración entre los distintos niveles públicos y privado, así como la participación con la sociedad civil organizada principalmente con aquellos “otros exhibidores” como son los cine-clubes. Finalmente hicimos un análisis estadístico y territorial de la oferta cinematográfica de 14 delegaciones que nos proporcionaron los lugares y títulos exhibidos, con lo cual generamos una base de datos que nos permitió conocer, en los hechos, el nivel de diversidad de producciones y el apoyo al cine mexicano como consecuencia de una lógica estatal de dicho nivel de gobierno.

## DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Mi primer contacto con el cine lo recuerdo de niña haciendo fila para poder ingresar a las dos funciones infantiles exhibidas por sesenta centavos en el – hoy clausurado y abandonado – Cine Corregidora, uno de los cines de barrio al norte de la ciudad de México al que tuve oportunidad de asistir con mi madre y mi hermana, a quienes agradezco no sólo esas primeras experiencias cinematográficas, también su enorme apoyo en esta vida y, especialmente, durante esta aventura que decidí comenzar hace un par de años.

Y es que el proceso de esta investigación ha sido un gran reto personal, en el cual agradezco sobre manera la guía de mi asesor René Coulomb, quien es un investigador que me ha contagiado su pasión por la sociología y el estudio de la ciudad; y del que siempre tendré presente sus características y geniales clases, y su capacidad de análisis como una de mis principales ambiciones. Así mismo, valoro en mucho los comentarios y críticas de mis dos lectores externos, Eduardo Nivón y Cuauhtémoc Ochoa quienes, con sus distintas perspectivas y conocimientos, complementaron el presente trabajo para poder dar esa “vuelta de tuerca” que tanto necesitaba.

Buena parte de esta investigación sólo pudo ser posible gracias al trabajo diario de los funcionarios a cargo de la cultura del D.F. a quienes también dedico esta investigación, en especial, a personas como Héctor Barrera de la Magdalena Contreras, Víctor González de Cuauhtémoc, Joaquín Retama y Mario Saavedra de Miguel Hidalgo y, David Zaragoza de la Delegación Azcapotzalco; así como al personal de las Oficinas de Información Pública de la Secretaría de Cultura y demarcaciones que, de forma eficiente aunque en ocasiones negativa, proporcionaron los datos que me permitieron abonar al análisis cultural de esta ciudad.

Análisis que en general es resultado de un cambio en mi vida profesional como arquitecta; decisión que me llevó a regresar a las aulas y conocer a personas sumamente alejadas de mi ámbito laboral previo. Por ello, buena parte de mi agradecimiento es a todos aquellos que he conocido durante este viaje, a todos los profesores de la maestría y compañeros de generación que en ocasiones detesté pero a los que finalmente aprecié y valoré por sus diferencias para conmigo. Especialmente a mis amigas Margarita, Laura y Paulina profesionales en distintas disciplinas que han complementado la visión de este trabajo y de la vida que seguimos compartiendo; con quienes comparto la pasión por aprender diaria e intensamente y, donde he encontrado un reflejo de mis virtudes y desatinos.

También agradezco a mi familia que, aunque pequeña, me sigue asombrando con su valor y cariño a pesar de las distancias y hasta los océanos de por medio. Extensivo es mi agradecimiento a cada amigo cinéfilo que me ha acompañado desde aquellas exhibiciones infantiles en el Corregidora, con quienes comparto una pasión que se materializó en este trabajo desde una distinta perspectiva que intentó nunca dejar de lado el entusiasmo por el séptimo arte.



## ÍNDICE

	Pág.
Índice de Cuadros, Gráficas y Mapas	5
Siglarlo	7
Introducción	8
<b>1. Las políticas culturales y la teoría de los campos</b>	<b>15</b>
1.1 El derecho a la cultura y las políticas públicas en materia cultural	15
1.1.1 Distintos modelos de políticas culturales	18
1.2 La Excepción cultural y el paso al pluralismo cultural	22
1.3 La globalización y las industrias culturales	24
1.4 La teoría de los campos	26
<b>2. El campo cinematográfico en México</b>	<b>30</b>
2.1 La legislación de la industria fílmica en México	32
2.2.1 Legislaciones de apoyo al cine en otras naciones.	36
2.2 Producción	37
2.2.1 El panorama de la producción nacional	37
2.2.2 El doblaje y subtítulaje	39
2.2.3 El recurso humano cinematográfico	40
2.2.4 Los organismos, incentivos y estímulos fiscales para la producción	41
2.2.5 La conservación del acervo fílmico	43
2.3 Distribución	44
2.4 Exhibición	47
2.4.1 Los otros exhibidores: los cineclubes	49
2.5 El cine a domicilio. Televisión, video e internet	50
2.6 Los espectadores	53
<b>3. Los exhibidores privados y culturales en la ciudad de México. Un acercamiento</b>	<b>56</b>
3.1. La concentración del equipamiento y los espacios de exhibición cinematográfica	57
3.2. La transformación de los espacios de exhibición	59
3.3. Las salas de cine en la última década y el lugar de los “otros exhibidores”	64
<b>4. Transformaciones en las políticas culturales del Distrito Federal y su injerencia en el campo cinematográfico</b>	<b>73</b>
4.1 El Instituto de Cultura de la Ciudad de México	76
4.2 La Secretaría de Cultura del Distrito Federal	80
4.3 Programas y estímulos de la Secretaría de Cultura a la cinematografía	91
<b>5. Los territorios delegados. Una dinámica en la exhibición cinematográfica del Gobierno del Distrito Federal</b>	<b>100</b>
5.1. Las políticas culturales delegacionales	102
5.1.1. La cultura en la administración pública delegacional y su presupuesto	102
5.1.2. Las estrategias de exhibición	109
5.2. El territorio delegacional cinematográfico	114
5.2.1. El cine haciéndose espacio	115
5.2.2. Apoyando a la diversidad y al cine nacional	123
<b>6. Conclusiones</b>	<b>134</b>
<b>7. Anexos</b>	<b>142</b>
1. Listado de Espacios Públicos y Recintos registrados que exhibieron cine durante 2007 a 2010, por Delegación	142
2. Muestra de los títulos más exhibidos por Delegación	146
Fuentes de Información	148

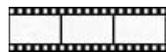




## ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS Y MAPAS

<b>Índice de Cuadros</b>		
Número	Descripción	Página
Cuadro 1.1	Políticas culturales: paradigmas, agentes y modos de organización	19
Cuadro 2.1	Etapas de la Industria del Cine en México	31
Cuadro 2.2	Cronología de las instituciones y el marco jurídico del Cine en México	34
Cuadro 2.3	Estreno de películas por país de origen	37
Cuadro 2.4	Comparativo de los Fideicomisos apoyados por el Estado	42
Cuadro 2.5	Largometrajes apoyados por Fideicomisos del Estado	43
Cuadro 2.6	Cintas mexicanas con más espectadores por distribuidor (1999 – 2004)	45
Cuadro 2.7	Asistencia de espectadores por distribuidora (Enero – Marzo, 2010)	46
Cuadro 2.8	Número de estrenos y asistencia a películas mexicanas (2010)	47
Cuadro 2.9	Porcentajes de la cuota de mercado por exhibidora (2010)	49
Cuadro 3.1	Cine único (Sala tradicional)	59
Cuadro 3.2	Conjunto de salas o multiplex individual (núm. de pantallas)	61
Cuadro 3.3	Conjunto de salas en centro comercial (núm. de pantallas)	64
Cuadro 3.4	Complejos por circuito de exhibición en 2010. ZMVM	64
Cuadro 3.5	Cine Club o Sala en Centro Cultural	68
Cuadro 4.1	Programas Culturales de SOCIOCULTUR en la Ciudad de México, 1997	77
Cuadro 4.2	Programas Culturales Propuestos por el ICCM para el periodo 1998 – 2000	78
Cuadro 4.3	Programación de cine del ICCM	79
Cuadro 4.4	Ejes de Acción de la Secretaría de Cultura (2002-2006)	81
Cuadro 4.5	Programas realizados en Centros Culturales y FAROS de la Secretaría de Cultura	83
Cuadro 4.6	Actividades Realizadas por programa (2010)	84
Cuadro 4.7	Presupuesto por Habitante del Gasto Ejercido por la Administración Central del D.F	86
Cuadro 4.8	Proyectos Apoyados en Programas de Cultura Comunitaria	88
Cuadro 4.9	Programas dentro del Proyecto de Cultura Comunitaria	89
Cuadro 4.10	Fundación Cultural de la Ciudad de México. Objetivos y Ejes de Acción	90
Cuadro 4.11	Comisión de Filmaciones. Trámites para la obtención de permisos de Filmación	93
Cuadro 4.12	Programas y acciones del ICCM y la Secretaría de Cultura en torno al cine (1998 - 2010)	94
Cuadro 4.13	Características de algunos integrantes de la Red de Cine Clubes del D.F.	96
Cuadro 5.1	La cultura dentro de la administración pública delegacional	103
Cuadro 5.2	Presupuesto asignado y metas físicas de las partidas en materia cultural por Delegación, 2010	109
Cuadro 5.3	Principal país productor del título	125
Cuadro 5.4	Duración de los 10 primeros países de origen de títulos exhibidos	126
Cuadro 5.5	Tipo de títulos exhibidos por país de origen	126
Cuadro 5.6	Porcentaje del género por país de origen en títulos exhibidos	127
Cuadro 5.7	Número de títulos por principales países de origen por década	128
Cuadro 5.8	Porcentajes de títulos por grupo de país de origen por Delegación	129
Cuadro 5.9	Número de títulos por género exhibido por Delegación	130
Cuadro 5.10	Comparación de la exhibición en 14 Delegaciones a partir de cinco categorías	130
Cuadro 5.11	Comparación de la exhibición cinematográfica por habitante (cobertura), por Delegación	131
Cuadro 5.12	Tipologías a partir de las clasificaciones de diversidad y exhibición por Delegación	131





**Índice de Gráficas**

Número	Descripción	Página
Gráfica 2.1	80 años de Producción Fílmica Mexicana	39
Gráfica 2.2	Asistencia internacional al cine	47
Gráfica 2.3	Ingreso internacional de taquilla	48
Gráfica 2.4	Ingresos de taquilla y asistencia al cine en México	48
Gráfica 2.5	¿Dónde se ven películas?	51
Gráfica 2.6	Evolución de la asistencia anual al cine per cápita en la ciudad de México	53
Gráfica 2.7	Frecuencia de asistencia al cine por país	53
Gráfica 2.8	Precio promedio del boleto de entrada al cine	54
Gráfica 4.1	Porcentaje del presupuesto asignado a la Secretaría de Cultura por parte de la Administración Central del Distrito Federal (2002-2010)	85
Gráfica 5.1	Porcentaje del presupuesto asignado a las Delegaciones por parte de la Administración Pública Central (2002-2010)	106
Gráfica 5.2	Porcentaje del gasto programable clasificado a las Delegaciones (2000-2010)	106
Gráfica 5.3	Porcentaje del gasto programable por habitante en cada Delegación (2000-2010)	107
Gráfica 5.4	Porcentaje del presupuesto delegacional asignado a la cultura	107
Gráfica 5.5	Presupuesto asignado a la cultura por habitante (2010)	108

**Índice de Mapas**

Número	Descripción	Página
Mapa 1	Ampliación del número de recintos de exhibición cinematográfica en el centro de la ciudad de México durante las primeras tres décadas del siglo XX	28
Mapa 2	Ampliación del número de recintos de exhibición cinematográfica en el centro de la ciudad de México durante cuatro décadas del siglo XX	58
Mapa 3.1	Cine único (Sala tradicional)	60
Mapa 3.2	Conjunto de salas o multiplex individual (núm. de pantallas)	62
Mapa 3.3	Conjunto de salas en centro comercial (núm. de pantallas)	63
Mapa 3.4	Localización de los complejos de cadenas cinematográficas en la ZMVM, 2000	65
Mapa 3.5	Localización de los complejos de cadenas cinematográficas en la ZMVM, 2000	66
Mapa 3.6	Cine Club o Sala en Centro Cultural	67
Mapa 3.7	Localización de los centros culturales con exhibición de cine en la ZMVM, 2000	68
Mapa 3.8	Localización de los centros culturales con exhibición de cine en la ZMVM, 2010	69
Mapa 3.9	Localización de los recintos y centros culturales a cargo de la Secretaría de Cultura del DF	70
Mapa 5.1	Ubicación de recintos culturales a cargo de las 16 Delegaciones (2010)	116
Mapa 5.2	Número de recintos de exhibición a cargo de cada Delegación (2007-2010)	117
Mapa 5.3	Número de Espacios Públicos de exhibición a cargo de cada Delegación (2007-2010)	118
Mapa 5.4	Ubicación de recintos de exhibición y Cinema Móvil a cargo de la Delegación Miguel Hidalgo (2007-2010) y complejos de cadenas comerciales en 2010, según grado de marginación	119
Mapa 5.5	Ubicación de recintos y espacios públicos de exhibición a cargo de la Delegación Iztapalapa (2007-2010) y complejos de cadenas comerciales en 2010, según grado de marginación	120
Mapa 5.6	Ubicación de recintos y espacios públicos de exhibición a cargo de la Delegación Magdalena Contreras (2007-2010) y complejos de cadenas comerciales en 2010, según grado de marginación	121
Mapa 5.7	Ubicación de recintos y espacios públicos de exhibición a cargo de la Delegación Azcapotzalco (2007-2010) y complejos de cadenas comerciales en 2010, según grado de marginación	122

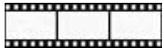




## Siglarío

AMI	Acuerdo Multilateral sobre Inversión
APDRM	Asociación de Productores y Distribuidores de la República Mexicana
AMI	Acuerdo Multilateral sobre Inversión
AMFI	Asociación Mexicana de Filmadoras Independientes
BNC	Banco Nacional Cinematográfico
CANACINE	Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica Mexicana
CCC	Centro de Capacitación Cinematográfica
CFCE	Comisión Federal de Competencia Económica
CONACULTA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
COTSA	Compañía Operadora de Teatros
CUEC	Centro Universitario de Estudios Cinematográficos
DGRTC	Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía
FECINE	Federación de Cooperativas de Cine y Video
FIAF	Federación Internacional de Archivos Fílmicos
FIDECINE	Fideicomiso de Inversión y Estímulos para el Cine Mexicano
FFCC	Fondo de Fomento para la Calidad Cinematográfica
GDF	Gobierno del Distrito Federal
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
ICCM	Instituto de Cultura de la Ciudad de México
IMCINE	Instituto Mexicano de Cinematografía
JUD	Jefatura de Unidad Departamental
MPAA	Motion Pictures Association of America / Asociación Cinematográfica de Estados Unidos
OCDE	Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico
OIP	Oficina de Información Pública
POA	Programas Operativos Anuales
STIC	Sindicato de Trabajadores de la Industria Cinematográfica de la República Mexicana
STPC	Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica
SACM	Sociedad de Autores y Compositores de México
SEP	Secretaría de Educación Pública
SOGEM	Sociedad General de Escritores de México
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura





## INTRODUCCIÓN

La transformación de las ciudades parece haber complejizado las funciones que le dieron origen. La ampliación de su dimensión dio paso a metrópolis que dejan detrás las áreas de antigua urbanización. Empero, en ellas permanecen bienes, servicios e infraestructura, sin olvidar las políticas públicas que intentan reactivarlas y modernizarlas. Dichos cambios han ido siempre de la mano de transformaciones en el sistema económico y en los discursos ideológicos nacionales o internacionales. Actualmente, siguen permaneciendo las cuatro funciones descritas en la *Carta de Atenas*: trabajar, habitar, circular y recrearse; aunque cada una de ellas se transforma dentro de sí misma, exigiendo su propio espacio de actividad. Una de las funciones con grandes mutaciones y, al mismo tiempo, permanencias en el territorio y las políticas públicas, es la oferta cultural. Su análisis lo creemos pertinente no sólo por un interés personal sino, por su importancia en la cohesión del tejido social que, en tiempos recientes, parece naufragar en nuestro país.

La ciudad de México, es un territorio privilegiado que todavía responde a las políticas centralistas de antaño. Cuenta con un enorme dinamismo económico, político y social, concentrando gran parte de la oferta cultural del país. Es por ello que, de la amplia gama de expresiones, es la oferta cinematográfica el objeto de análisis de la presente tesis. La multidimensionalidad del cine (Rosas, 2004; García Canclini, 1994), incluye varios modos de existencia sociocultural; es una industria, un arte complejo, un producto cultural y, su presencia a nivel urbano fue, en alguna época, patrimonio arquitectónico, social y simbólico que, actualmente, se encapsula dentro de los centros comerciales, en detrimento del espacio público (Ochoa, 2001). La industria cinematográfica en México, ha sufrido múltiples crisis por diversos factores tanto internos como externos; en la actualidad, existe una reactivación mínima de la producción nacional en comparación con el enorme mercado que representa la exhibición del cine en las cadenas comerciales, y de los medios que permiten ver cine en casa. A pesar de dicho auge, la oferta en las salas de las grandes cadenas está monopolizada por los productos estadounidenses, sin reflejar la variedad de producción nacional e internacional.

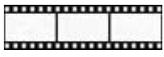
La participación y actitudes que muestran los diversos agentes involucrados en la industria cinematográfica, sólo se puede entender por el interés que tienen en común y la búsqueda por su apropiación. El conjunto de dichos procesos, así como las estrategias para conservar o disputar dicho capital cultural, genera todo un

Foto 1.1



Cine Teresa. Reflejo de modernidad y progreso de los años cuarenta y próximo centro comercial  
Fuente: Ochoa y Alfaro (1997), p. 110





sistema de relaciones denominado por Pierre Bourdieu como campo, donde se reflejan los conflictos de la desigual distribución del poder, en su modalidad de dominación y de generación de políticas.

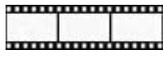
Es así como el cine, como producto cultural, toma parte en la aplicación de las políticas culturales; las cuales dieron un giro tras la visión social proporcionada al desarrollo, que promulgaba soluciones meramente monetaristas. Como consecuencia, dichas políticas se redireccionan hacia el interés por democratizar la cultura como herramienta para lograr una mejor y mayor cohesión social. Dichos argumentos han tenido eco en la capital del país; a partir de la elección democrática del gobierno local que se propuso “impulsar y difundir manifestaciones culturales de calidad con el respeto a la diversidad e identidad culturales, la conservación de las tradiciones y el impulso a la participación social” (Secretaría de Cultura, 2002: 15). Sin embargo, los buenos deseos tuvieron que tomar en cuenta la concentración histórica del equipamiento e infraestructura de la ciudad. A pesar de lo anterior, existen diversos análisis (Vargas, 2001; Paredes, 2004), que muestran un avance en los objetivos del gobierno local.

El gobierno local, desde su primera administración y programas de su organismo a cargo de la cultura, se conformó como otro actor dentro del campo cultural de la ciudad; generando su propio marco jurídico, instituciones y, sobre todo, relaciones con agentes tanto privados como públicos de la escena cinematográfica. Pero el seguimiento al discurso democrático, llevó a descentralizar en el año 2000 el poder hacia las 16 Delegaciones, obteniendo posteriormente diversas atribuciones, como la cultural, en 2001. Se generaron pues cambios en los estrenados gobiernos delegacionales electos, reestructurando el organigrama administrativo y la creación de sus propios lineamientos en cuanto a política cultural.

En consecuencia, para 2001 se integra un nuevo actor dentro del campo cultural de la ciudad, en el sentido de una nueva intervención estatal que requirió formar su propia estructura interna, recursos humanos, estrategias y directrices. En este nivel territorial se superponen diversas definiciones de lo que es cultura así como su uso instrumental, sumado a los distintos niveles y vocaciones de políticas culturales; siendo pues, espacio de conflicto, negociación o cooperación en el ámbito público y con los creadores, organismos civiles y privados, etc. El territorio delegacional se nos presenta como inicio o fin de un cúmulo de procesos en el ámbito cultural con desventajas, como la escasez presupuestaria y ventajas, como el contacto estrecho con la población; aspectos que pueden favorecer o inhibir la aplicación de los programas culturales.

Es así como nos dispondremos a analizar un campo tan complejo como el cinematográfico donde intervienen agentes privados con su propia lógica en búsqueda de mayor rentabilidad; creadores que luchan por el reconocimiento de sus obras como expresión y reflejo de su identidad; grupos civiles que favorecen la mirada artística y de divulgación cultural del cine; un Estado que en sus diversos niveles pretende incentivar la producción y exhibición nacional en un sentido patrimonial; y un espectador que ha visto disminuidos sus





ingresos a la par del incremento del precio de taquilla, reclusándose en el espacio privado que le ofrece mayor comodidad y menor costo gracias a la masificación de la televisión, el video y el internet.

En este contexto se inscribe nuestro interés por reconocer las implicaciones de un discurso democratizador que se propuso en un momento la extensión y diversificación de las expresiones culturales, teniendo como corolario el deber de velar por el bien común de su población, a través de los objetivos de sus políticas culturales. Así mismo, la oferta cinematográfica nos permite conocer un ámbito importante en la administración pública como lo son las atribuciones que tiene con respecto al uso del espacio público, lugar donde se desarrolla la dimensión social que tiene el cine como pretexto para convocar a una gran cantidad de gente como lo ha hecho durante más de cien años.

Frente a lo anteriormente expuesto, nuestra investigación parte de las siguientes preguntas:

¿Cómo interactúan los distintos valores que se da al cine – mercancía, arte, derecho cultural – dentro de un campo donde participan distintos agentes privados y públicos en mismo territorio?

¿Cuáles son las estrategias que generan los agentes que participan dentro del campo?

¿Cómo se ponen en práctica las políticas públicas en materia cultural, dentro de un territorio delegacional que superpone varios niveles de gobierno?

¿Son los recursos el factor principal que incrementa cuantitativa y cualitativamente una oferta cultural, en nuestro caso, cinematográfica?

¿Cómo son plasmadas en el territorio delegacional las políticas culturales y cuál es su injerencia frente a los distintos y añejos intereses de los agentes involucrados en el campo cinematográfico?

Delimitando con ello los siguientes objetivos:

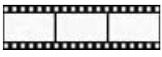
#### **Objetivo general**

- Conocer la lógica y las estrategias que ponen en práctica los gobiernos delegacionales para extender y diversificar su oferta cinematográfica, a partir de los postulados de sus políticas culturales y tras reconocer las ventajas y los retos de su territorio.

#### **Objetivos particulares**

- Conocer las políticas culturales generadas por los gobiernos delegacionales, a partir de la descentralización realizada por el Gobierno del Distrito Federal, y su repercusión en las estructuras y presupuestos administrativos.
- Reconocer las estrategias que utilizan los gobiernos delegacionales para acercar la oferta cinematográfica a su población, identificando el uso que hacen de sus recintos y espacio público a su cargo.
- Identificar el papel que tienen los gobiernos delegacionales dentro del campo cinematográfico de la ciudad de México, y su relación con los distintos agentes culturales que participan en el mismo.





Nuestros objetivos están pues centrados en la participación de las políticas culturales de los gobiernos delegacionales, dentro de la reñida cadena de valor que representa el cine en México. Teniendo como punto de partida nuestra siguiente hipótesis:

*La descentralización, realizada como consecuencia de la elección del gobierno del Distrito Federal, ha permitido que los gobiernos delegacionales generen sus propias políticas públicas en materia cultural y pongan en práctica estrategias para extender y diversificar la oferta cinematográfica, así como la presencia del cine nacional. Así mismo, articulan a los distintos agentes que pertenecen al campo cinematográfico en su territorio, para estimular su participación al igual que con su población, en congruencia con la lógica del bien común que como Estado son parte.*

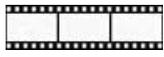
El diseño de la investigación se realizó a partir de un análisis general del campo cinematográfico, para identificar los agentes que participan en él y su impacto en el territorio del Distrito Federal; para comprender el contexto en que se ubican las políticas culturales del Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones, así como su participación, por medio de la oferta cinematográfica, dentro de toda la cadena de valor del cine en México.

La estructura de nuestra investigación partió de la exposición de algunos conceptos teóricos que nos permitieran tener herramientas para el análisis de las políticas culturales y su importancia en las discusiones actuales. Nos enfocamos en un primer momento, en el giro que se le ha dado al desarrollo económico con una perspectiva cultural que lo “humaniza” y que se suma al valor que se le ha dado a la cultura como un derecho que, como tal, requiere ser velado por todo Estado democrático. En este contexto se inscribe la importancia de las políticas culturales, las cuales pretenden orientar el desarrollo simbólico de una población a través de la intervención del Estado; las que junto con éste, han evolucionado con el paso del tiempo. Cambios que han sido analizados principalmente por García Canclini (1987), a través de seis paradigmas que nos darán bases para comparar y analizar las prácticas realizadas por los gobiernos del DF y sus delegaciones.

Los Estados – nación han entendido al cine de diversas formas, como producto cultural o como mercancía de libre comercio, valores disímbolos que han generado una de las principales pugnas a nivel mundial. Por ello, también en nuestro primer capítulo expondremos los preceptos y consecuencias de la llamada Excepción Cultural como una postura que favorece la creación y producción local, y en abierta resistencia al proceso desigual y polarizado que implica la globalización, dominada en gran medida por los productos estadounidenses. Como corolario de ello, atenderemos a las características de las Industrias Culturales como entidades económicas que han inscrito a la cultura en la producción de capital.

Una herramienta que utilizamos para comprender los procesos que se dan entre los distintos agentes culturales, es la teoría de los campos descrita por Pierre Bourdieu (2000a y b), la cual describe a un campo





como un sistema de relaciones de distintos actores con un interés común, que hacen uso de diversas estrategias para conservar u obtener el capital en juego. Estos conceptos hicieron indispensable que a lo largo de nuestra investigación lográramos destacar el papel y las distintas estrategias de cada agente involucrado en el campo cinematográfico, en especial del gobierno local.

Para tener una visión amplia de dicho campo cinematográfico, nuestro segundo capítulo se avocará a los distintos agentes involucrados en el mismo, esto lo haremos a través de la exposición de la cadena de valor que existe en nuestro país con respecto al cine. Como producto, el cine ha estado presente en nuestro país por más de cien años, en los cuales ha ido conformando un marco jurídico con vaivenes al igual que su producción. Veremos cómo esta legislación en muchas ocasiones inocua, ha permitido el poderío de algunos, y la desavenencia de sectores tan importantes como los creadores nacionales. La exposición de esta cadena de producción – distribución – exhibición, nos permitirá observar cómo participa el Estado a nivel federal, a través no sólo de su legislación, también de los incentivos y estímulos fiscales, el desarrollo del recurso humano a través de escuelas de cine, la conservación del producto fílmico y, sobre todo, de organismos como el IMCINE que serán actores fundamentales en la presencia del cine nacional en el GDF y sus delegaciones.

Una práctica generalizada a nivel mundial, es la reclusión de los espectadores en su domicilio, hecho que abordaremos al final de nuestro segundo capítulo, y que nos permitirá observar a los que creemos son los verdaderos competidores de cualquier exhibidor ya sea privado o público: la televisión, el video y el internet. Lo anterior dará pie para un dar un vistazo a los sujetos que son objeto de cualquier producción nacional o extranjera: los espectadores; observaremos la evolución de su asistencia en nuestro país y lo que representa para el mercado exhibidor, sobre todo, las grandes cadenas comerciales.

El reconocimiento de la importancia del mercado exhibidor en nuestro país es buen pretexto para conocer y analizar la lógica de ubicación de los cines en la ciudad de México. Aspecto que ha cambiado con el paso del tiempo y que ha respondido a diversos factores como el modelo económico, el marco jurídico, el uso de nuevas tecnologías como la televisión, entre otros. Es decir, este tercer capítulo tendrá como directriz el análisis territorial del cine como espacio de exhibición; lo que nos dará pie para observar su evolución de hito urbano, con sus grandes salas únicas hasta su actual reclusión en los grandes centros comerciales, así como de espacios de amplia asistencia popular, hasta la expansión diversificada de grandes complejos que requieren la solvencia de más de un salario mínimo por integrante familiar.

En este mismo capítulo expondremos brevemente – así como lo es su presencia – los “otros” exhibidores que también participan en la ciudad como lo son los cineclubes y salas de cine de centros culturales, lo que nos permitirá también observar la presencia de los espacios en los que la Secretaría de Cultura del Distrito Federal ofrece cine. Este análisis territorial tiene como finalidad mostrar la contraparte de





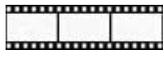
la oferta cinematográfica del sector público representado por el GDF, reconociendo así las diferencias dentro del sistema de relaciones del mismo campo, sus lógicas y preceptos.

Habiendo analizado la cadena de valor del cine en la Ciudad, nuestro cuarto capítulo dará cuenta de las transformaciones en las políticas públicas que en materia cultural ha realizado el GDF a partir de ingreso en la escena cultural, gracias a su primera elección democrática en 1997, y a la creación del primer organismo local a cargo de la cultura, el Instituto de Cultura de la Ciudad de México. Quien tuvo como principal objetivo, dar un giro de 180°, a las prácticas realizadas por SOCIOCULTUR, a través del cambio en la concepción de la cultura como herramienta para transformar la ciudad y construir ciudadanía. Preceptos y resultados que analizaremos también con la Secretaría de Cultura, institución que remplazó al ICCM e intenta afianzar las políticas culturales y su papel dentro de la administración pública del GDF. Su análisis lo realizaremos a partir de las características de los paradigmas descritos por García Canclini (1987), para con ello reconocer en la práctica, los principales agentes, la relación de la política con la cultura y las concepciones y objetivos de los programas culturales.

Cerraremos dicho capítulo con la exposición de los programas y estímulos que ha conformado el gobierno local para con la cinematografía. Esto nos permitirá observar el alcance que tiene un gobierno local para con el apoyo de la cinematografía en comparación con el amplio espectro que puede tener el gobierno federal, expuesto en nuestro segundo capítulo. Así mismo, podremos dar una mirada al papel que juega el GDF y, sus ventajas que como capital tiene, dentro de la amplia cadena de valor del cine. En este sentido, nos daremos un breve vistazo a las características de esos “otros exhibidores” que conceptualizan al cine más como un arte que un producto de entretenimiento y, que han constituido todo un protocolo que los caracteriza como cineclubes. Los cuales también contamos como un programa más de apoyo, ya que han sido en cierta forma arrojados por la Secretaría y su circuito de Festivales.

Nuestra investigación finalizará con una exposición de lo ocurrido en el último nivel de gobierno del Distrito Federal, las delegaciones. Como el verdadero aporte de investigación, nuestro quinto capítulo se estructura en dos grandes apartados, el primero se centrará en las políticas culturales con respecto al papel que cada demarcación le asigna a sus áreas de cultura dentro de su administración, programas delegacionales y presupuesto asignado. Teniendo presente el nivel de importancia que cada demarcación le asigna a la cultura – que depende en gran medida del concepto que se tenga de la misma – expondremos las distintas estrategias, presentadas en las más recientes administraciones delegacionales, para la exhibición de cine, mostrando la diversidad de medios de los que echan mano, así como las posibilidades de interacción con otros agentes públicos y privados del campo cinematográfico.





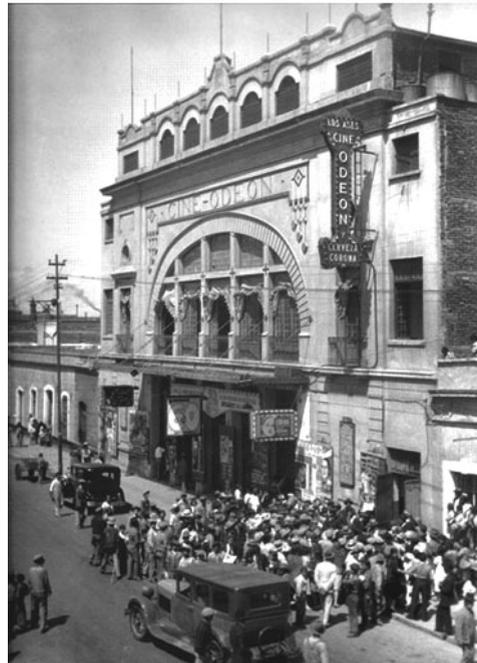
Esta investigación finalizará con el análisis de la oferta cinematográfica a nivel delegacional, realizada durante tres años (2007 – 2010), a partir de la información de las áreas de cultura delegacionales proporcionadas por sus Oficinas de Información Pública (OIP). En un primer momento compararemos los recintos y espacios públicos donde nuestros registros indicaron que se ofertó cine, haciendo análisis más exhaustivos en algunas demarcaciones, traspasando la información con el grado de marginación para poder observar las características del territorio de cobertura.

Finalmente compararemos el tipo de oferta brindada a partir del análisis de los títulos exhibidos y de cinco categorías: duración (corto o largometrajes); el tipo (documental o ficción); género (drama, infantil, comedia, acción, aventura, animación, suspenso, horror, musical, ciencia ficción, romance y misterio); principal país de producción; y año de producción. Esto nos permitirá detallar las características de la oferta, sin utilizar calificativos de buen o mal cine, sino para tener presente la diversidad que existe en las delegaciones, frente al hecho consumado del dominio general de la exhibición de cine estadounidense.

Para lograr los objetivos de esta investigación se recurrió a fuentes bibliográficas pero, en gran medida publicaciones hemerográficas especializadas, sobre todo a la generada por el Centro Universitario de Estudios Cinematográficos (CUEC) de la UNAM, *Estudios Cinematográficos*; el órgano informativo de la Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica y del Videograma, *CANACINE en acción*; y la reciente Revista Mexicana de Cine, *Cine – Toma*.

Así mismo, realizamos varias entrevistas a profundidad, en mayor medida a funcionarios a cargo de las áreas de cultura de las delegaciones Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo; y a un promotor y organizador de cineclubes. Sumada a esta investigación de campo, asistimos a diversos congresos y seminarios especializados en la cuestión cinematográfica, que nos permitieron tener una sensibilización y visión amplia del campo cinematográfico en nuestro país, en específico de la ciudad de México.

Foto 1.2



Cine Odeón. Inaugurado en 1922 en la calle de Mosqueta, Col. Guerrero, delegación Cuauhtémoc  
Fuente: Martínez Assad (2010), p. 9



## 1. LAS POLÍTICAS CULTURALES Y LA TEORÍA DE LOS CAMPOS

### 1.1. El derecho a la cultura y las políticas públicas en materia cultural

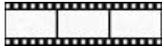
La política y la cultura han sido dos campos adversarios. Entre los políticos se da por supuesto que la sociedad tiene problemas más apremiantes; mientras los artistas ven la planificación de la cultura como conspiración contra la espontaneidad creadora. A pesar de dicha rivalidad, lo que hoy se llama política cultural, ha tenido diversas transformaciones. Por un lado, están la serie de conferencias, libros y fascículos realizados por la UNESCO, que le han dado una visión social al desarrollo económico, promoviendo tanto “la defensa del patrimonio nacional, el acceso de sectores populares a la cultura y la protección de los derechos de artistas y trabajadores culturales” (García Canclini, 1987: 17). De acuerdo con lo anterior, el principal objetivo del desarrollo ya no es la producción, la ganancia y el consumo, sino “la realización de todo el potencial de los seres humanos, tanto individual como colectivo, así como la preservación de la naturaleza” (UNESCO, 1982). Con esta nueva dimensión cultural del desarrollo, la UNESCO ha declarado que:

*“La cultura constituye una dimensión fundamental del proceso de desarrollo y contribuye a fortalecer la independencia, la soberanía y la identidad de las naciones. El crecimiento se ha concebido frecuentemente en términos cuantitativos, sin tomar en cuenta su necesaria dimensión cualitativa, es decir, la satisfacción de las aspiraciones espirituales y culturales del hombre. El desarrollo auténtico persigue el bienestar y la satisfacción constante de cada uno y de todos.”* (UNESCO, 1982)

El organismo internacional mantiene que, sin importar el modelo de desarrollo, la cultura juega siempre un papel fundamental en el mejoramiento de la calidad de vida en una sociedad específica; así mismo, reconoce que la cultura está también vinculada con las relaciones de poder y dominación y, que existe una cultura de la élite gobernante que tiende a excluir a quienes tienen menores posibilidades de desarrollo de sus potencialidades individuales y colectivas, de acceso al poder y menor capacidad económica. En este sentido, Throsby (2008), indica que la cultura influye en los resultados económicos del grupo a través de tres aspectos: 1) la eficacia económica, a través de valores que condicionan las formas en que se asumen los procesos de producción económica; 2) la equidad, inculcando principios morales compartidos y; 3) la cultura influye en los “objetivos económicos y sociales que el grupo decide alcanzar” (Throsby, 2008: 96). Lo anterior ha servido no sólo para revalorizar a los propios seres humanos como objeto y medio del propio desarrollo, sino para reconocer la interacción de una sociedad enmarcada en prácticas culturales.

En esencia, la intervención de los organismos culturales intergubernamentales aboga por una toma de conciencia sobre la función del desarrollo cultural como dimensión y finalidad del proceso general del desarrollo de la sociedad, más allá del crecimiento económico. En ocasiones, más que una humanización del desarrollo, se suele hablar de una *culturalización* del desarrollo, la cual busca hacer frente a los defectos del desarrollo moderno y, reivindicar la “calidad de vida”, pasando de un crecimiento cuantitativo a uno





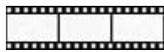
cuantitativo, donde la cultura es el eje clave para el bienestar individual y colectivo (Harvey, 1990). Cabe mencionar que dichos organismos parten una concepción de cultura ampliada más allá del desarrollo de las artes consideradas en ocasiones como un lujo del cual las sociedades o los individuos pudieran abstenerse más o menos libremente; sino como aquella con capacidad de procesar símbolos y expandir las identidades, distinguiendo las formas objetivadas (bienes culturales, artefactos, cultura material) y las formas subjetivadas de la cultura (disposiciones, estructuras mentales, esquemas cognitivos). (Giménez, 2007)

La dimensión cultural del desarrollo pretende reducir las desigualdades económicas, generando un marco internacional en favor del derecho a la cultura, que busca detonar “un proceso armonioso al servicio del hombre, de su ubicación en el mundo y de su toma de conciencia de sus posibilidades físicas y espirituales (Harvey, 1990: 121). Para ello, la UNESCO en 1982 retomó tanto la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948, como el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1976, reiterando el valor de los Derechos Culturales, los cuales fueron manifestados en la *Declaración de Friburgo sobre los Derechos Culturales* del 2007. En principio, la Declaración Universal de Derechos Humanos estableció en su artículo 27 que “toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten” (UNESCO, 1982). Mientras que, la Declaración de Friburgo reunió e hizo explícitos “que los derechos culturales son, al igual que los otros derechos humanos, expresión y exigencia de la dignidad humana” (Observatorio, 2007: 3). La misma Declaración indica que los derechos culturales deben garantizarse sin discriminación alguna y; que toda persona tiene el derecho a conocer, elegir, acceder y que se respete su propia identidad cultural; el libre acceso implica su derecho a participar en desarrollar y compartir los conocimientos y expresiones culturales, recibiendo y transmitiendo información de forma libre y plural. En el mismo sentido, el respeto, protección y puesta en práctica de los derechos enunciados implican también obligaciones. (Observatorio, 2007)

Los derechos culturales se enmarcan en lo que se entiende como mínimos sociales, ya que sólo son exigibles a partir de su consiente apropiación. Es decir, existe una disparidad entre la exigibilidad formal y la realidad de los derechos sociales, donde se ubica el derecho a la cultura; por las reales posibilidades y limitaciones de la normativa que haga posible su aplicación. Habermas plantea, que el “derecho funciona también como un transformador que asegura la integración de la comunicación social en la medida que los derechos son legitimados” (Habermas citado en Güell, 2010: 32). Y su legitimación depende no sólo de su carácter jurídico o herramientas para su posible exigibilidad, sino también de su apropiación social.

La intervención del Estado y de los poderes públicos en el orden de la cultura no es reciente; empero, la perspectiva de la humanización del desarrollo y el contenido ético – normativo del derecho a la cultura la



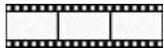


han hecho indispensable. El Estado ha requerido generar su propia política pública que, dentro de un sistema democrático, debe ser “el resultado de consultas y acuerdos entre el gobierno y los demás actores sociales que participan o están involucrados en el campo al que se refiere” (Ejea, 2007: 5). En materia cultural, el Estado necesita generar políticas culturales que “protejan, estimulen y enriquezcan la identidad y el patrimonio cultural de cada pueblo; además, (de) que establezcan el más absoluto respeto y aprecio por las minorías culturales, y por las otras culturas del mundo. (...) Toda política cultural debe rescatar el sentido profundo y humano del desarrollo.” (UNESCO, 1982:2)

Nuestra investigación pretende analizar uno de los tantos efectos que tienen en el territorio las políticas culturales; por ello, una de las categorías principales que nos ayudará a lograrlo es la exposición de los diversos modelos de políticas culturales llevadas a cabo por el Estado. En este sentido, debemos mencionar que existe una amplia diversidad de políticas culturales dentro de una sociedad, ya que no se agotan en la política del Estado o de los gobiernos, sino que abarcan a un vasto conjunto de instancias, agentes, instituciones, organizaciones, incluidas las empresas, fundaciones o corporaciones, que hacen política cultural (Garretón, 2003). Esta diversidad es reflejo no sólo de los agentes que participan en su elaboración, sino que las políticas culturales no pueden concebirse como un cuerpo estático de principios y lineamientos, “sino como una respuesta a la dinámica de la visión social de las realidades y fenómenos culturales” (Hernández, 2007: 26), en paralelo con la naturaleza misma de la cultura como proceso vivo en permanente cambio. Es así como García Canclini (1987) define a las políticas culturales como el “conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social” (García Canclini, 1987: 26).

La amplia diversidad hizo enfocarnos solamente en las políticas culturales realizadas por el Estado, es decir, tenemos una mayor proximidad con las políticas públicas, de ahí el título del presente apartado. La importancia de su análisis radica en que las acciones de un sistema de gobierno, reflejan su temperamento y sus relaciones con la sociedad en la que está arraigado (Mabire, 2003). Por supuesto, cada nivel y organismo estatal cuenta con su propia política cultural que, en el Distrito Federal, “cohabitan” el mismo número de políticas como instituciones estatales existen en su territorio. Daremos pues un repaso del análisis que se ha realizado por algunos autores, en especial los “tipos ideales” que han propuesto dentro de la transformación en el tratamiento de las políticas culturales. Reconociendo que en la práctica, una misma política no puede ser “encasillada” en un solo paradigma sino que, como un “ideal”, suelen conjugarse distintas características de cada uno. Empero, pueden ser analizadas según sus objetivos y concepciones de cultura; el modelo de





gestión y estrategias de implementación y; lo que analizaremos en nuestros dos últimos capítulos, los resultados que genera la política cultural.

### **1.1.1 Distintos modelos de políticas culturales**

Sumado a la humanización del desarrollo y la apropiación del derecho a la cultura, Harvey (1990), distingue otras causas de la necesidad de participación gubernamental en el campo de asuntos culturales:

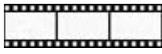
- 1) El aumento del nivel de vida material de grandes masas de población, la vigencia de la economía del bienestar y el incremento de la productividad de la mano de obra;
- 2) Una sociedad con mayor tiempo libre;
- 3) Un mayor acceso a la educación primaria y secundaria;
- 4) El impacto mental y material que la revolución científica y tecnológica acelerada;
- 5) El gran desarrollo e influencia de los nuevos medio de comunicación e información masivos;
- 6) El desordenado y alienante desarrollo urbano; y
- 7) El acelerado proceso de socialización y de reivindicación sindical que sobrevino luego de la segunda guerra mundial. (Harvey, 1990)

Para el mismo autor, la política cultural del Estado se puede definir como “el conjunto de principios operativos, de prácticas sociales, conscientes y deliberadas, de procedimientos de gestión administrativa o presupuestaria, de intervención o de no intervención, que deben servir de base a la acción del Estado tendente a la satisfacción de ciertas necesidades culturales de la comunidad mediante el empleo óptimo de todos los recursos materiales y humanos de los que dispone una sociedad determinada en un momento considerado” (Harvey, 1990: 125). Por su parte, y aunque el contenido de las políticas culturales varía de un Estado a otro, puede decirse que han sido cinco las responsabilidades que éstos han asumido en materia de cultura: 1) fomento de la creatividad, 2) fomento y protección del patrimonio, 3) apoyo a las industrias creativas y a la recepción artística o consumo cultural, 4) interlocución con los diversos agentes culturales y 5) generación del marco normativo en que se desarrolla la cultura. (Nivón, 2011)

Diversos autores han generado modelos para el análisis de las políticas culturales a cargo del Estado. Como ejemplos podemos mencionar a Mariscal (2007), para quien en México se han dado tres tradiciones en la forma de hacer gestión cultural: el modelo de desarrollo local; el de difusión de las artes; y el de gestión empresarial (Mariscal, 2007). Por su parte, para Nivón (2011), las políticas culturales pueden ser analizadas según su alcance temporal: 1) De larga duración, aquellas políticas culturales como la relación entre arte y cultura con la política en la modernidad; 2) Son de mediana duración las políticas culturales pensadas como políticas públicas; 3) Políticas culturales de corta duración, aquellas definidas a partir de acuerdos específicos o coyunturales, también como formas de organización de la cultura. (Nivón, 2011)

En este sentido, creemos importante retomar el análisis de García Canclini (1987), quien reconoce seis paradigmas políticos de la acción cultural, en relación con los “agentes sociales que los sustentan, con





sus modos de estructurar la relación entre política y cultura, y con su concepción del desarrollo cultural” (García Canclini, 1987: 28):

Cuadro 1.1

**Políticas culturales: paradigmas, agentes y modos de organización**

Paradigmas	Principales agentes	Modos de organización de la relación política – cultura	Concepciones y objetivos del desarrollo cultural
Mecenazgo liberal	Fundaciones industriales y empresas privadas	Apoyo a la creación y distribución discrecional de la alta cultura	Difusión del patrimonio y su desarrollo a través de la libre creatividad individual
Tradicionalismo patrimonialista	Estados, partidos e instituciones culturales tradicionales	Uso del patrimonio tradicional como espacio no conflictivo para la identificación de todas las clases	Preservación del patrimonio folclórico como núcleo de la identidad nacional
Estatismo populista	Estados y partidos	Distribución de los bienes culturales de élite y reivindicación de la cultura popular bajo el control del Estado	Afianzar las tendencias de la cultura nacional – popular que contribuyen a la reproducción equilibrada del sistema
Privatización neoconservadora	Empresas privadas nacionales y trasnacionales, y sectores tecnocráticos de los Estados	Transferencia al mercado simbólico privado de las acciones públicas en la cultura	Reorganizar la cultura bajo las leyes del mercado y buscar el consenso a través de la participación individual en el consumo
Democratización cultural	Estados e instituciones	Difusión y popularización de la alta cultura	Acceso igualitario de todos los individuos y grupos al disfrute de los bienes culturales
Democracia participativa	Partidos progresistas y movimientos populares independientes	Promoción de la participación popular y la organización de las actividades culturales y políticas	Desarrollo plural de las culturas de todos los grupos en relación con sus propias necesidades.

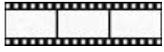
Fuente: García Canclini, Néstor (1987), pág. 27

El *mecenazgo liberal* se guía por la estética elitista de las bellas artes; no ve la cultura como una cuestión colectiva sino como el resultado de relaciones individuales; el mecenas por su parte, exige un rédito publicitario. Aunque este paradigma no se ocupa por resolver los problemas del desarrollo cultural, sirve como una forma para “distribuir fondos importantes, establecer líneas prioritarias de crecimiento y desestimar otras” (ibídem: 30). Por su parte, el *tradicionalismo patrimonialista* consagra el orden social impuesto, surgiendo principalmente en los Estados oligárquicos y en los movimientos nacionalistas de derecha, encontrando eco dentro de algunos movimientos populares, por su política cultural a favor del patrimonio folclórico. Para el *estatismo populista*, la identidad se aloja en el Estado y no en el pueblo, el cual debe subordinarse a los “intereses de la nación” (fijados por el Estado). Este nacionalismo niega la intervención transformadora del pueblo, por lo que no auspicia la experimentación artística ni la crítica intelectual.

El paradigma de la *privatización neoconservadora* surge como resultado de la reorganización del modelo de acumulación tras la crisis económica de mediados de los sesenta y el semivacío provocado por la decadencia de los proyectos oligárquicos, populistas y socialistas; lo cual creó nuevas relaciones ideológicas entre las clases, transfiriendo a las empresas privadas la iniciativa cultural, minimizando la del Estado y a favor del control de los sectores populares.

Como vimos anteriormente, a partir del reconocimiento y apropiación de los derechos culturales se ve transformado el concepto de democracia; buscando la participación amplia “del individuo y la sociedad en



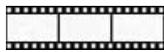


el proceso de creación de bienes culturales, en la toma de decisiones que conciernen a la vida cultural y en la difusión y disfrute de la misma” (UNESCO, 1982:3). En consecuencia, se pretende la igualdad de oportunidades por medio de la descentralización de la vida cultural, tanto en lo geográfico como en lo administrativo. Dicha transformación ha sido contemplada por diversos autores y organismos internacionales; García Canclini (1987), los analiza a través de sus dos últimos paradigmas: la *democratización de la cultura* y la *democracia participativa*. La política cultural en el primer caso, tiene como prioridad la distribución y popularización del arte; con dos críticas principales para este paradigma. Por un lado, la divulgación de la alta cultura implica una definición elitista del patrimonio simbólico y una imposición paternalista al resto de la población; por otro lado, la distribución no cambia las formas de producción y consumo de los bienes simbólicos (García Canclini, 1987). Este paradigma postula una dinámica cultural descendente que consiste en “aportar a ‘los de abajo’, a los ‘desheredados de la cultura’, un ‘suplemento de alma’ y cierta distinción que se consideran indispensables para el buen funcionamiento del orden social.” (Giménez, 2007: 232)

Es decir, la política de *democratización cultural* o *democratización de la cultura* es un modelo de extensión del acceso, que se presenta generalmente del tipo “Cultura para todos” y se basa en una concepción patrimonial de la cultura. Acentúa la acción pública del lado de la oferta cultural, siendo su objetivo el crecimiento del consumo cultural y generando una política de precios bajos y subvencionados para el ingreso a espectáculos, servicios culturales gratuitos, etc. (Harvey, 1990). Desde esta perspectiva la democracia se considera como un sistema análogo al mercado de libre competencia, donde los electores, se comportan como “compradores” que adquieren con su voto las “políticas” que mejor responden a sus intereses entre la variedad de “políticas” que les proponen los “empresarios – políticos”; mientras que éstos, a su vez, adquieren o conservan poder con la venta de sus “políticas” (Giménez, 2007). Para nuestro caso, la *democratización cultural* permite el acceso a un mayor número de eventos culturales que, aunque gratuitos por su base “pública”, fungen como una “compra” a las políticas culturales del organismo estatal que las practica.

Finalmente, la *democracia participativa* según García Canclini (1987), o *democracia cultural* para otros autores (Harvey, 1990; Giménez, 2007), defiende la multiculturalidad, propiciando el desarrollo autónomo y las relaciones igualitarias de todas las culturas representativas de una sociedad, a través de una participación organizada para desenvolver la creatividad colectiva. Es decir, sus postulados básicos son “la pluralidad y el desarrollo libre de cada cultura” (García Canclini, 1987: 51). Esta Democracia cultural, implica la responsabilidad de que los tres sectores, públicos, privados o civiles interactúen para velar por el respeto de los derechos culturales y desarrollar los modos de concertación y participación que los haga posible





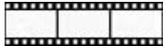
(Observatorio, 2007). Esta posición encuentra su justificación en las aspiraciones, las necesidades y los comportamientos culturales de la población, acentuando los aspectos de la “demanda cultural” y en el valor de la participación del individuo. Se trata pues, de que cada uno sea, no sólo beneficiario de una cultura transmitida, sino maestro en la definición de una “cultura vivida como actividad cotidiana inherente a la propia condición humana” (Harvey, 1990: 137).

Así mismo, cabe señalar que dicha política representa una profunda renovación de los medios e instrumentos de acción de las políticas del Estado en todos sus niveles (Harvey, 1990). En este sentido, Giménez (2007), refiere que el nivel privilegiado para desarrollar este tipo de política cultural es el regional, por dos razones: 1) la descentralización regional, y 2) el hecho de que las regiones generan una cultura específica fundada en su historia, su lengua, su paisaje y sus relaciones sociales y políticas. Sin excluir la participación de las regiones en los universos culturales cosmopolitas y en la gestión del sistema transnacional; articulando con ello, lo singular y lo universal. (Giménez, 2007)

Con lo anteriormente descrito, podemos observar que en México, han existido y coexisten varios de los paradigmas mencionados. En el siglo pasado la actividad cultural estuvo monopolizada por el gobierno federal. La “*democratización de la cultura*” surge en América Latina con los programas educativos y artísticos post-revolucionarios; movimiento que se propuso la formación de una sociedad culturalmente homogénea, depositando sus expectativas en la educación para transformar la situación económica, cívica, política y cultural. El proyecto dirigido por José Vasconcelos, persistió durante sexenios, con la clara concepción de un Estado como único promotor de la educación y de las artes. Con el proyecto modernizador surgieron las principales instituciones y recintos culturales; y la iniciativa privada entró en escena, sobre todo, en los medios masivos de comunicación. Para los setentas, la ciudadanía exigió su participación tanto en política como en cultura. (Navarro, 1990)

Después del dispendio petrolero, las múltiples crisis replegaron al Estado y su presupuesto, seleccionando sus apoyos, surgiendo con ello la *privatización neoconservadora*, la cual redujo los fondos estatales para educación y cultura; eliminó el asistencialismo de las necesidades populares y; cedió los espacios tradicionalmente administrados por el gobierno hacia las empresas privadas. La reducción de fondos públicos se reflejó en las acciones “no rentables”, concentrando la política cultural en la promoción de grandes espectáculos de interés masivos y sólo la divulgación de las artes tradicionales. En consecuencia, la iniciativa privada compite con el Estado en el propósito de sustituirlo como agente constructor de hegemonía y, apareciendo “a) como benefactora y legitimadora de la producción cultural de todas las clases; b) como defensora de la libertad de creación cultural frente a cualquier “monopolio” estatal de la información y la





educación, y c) como enlace entre la cultura nacional y la cultura transnacional, presentada como modelo” (García Canclini, 1987: 42).

Finalmente, la *democracia participativa* o *democracia cultural* parece acercarse a los postulados que proclama el gobierno local de la ciudad de México, desde su primera administración electa democráticamente. Empero, algunas prácticas que veremos, aproximan su política cultural a una *democratización de la cultura* que sólo amplía el acceso más que la participación. Paralelamente, diversas críticas y abiertas colaboraciones con la iniciativa privada, muestran similitud con el paradigma de la *privatización neoconservadora*. Es decir, como explicamos al inicio del presente apartado, los distintos paradigmas expuestos, nos permiten generar categorías de análisis de las políticas culturales del Gobierno del Distrito Federal en nuestros dos últimos capítulos.

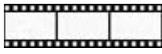
## 1.2. La Excepción cultural y el paso al pluralismo cultural

Las discusiones en cuanto a la importancia de la cultura y sus implicaciones en el desarrollo de cada sociedad, así como los cuestionamientos con respecto a la aplicación del modelo económico de libre mercado, tuvo un serio enfrentamiento en la década de los noventa.

En el marco de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay, los 117 países representados en el GATT, que tenían por objeto retirar las barreras aduaneras internacionales; se enfrentaron con los referentes europeos de la “excepción cultural”, la cual rechaza valores no europeos dentro de un frente unido no estadounidense sin ser antiestadounidense. La *excepción cultural* consiste en la aplicación de medidas de apoyo a la creación y a la producción local por parte de los Estados – nación, principalmente en Europa. Surge como una resistencia a la dominación estadounidense de la posguerra fría, sin cuestionar su poderío político ni militar, sí desdibuja su influencia diplomática y sociocultural. Los argumentos de los “excepcionistas”, liderados por Francia y apoyada por Canadá, rechazaron la inclusión del cine en la lista de los productos o servicios a “liberar”, concibiéndolo como un arte y parte de un patrimonio; promulgaron el derecho de los Estados para tener políticas nacionales en apoyo a las industrias culturales, sin oponerse a la innovación técnica y evolución económica, pero reconociendo un falso mercado dominado por empresas multinacionales capitaneadas por Estados Unidos. Por su parte, los “librecambistas”, con Estados Unidos a la cabeza, favorecían el abandono total de medidas de protección, concibiendo al cine como un entretenimiento con base industrial, es decir, con un punto de partida mercantil y no sociocultural como sus adversarios. (Frau – Meigs, 2006)

Francia, a partir de 1948, decretó una ley que impuso un impuesto al precio de taquilla que alimenta un fondo gestionado por el Estado en apoyo a productores de películas francesas y; para 1958, el cine lo incorpora al Ministerio de Cultura por considerarlo un arte. Medidas vistas como violación al libre cambio, en





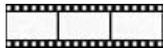
contra de una competencia leal y una muestra de proteccionismo. Aunque después del enfrentamiento de 1993, en 1994 se firmó un compromiso que inscribió a las producciones cinematográficas y audiovisuales en la lista de los “servicios”, los europeos optaron por la excepción que podía derogar determinadas obligaciones; postura que se extendió dentro de la OCDE (Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico) y el Acuerdo Multilateral sobre Inversión (AMI), en el cual Bélgica, Canadá, España, Francia, Grecia e Italia, obtuvieron un acuerdo de exclusión de los bienes culturales.

La postura “librecambista” de Estados Unidos se basa en la proposición de que el libre comercio maximiza el bienestar mundial y que toda intervención que “distorsione el libre flujo de bienes y servicios tendrá como consecuencia una pérdida de eficiencia y una reducción del bienestar económico” (Throsby, 2008: 184). Dicha actitud, ha llevado un doble objetivo: ser una amenaza creíble entre los países que practican ayudas públicas y privadas, discriminándolos en el ámbito diplomático y; presionar a otros países para que no adopten este tipo de políticas. Por su parte, los “excepcionistas” intentaban dejar en claro su posición de un libre mercado que tome en cuenta las distintas velocidades regionales y nacionales y, con ello, tratar de protegerse de la invasión demasiado fuerte y rápida de los productos cinematográficos y audiovisuales estadounidenses.

Como una muestra del apoyo internacional para los *excepcionistas* y su evolución hacia la pluralidad, la UNESCO asume sus postulados en 2001, con la “*Declaración universal sobre la diversidad cultural*”, que “reafirma el riesgo de que la globalización desemboque en una uniformización de los servicios artísticos y culturales y reafirma también el derecho de todas las culturas a tener acceso a sus medios de expresión y de difusión (*afirmando*) que el mercado por sí solo no es suficiente para garantizar la diversidad” (Frau – Meigs, 2006: 90). Lo cual reiteró las diferencias de criterios que se requieren para valorar un éxito económico en el libre mercado y, el valor cultural de prácticas donde manifiestan los seres humanos su identidad y definen diversas maneras de convivir. (Throsby, 2008)

Lo cierto es que, aunque con la Declaración promovida por la UNESCO se terminó, de forma hábil con la discusión entre *excepcionistas* y *librecambistas*, ambos pusieron en práctica sus postulados según intereses propios y, con políticas que no siguen en su totalidad sus posturas. Empero, en nuestro segundo capítulo veremos ejemplos de cómo casi toda Europa ha hecho esfuerzos para mejorar o instaurar políticas culturales a favor de la producción nacional de cine, movilizandando las instituciones europeas para la coproducción y distribución de cintas nacionales. Es así como, por un lado, aún dentro de los países más capitalistas y globalizados, existe una lucha por las excepciones culturales en algunos campos (Garretón, 2003); mientras que, por otro, los *excepcionistas* no pueden, ni en ocasiones quieren, mantenerse al margen de la realidad de los procesos de globalización.





Sin embargo, la toma de conciencia de que la globalización necesita una visión social, ha identificado la postura de la “excepción” con los puntos de vista minoritarios y regionales sobre identidad y diversidad. Presentando a los medios audiovisuales, incluido el cine, como “herramientas para hacer que una nación se conciba a sí misma y pueda garantizar su cohesión social” (Frau – Meigs, 2006: 83). La pluralidad se opone a una homogeneización cultural producto de la dominación estadounidense; a lo cual los librecambistas responden que dicha política denuncia un nacionalismo temeroso y retrógrado con riesgo de un aislamiento cultural. A pesar de las críticas, los argumentos tanto excepcionistas como los que están en favor de la identidad y pluralidad, han tenido eco en otras regiones del mundo, encontrando aliados en países como Japón, Brasil, Marruecos y Corea, principalmente. Los cuales no se oponen a los beneficios de la globalización, pero “rechazan que se lleve a cabo en detrimento de su cohesión interna, de su propia producción cultural o de su idioma” (ibídem, 2006: 90). Sin embargo, la cooperación internacional encuentra pocas estrategias para eludir la producción estadounidense, anunciando una tendencia de “maquillaje de diversidad”. La paradoja del cine y el audiovisual es que son a la vez vectores de identificación y globalización, así como, creadores de identidad y grandes niveladores de las diferencias culturales.

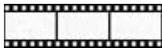
La concepción de los librecambistas, de ver el cine como una mercancía y, la de los excepcionistas para concebirlo como arte, son marcos de referencia que nos permitirán entender los enfrentamientos ocurridos dentro de la industria cinematográfica. Del mismo modo, también debemos recalcar las actitudes de ambas posturas que, promueven ciertos postulados que ponen en práctica parcialmente o matizan según intereses; es decir, ambas categorías las tomaremos al igual que los paradigmas de las políticas culturales, como “ideales”, más no como condiciones que se presentan con todas sus características entre los organismos estatales.

### 1.3. La globalización y las industrias culturales

Los recientes paradigmas de políticas culturales y la postura de los *excepcionistas*, no pueden entenderse sin el contexto de los actuales procesos de globalización que marcan el paso de un mundo geopolítico a un mundo geoeconómico y, sobre todo, geocultural. Dentro de dichos procesos, existe un discurso que indica que la cultura se vuelve “global” cuando ciertas formas, influencias o prácticas culturales originarias de ciertos lugares se encuentran también en otras partes del mundo. Según otro discurso, la “cultura global” es una cultura homogeneizada, industrialmente elaborada y difundida por el mundo entero a través de los medios masivos de comunicación. Es decir, la globalización es un proceso desigual y polarizado que implica fenómenos agregativos o integrativos, así como de desagregación y desorganización (Garretón, 2003). Por lo tanto, la globalización puede tener distintos significados:

- 1) Internacionalización, denotando el intercambio internacional e interdependencia;
- 2) Liberalización, como supresión de restricciones;





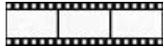
- 3) Universalización, como proceso de difusión de objetos y experiencias;
- 4) Occidentalización o modernización principalmente en su versión norteamericana; y
- 5) Desterritorialización, como flujos fuera del territorio. (Giménez, 2007)

Son las industrias culturales las que han entrado de lleno en la dinámica de la globalización, gracias a la “creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos intangibles de carácter cultural, generalmente protegidos por el derecho de autor” (Nivón, 2011: 17), fabricados en serie gracias a tecnologías industriales, y difundidos a escala mundial a través de redes electrónicas de comunicación (Giménez, 2007). Como concepto legado de la escuela de Frankfurt (Horkheimer, Adorno...), su importancia radica en que la producción cultural ya no es una “función residual de la acumulación o una función ejercida por el Estado o el mecenazgo, sino una actividad inscrita en la producción de capital” (Zallo, 1988: 7-8). Es decir, las nuevas formas y extensión con que se realizan las funciones del sistema de comunicación, han generado nuevos procesos y necesidades dentro de la acumulación capitalista, sin olvidar que son las sociedades quienes regulan su acceso y la aceptación de sus contenidos. Por su parte, las relaciones entre el Estado y los capitales implicados en la comunicación se reformulan, actuando aquél como promotor, cofinanciador y regulador de los límites entre las industrias culturales y la sociedad.

Es decir, las industrias culturales aparte de aparatos ideológicos, son entidades económicas, creadoras de plusvalor a través de la producción de mercancías y su intercambio de forma directa en su campo, e indirecta dentro de otros sectores. Como industria, su forma de producción es de naturaleza diferente y de cierta especificidad en relación con la sociedad; es decir, sus contenidos y formas son parte de los sistemas de ideas y valores de una sociedad y, al mismo tiempo, son generados industrialmente como bienes y servicios orientados a un mercado de consumo, ya sea privado o público. Estas industrias responden al criterio de la *supraterritorialidad*, ya que la circulación de sus productos manufacturados por las grandes compañías transnacionales, escapa a la lógica de la distancia y de las fronteras territoriales. (Giménez, 2007)

Sumado a lo anterior, dichas industrias tienen una serie de rasgos específicos que las diferencian de otras ramas. En principio, su producción parte de un trabajo creativo que conlleva cierta autonomía que otorga un carácter único a cada mercancía cultural. En segundo lugar, las mercancías culturales presentan una continua renovación, como parte de la misma naturaleza de los bienes simbólico – ideológicos. Por último, existe una aleatoriedad o incertidumbre en cuanto a la realización mercantil, lo cual genera diversas estrategias para afrontarla, como la seriación en programas o películas (Zallo, 1988). Con respecto a su demanda, ésta es generada no sólo por los gustos y las preferencias de los consumidores, como lo indica la teoría económica, sino que su especificidad caracterizada por la influencia que tiene la educación, experiencia, tiempo libre y los ingresos de quien se interesa en sus bienes y servicios. (Throsby, 2008)





Así mismo, las industrias culturales pueden pensarse como un esquema de modelo de círculos concéntricos, con las artes en el centro y otras capas o círculos distribuidos alrededor del núcleo, “extendiéndose hacia afuera conforme el uso de ideas creativas se introduce en un contexto de producción cada vez más amplio” (Throsby, 2008: 160). Para nuestro caso, puede pensarse que en la industria cinematográfica de nuestro país, son los creadores quienes concentran el interés general. Sin embargo, la realidad es otra, a razón de diferentes factores acumulados históricamente y de las diversas luchas de poder por el valor involucrado, que veremos en nuestro segundo capítulo.

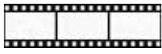
Algo que debemos tener en cuenta es que las actividades internacionales de las industrias culturales como difusoras de bienes culturales, pueden también olvidar los valores tradicionales particulares. En contraparte, la ausencia de industrias culturales nacionales, sobre todo en los países en vías de desarrollo “puede ser fuente de dependencia cultural y origen de alienación” (UNESCO, 1982:4). Por lo cual, su impulso debe cuidar su congruencia con cada sociedad. Sin embargo, y aunque uno de los efectos culturales más visibles de la globalización sea la reorganización y redefinición de la cultura a expensas de las culturas tradicionales, su reorganización ni es totalmente homogénea o estandarizada, ni totalmente plural, fragmentada y descentrada. Debemos tomar en cuenta que la “globalización de la cultura” no se difunde de modo igualitario y general; y que las industrias de la cultura se globalizan sólo en ciertos mercados de “bienes culturales” (cine, audiovisuales, discos, prensa, magazines), representando en realidad “formas culturales implícita o explícitamente jerarquizadas, organizadas o administradas por instituciones estatales, infraestatales o supraestatales (UNESCO, corporaciones transnacionales...) que funcionan como poderosos actores culturales.” (Giménez, 2007: 289)

#### 1.4. La teoría de los campos

Finalmente, una última categoría que nos permitirá comprender nuestro tema de estudio es la teoría de los campos la que nos explicará el desenvolvimiento del campo cultural, en nuestro caso, el cinematográfico y los intereses, valores y papel que representa cada uno de los actores que intervienen, en especial los estatales como protagonistas de la presente investigación.

Pierre Bourdieu habla del campo artístico o literario, como “un sistema de relaciones entre productores, difusores y receptores que comparten un capital cultural común y luchan por su apropiación” (García Canclini, 1994: 15). Un campo se define, entre otras cosas, por sus objetos en juego e intereses específicos; es decir, para que un campo funcione es preciso que haya objetos en juego y personas dispuestas a jugar el juego; todas ellas deben estar “dotadas con los *habitus* que implican el conocimiento y el reconocimiento de las leyes inmanentes del juego” (Bourdieu, 2000a: 113). Un *habitus* es un capital de técnicas, de referencias o “creencias”. El campo, como *habitus* profesional ajustado a las exigencias, funciona





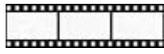
como un instrumento de traducción, efecto automático de la pertenencia al mismo. Los campos son espacios estructurados de posiciones (o de puestos) cuyas propiedades dependen de una particular disposición y distribución de su capital específico; así como de sus leyes y propiedades específicas. Este tipo de capital adquiere tres formas: “un estado *personificado*, es decir, una disposición duradera de la mente y el cuerpo del individuo; un estado *objetivado*, cuando el capital se convierte en bienes, y un estado *institucionalizado*, cuando el capital personificado es aceptado en forma de, por ejemplo, una credencial académica.” (Throsby, 2008: 79)

Quienes monopolizan las fuerzas se inclinan por estrategias de conservación, mientras que los menos provistos de capital, optan por estrategias de subversión con límites determinados, bajo pena de exclusión. Todas las personas implicadas en un campo tienen intereses comunes, derivados de la existencia misma del campo; su disputa “presupone un acuerdo entre los antagonistas sobre aquello por lo que vale la pena luchar”. La cuota de ingreso consiste tanto en el reconocimiento del valor del juego, como en el conocimiento del mismo. En las revoluciones parciales que tienen lugar en los campos, no se pone en cuestión los fundamentos mismos del juego sino que se proclama por el retorno a las fuentes, al espíritu del juego. Los que dominan, poseen los medios para hacerlo funcionar en beneficio propio; sin embargo, cuentan con la resistencia de los dominados. Un campo se convierte en *aparato* cuando los dominantes poseen los medios para anular la resistencia y las reacciones de los dominados. Es decir, los aparatos son “un estado que se puede considerar patológico de los campos.” (Bourdieu, 2000b: 136). Mientras que, los *circuitos* se refieren tanto a las interacciones internas en los campos como a las interacciones entre los mismos. (Garretón, 2003)

La raíz última que condiciona y explica la conflictividad de todos los campos es la estructura de clases; en esta escala de análisis, la hipótesis fundamental es que existe una relación significativa entre posiciones en la trama de las relaciones sociales y la cultura. La desigualdad de clases implica pues, la desigual distribución del poder, lo que da origen a la relación dominantes / dominados en una determinada sociedad. Si se considera el poder en su doble modalidad de dominación y de dirección de políticas, la cultura se convierte en el gran objetivo de sus luchas y en objeto de codicia por parte del Estado. Como ejemplo de ello podemos nombrar su lucha por lograr el control de los aparatos culturales; su esfuerzo por administrar y organizar las diferencias culturales desde una posición hegemónica; y la represión de las culturas étnicas subalternas. (Giménez, 2007)

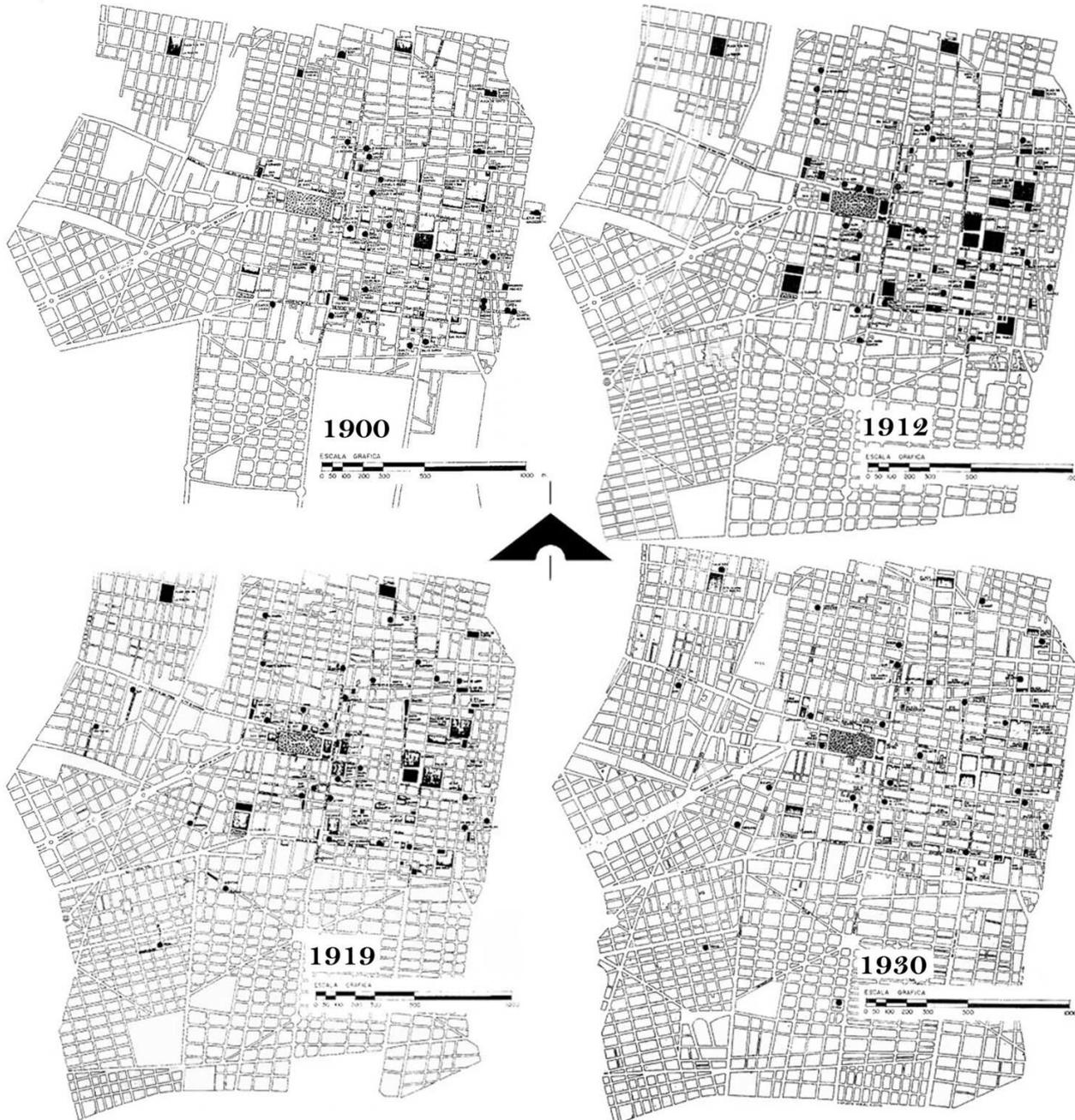
Es decir, el valor en juego del campo, es un fenómeno socialmente construido que no puede aislarse del contexto social en el que ocurren los procesos. Así mismo, en un sentido económico más que sociológico, el capital puede verse como un activo que representa, almacena o proporciona valor. Este capital puede ser





tangible e intangible y, su existencia, dar lugar a un flujo de servicios. Dentro de un contexto cultural, estos bienes y servicios suponen “creatividad en su producción, incorporan un cierto grado de propiedad intelectual y transmiten un significado simbólico” (Throsby, 2008: 158).

**Mapa 1**

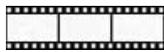


Ampliación del número de recintos de exhibición cinematográfica en el centro de la ciudad de México durante las primeras tres décadas del siglo XX.

Fuente: Ochoa y Alfaro (1997), págs. 29,30,40 y 73

La industria cinematográfica mexicana tuvo una época de prosperidad (1935 – 1955), que declinó por diversos factores; externos, como el incremento de la producción estadounidense que inundó Europa y





América Latina; e internos, como la reducción de créditos y del mercado sudamericano, la rápida expansión televisiva, las corrientes culturales de vanguardia, el incremento de la proyección de cine estadounidense y la errática política de apoyo a los creadores (García Canclini, 1994). El éxito del cine mexicano, puede explicarse por la alta integración interna y relativa autonomía de los directores, la calidad de los actores y actrices, los fotógrafos, escritores, empresarios privados, apoyo estatal, el desarrollo gremial y sus técnicos, es decir, por la óptima articulación de su campo. Así mismo, debemos destacar que el valor e interés que ha tenido para cada integrante del campo, varía en el tiempo de acuerdo a diversos factores que impactan en el territorio (véase Mapa 1) y que observaremos en nuestro siguiente capítulo. Intentaremos pues, analizar los agentes que inciden en el proceso de producción – distribución – exhibición del cine en México, como parte del campo cinematográfico y como base para reconocer el papel que juega el gobierno local dentro de la cadena de valor del producto cinematográfico.



## 2. EL CAMPO CINEMATOGRAFICO EN MÉXICO

La articulación de los integrantes del campo del cine es clave para cada momento de auge y crisis. Es por ello, que el presente capítulo intentará dar una visión general del circuito de producción cinematográfica para comprender la relación entre quienes lo hacen posible para su consumo final. En un primer momento daremos cuenta del marco jurídico de la creación cinematográfica; posteriormente describiremos los agentes que intervienen en la producción para después, explicar los aspectos principales de la distribución y exhibición. Un siguiente apartado expondrá la injerencia que tienen en el campo, los distintos soportes de exhibición para el consumo doméstico; para finalizar con una reflexión de los espectadores, como últimos (o primeros) integrantes del campo.

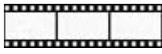
La introducción del cine en nuestro país, se realizó gracias a las ideas positivistas de *orden y progreso* de la *pax porfiriana* de finales del siglo XIX. Para 1895, ya había llegado el kinescopio de Edison y el siguiente año se logró la primera exhibición del cinematógrafo de los hermanos Lumiere. A partir de ese momento, surgen los primeros cineastas mexicanos que documentan la placidez de la ciudad capital y de provincia, las costumbres nacionales, los acontecimientos inesperados, los viajes y actividades del dictador y, las célebres “Fiestas del Centenario de la Independencia”. Sin embargo, no se dio testimonio de los movimientos precursores de la Revolución Mexicana. La incipiente industria cinematográfica mexicana, en manos de un selecto grupo, se dio a la tarea de informar de forma parcial gran parte del movimiento revolucionario gracias a que cada caudillo contaba con su propio camarógrafo oficial. A partir del triunfo del ejército constitucionalista, los cineastas documentaron los éxitos del nuevo gobierno y, a la par, se desarrolló el cine de argumento o ficción con temática dependiente del financiamiento oficial, comenzando así la relación entre política y cine. (Vega Alfaro, 1991)

Por la crisis de los últimos años del periodo presidencial de Venustiano Carranza y para sofocar los levantamientos armados, se aceptó apoyo militar y tecnológico de los Estados Unidos, quienes exigieron la apertura del mercado interno. Es éste el primer gran incremento de la exhibición de productos hollywoodenses que frustra los primeros intentos por crear una industria fílmica nacional. No obstante, el desarrollo del cine sonoro logró generar una barrera idiomática que permitió a México consolidar tales aspiraciones en la década de los treinta.



Foto 2.1

Salón Rojo. Inaugurado en 1906, reutilizó el espacio del *Cinematógrafo Lumiere*, acondicionado por Salvador Toscano a fines del siglo XIX.  
Foto: Ochoa y Alfaro (1997), p. 49



Capítulo 2. El campo cinematográfico en México

La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010.

Con el control de las fuerzas sociales y el desarrollo de una economía plenamente capitalista, la producción cinematográfica nacional se incrementó; sumado al contacto directo con grandes cineastas como Sérguei M. Eisenstein que encauzó la estética del cine mexicano. Esta época de “reconstrucción nacional” dio paso a un “nacionalismo cinematográfico” con éxito tanto nacional y en gran parte de los mercados hispanoparlantes. Dicho triunfo, reflejó la organización de una burguesía fílmica, con la que surgen instituciones como el Banco Cinematográfico (1942), la Asociación de Productores Cinematografistas de México (1936), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Cinematográfica (1939), el Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica (1945), el desarrollo de un *star system* mexicano, y la Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica Mexicana (CANACINE). En cuanto a la temática, principalmente se producía comedia ranchera; para los cuarentas, se desarrolla el cine de géneros, con cintas de ambiente ciudadano con temas urbano – arrabaleros, melodrama prostibulario – cabaretil o urbano de comedia; lo que consolida la industria fílmica para su consumo popular y doméstico. (Vega Alfaro, 1991)

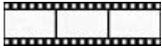
Cuadro 2.1  
Etapas de la Industria del Cine en México

Cine mexicano	Preindustrial o artesanal (1897 – 1937)	Silente	Documental	Llegada de los inventos
				Vistas y documentales de la era porfiriana (1897 – 1911)
				Documentales de la Revolución Mexicana (1911 – 1916)
		Sonoro	Argumento o ficción	Intentos de industrialización (1917 – 1922)
				Abatimiento y crisis (1923 – 1929)
				Primeros ensayos sonoros (1929 – 1931)
	Industrial (1938 – actual)	Auge y consolidación (1938 – 1952)	Crisis (1953 – 1997)	Experimentación genérica (1932 – 1937)
				Inicio de la crisis (1953 – 1964)
		Resurgimiento y reactivación (1998 – actual)	Resurgimiento y reactivación (1998 – actual)	Crisis aguda y vientos de innovación (1964 – 1970)
				Intervención estatal en la producción (1970 – 1977)
				La política de retroceso (1978 – 1982)
				Entrada al libre mercado (1983 – 1991)
				Crisis aguda y reactivación de la exhibición (1992 – 1997)
Resurgimiento y reactivación (1998 – actual)	Resurgimiento y reactivación (1998 – actual)	Cambios a la legislación y nuevos apoyos a la producción (1998 – 2001)		
		Resurgimiento de la Industria y participación de cineastas mexicanos en el extranjero ( <i>mexican Hollywood</i> ). (2002 – actual)		

Fuente: Vega Alfaro, 1991; Labarrère, André Z, 2009.

Durante la década de los cuarenta, existía un monopolio exhibidor a manos de William Jenkins con sus representantes mexicanos – Manuel Espinoza Yglesias, Manuel Alarcón y Maximino Ávila Camacho, hermano del expresidente – que controlaba el 80% de la exhibición total del país. En parte por la introducción de la televisión, la industria entra en una crisis estructural que lleva a bajar los presupuestos de producción, impactando en su calidad estética y temática. Para la década de los cincuenta, el Estado interviene y crea la Compañía Operadora de Teatros (COTSA), sin beneficiar directamente al cine mexicano.





Mientras, el cine independiente comienza a consolidarse con la fundación de organismos como el Grupo Nuevo Cine y el Centro Universitario de Estudios Cinematográficos (CUEC) de la UNAM, que permitió profesionalizar a nuevas generaciones de cineastas con nuevas propuestas, diversos soportes (16mm y súper 8), y pluralidad en su duración (corto, medio y largometraje). Sin embargo, su admisión en la industria no fue permitida por los productores tradicionales, por lo que el gobierno de Luis Echeverría volvió a intervenir con financiamiento, la compra y creación de diversas empresas paraestatales para producir, distribuir y exhibir. En este contexto se funda el Centro de Capacitación Cinematográfica (CCC) y la Cineteca Nacional. Todo ello convirtió al cine en un aparato ideológico del Estado, que no creó una verdadera libertad de expresión ni desarrolló nuevas propuestas estéticas, al no lograr impactar en la añeja burguesía cinematográfica. (Vega Alfaro, 1991)

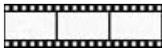
El cine independiente buscó sus propios espacios de exhibición como los cineclubes; sin embargo, el financiamiento comenzó a escasear al igual que las producciones. Para 1982, la pésima administración gubernamental de Margarita López de Portillo acrecentó la crisis para que las siguientes administraciones le dieran el tiro de gracia. Empero, hubo intentos por una política en apoyo a la producción cinematográfica nacional, como la creación del Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE) o la creación del Fondo de Fomento para la Calidad Cinematográfica (FFCC). Acciones que no tuvieron gran impacto en la industria, a comparación del cambio al modelo neoliberal y la promulgación de la Ley Federal de Cinematografía de 1992, que agudizaron la crisis de la producción en México (Vega Alfaro, 1991). A finales de la década de los noventa, se inició un movimiento político y social para rescatar al cine mexicano que dio como fruto, en 1999, a una nueva Ley Cinematográfica con la cual se comenzó a incrementar el volumen de producción (Fernández, 2002). Legislación que enmarca los recientes intentos a favor de la industria nacional y tema de nuestro primer apartado.

### 2.1. La legislación de la industria fílmica

En 1913 se publicó el primer Reglamento Cinematográfico como cuerpo normativo que supervisaba la exhibición. Para 1917 el Reglamento de Censura Cinematográfica, administrado por la Secretaría de Gobernación se convierte, en 1941, en el Reglamento de Supervisión Cinematográfica. Antecedentes legislativos que mostraban el interés de las autoridades por salvaguardar el contenido fílmico más no la incipiente industria nacional. Fue hasta 1947, cuando surge el Consejo Nacional de Arte Cinematográfico quien tenía, entre otras atribuciones, el desarrollo económico; el impulso y protección de la exhibición de películas nacionales y su perfeccionamiento moral y artístico. (Obón, 1998)

El monopolio exhibidor de la década de los cuarenta, a cargo William Oscar Jenkins, llevó a impulsar una iniciativa de ley sobre la industria. Publicada en 1949, la primera Ley de la Industria Cinematográfica,





## Capítulo 2. El campo cinematográfico en México

La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010.

aludió por primera vez a la cuota del tiempo de pantalla, estipulando un porcentaje no menor al 50% para el cine mexicano en cada sala de cine. La propuesta fue suspendida en 1952, gracias a la sentencia favorable del juicio de amparo promovido por los representantes del monopolio, quienes tomaron represalias en contra de los impulsores de la ley y varios productores. El veredicto se reflejó en la exhibición de películas mexicanas, con sólo 22 en el Distrito Federal y 251 estrenos estadounidenses (Fernández, 1998). Junto con ello, comenzó la tendencia de congelar el material fílmico o “enlatamiento de películas” que significó una recuperación más lenta de los productores, motivo de fricción con los sindicatos, la reducción del tiempo de filmación y la calidad de la película. Esta disminución en los tiempos de pantalla, dejó en indefensión la exhibición del cine mexicano en gran parte de las pantallas del país. Lo cual se intentó cambiar en 1960, con la compra de los circuitos de exhibición Cadena de Oro y Operadora de Teatros y subsecuentes adquisiciones del Estado. Su finalidad, hacerse cargo de gran parte del circuito de producción, distribución y exhibición cinematográfica, que representaba en 1970, el 4% del Producto Interno Bruto, mayor del 3.4% de la industria petrolera en el mismo año. (Ibídem, 1998)

El enorme aparato paraestatal no representó en la práctica una mejoría por el control del material mexicano, que mantuvo una reducida explotación para la década de los ochenta. Así mismo, el marco jurídico fue en muchas ocasiones letra muerta; ejemplo de ello fue la puesta en funciones de la Cineteca Nacional 25 años después de su decreto de creación en 1949. (Moral, 1998)

La crisis en que se sumergió la industria con la administración de Margarita López Portillo, pareció desvanecerse con la creación en 1983, del Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE); sin embargo, su adscripción a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía lo llevó a una virtual parálisis. Mayor desastre fue el incremento de los grandes capitales extranjeros, en respuesta al cambio de modelo político económico iniciado por el gobierno de Miguel De la Madrid y consolidado por Carlos Salinas de Gortari. Esta última administración decretó la nueva Ley Federal de Cinematografía en 1992, abrogando la cuota de pantalla para el cine nacional y el control de los precios en taquilla. Acatando los acuerdos realizados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que consideró a la cinematografía como “servicio de esparcimiento”, quitándole su función educativa y cultural. Con ello, México se comprometió a procurarle el 70% del tiempo de pantalla a Estados Unidos, y a no rebasar un 30% que “podía ser” reservado para el cine nacional. Cabe mencionar que Canadá

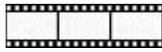
Foto 2.2



Cine Regis (1932), ubicado en Av. Juárez. La tercera década del siglo XX marca el inicio del auge del cine en México, siendo su asistencia, todo un acontecimiento social.

Foto: Martínez Assad (2010), p. 6





Capítulo 2. El campo cinematográfico en México

La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010.

no permitió que su industria cinematográfica entrara en dicho Tratado, gracias a los argumentos de la “Excepción Cultural”, descritos en nuestro primer capítulo. (Obón, 1998)

Cuadro 2.2

**Cronología de las instituciones y el marco jurídico del Cine en México**

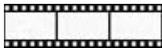
1896	16 de agosto. Primera exhibición del cinematógrafo en México.
1939	Nace el Sindicato de Trabajadores de la Industria Cinematográfica de la República Mexicana (STIC), adscrito a la Confederación de Trabajadores de México (CTM)
1944	Construcción de los Estudios Churubusco
1945	Surge el Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica Mexicana (STPC)
1947	Surge el Consejo Nacional del Arte Cinematográfico, primer organismo a favor de la industria nacional, su calidad y perfeccionamiento moral. Se crea el Banco Nacional Cinematográfico.
1949	Publicación de la Ley de la Industria Cinematográfica
1952	Reformas a la Ley de la Industria Cinematográfica de 1949
1953	Amparo a favor del monopolio exhibidor que deja en suspenso la aplicación de la Ley de la Industria Cinematográfica
1960	Adquisición de la Cadena de Oro y Operadora de Teatros por parte del Banco Nacional Hipotecario, creando la Compañía Operadora de Teatros (COTSA) / Creación de la Filmoteca de la UNAM
1963	Creación del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos (CUEC) de la UNAM
1974	Inauguración de la Cineteca Nacional con un acervo de 1,062 copias.
1975	Creación de las empresas paraestatales Conacine, Conacite I y Conacite II. Y del Centro de Capacitación Cinematográfica (CCC)
1982	Incendio que destruye la Cineteca Nacional
1983	Creación del Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE)
1992	Publicación de la Ley Federal de Cinematografía
1993	COTSA, empresa paraestatal, es vendida a particulares. Como parte del desmantelamiento de todo el aparato paraestatal cinematográfico.
1997	Año con la menor producción de cine mexicano desde 1934
1999	Publicación de la actual Ley de la Industria Cinematográfica
2001	Publicación del Reglamento de la actual Ley de la Industria Cinematográfica

Elaboración propia con datos de Fernández Violante, 1998; Vega Alfaro, 1991; Labarrère, 2009; Casas, 2006.

Los cambios en el marco jurídico permitieron un ingreso de capital extranjero e inversión privada nacional que reactivó el sector de la exhibición; sin embargo, la crisis en la producción nacional tocó fondo para 1997, año de la menor producción desde 1934 (Casas, 2006). Con tal situación, surgió un movimiento entre la industria afectada que logró modificar la legislación de 1992. Las circunstancias que lo hicieron posible, fueron los desplegados y cabildos de organizaciones cinematográficas; una Cámara de Diputados compuesta mayoritariamente por partidos de oposición; una diputada opositora presidiendo la Comisión de Cultura, así como uno panista en la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía; el interés de Asociaciones de Productores y Distribuidores nacionales, así como de los Sindicatos. En su contra estaban las grandes productoras de Estados Unidos a través de las compañías dependientes de su material, como son las empresas exhibidoras (Cinemex, Cinemark y Organización Ramírez), las de distribución (Filboard y VideoBoard), y las empresas de doblaje. (Ugalde, 2000)

A pesar de lo convenido en el TLCAN, la reserva del tiempo total de exhibición para la proyección de películas nacionales, quedó reservada sólo en un 10% en la actual legislación publicada en 1999; estableciendo que toda película mexicana debe estrenarse antes de seis meses. Estipuló que el doblaje de las





películas sólo se realizaría para filmes AA<sup>1</sup> y documentales, en laboratorios mexicanos y con actores y directores radicados en nuestro país. Obliga al gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Educación Pública, ejecutar una política de impulso a la industria cinematográfica a través de una serie de estímulos económicos e incentivos fiscales, creando el Fideicomiso de Inversión y Estímulos para el Cine Mexicano (FIDECINE). En cuanto a los retrocesos, la Ley dejó sin castigo lo referente al cumplimiento del tiempo de pantalla y; no reguló la transmisión de películas en la televisión, dejando dicha facultad a lo indicado por la Ley Federal de Radio y Televisión quien remite estos tipos de casos a la Ley de Cinematografía. A pesar de ello, uno de los grandes avances fue el reconocimiento a la industria por su importancia como vehículo de expresión artístico y educativo y; en consecuencia, la concepción de cada película como obra cultural y, a la producción cinematográfica como de interés social, dejando de considerar al cine como vehículo exclusivamente mercantil. (Ugalde, 2000)

La legislación ha sido el primer punto de partida de la cadena de valor que produce las cintas para su consumo, al enmarcar los derechos y obligaciones de todo el campo cinematográfico. En este sentido, el papel del Estado mexicano se pensaría como fundamental para una óptima convivencia entre los agentes involucrados; sin embargo, como hemos visto, las legislaciones han fluctuado entre reglamentos de moral a ordenanzas que cobijan en buena medida a monopolios. Podemos resumir que los actores en pugna se diferencian en general por la concepción que cada uno asume del cine, ya sea una mercancía o una expresión cultural de cada creador. Por un lado, productores y distribuidores, con capital extranjero o con gran cercanía a éste, pugnan por mejores condiciones de exhibición dentro de un contexto de monopolio hollywoodense; mientras, los creadores nacionales persisten en el intento por favorecer la producción mexicana, hermanándose con el discurso de la Excepción cultural. La actual legislación parece haber favorecido, con algunas carencias, a esta última postura sin ser para ellos suficiente, por lo que las luchas subsisten entre los contendientes. No obstante, también es un marco legal que está permitiendo un apoyo creciente al cine mexicano a través del IMCINE, un actor clave a favor de su exhibición a nivel nacional, estatal y, para nuestro caso de estudio, delegacional.

<sup>1</sup> En su Artículo 25 de la Ley Federal de Cinematografía, las películas son clasificadas de la siguiente manera:

I.- "AA": Películas para todo público que tengan además atractivo infantil y sean comprensibles para niños menores de siete años de edad.

II.- "A": Películas para todo público.

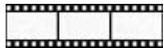
III.- "B": Películas para adolescentes de doce años en adelante.

IV.- "C": Películas para adultos de dieciocho años en adelante.

V.- "D": Películas para adultos, con sexo explícito, lenguaje procaz, o alto grado de violencia.

Se adiciona la clasificación B-15: películas para adolescentes de quince años en adelante, a partir de la reforma a dicho Artículo en sesión ordinaria del 26 de abril del 2011.





### ***2.1.1 Legislaciones de apoyo al cine en otras naciones***

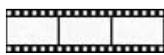
Como hemos visto, el papel del Estado respecto al cine, depende por mucho de su concepción con respecto a éste – arte o industria, mercancía o patrimonio cultural – y los agentes e intereses en pugna, con reflejo directo en su marco jurídico.

Estados Unidos concibe al cine como otra mercancía de libre mercado; sin embargo, su legislación muestra ciertas medidas proteccionistas, ya que cuenta con diversos incentivos para fomentarla. Entre ellos están los ingresos no computables o pagos diferidos que permiten recibir ingresos sin pagar impuestos inmediatamente; las amortizaciones aceleradas que reducen el nivel de gastos de manera anticipada; las exenciones fiscales y la reducción de costos por los incentivos para la inversión en producciones cinematográficas, entre otros. (Sánchez, 1998)

En el otro extremo se ubica Francia, quien pone en práctica, buena parte de los principios de Exclusión Cultural. Su sistema de patrocinio se apoya de tres impuestos y un mecanismo de “ahorro forzado”. El primer impuesto es sobre el precio de entrada al cine; el segundo es sobre las empresas y, un tercero sobre los videos y DVD. La redistribución se realiza por medio de dos modalidades: 1/3 es selectivo y 2/3 es automático. La modalidad automática está relacionada directamente a los resultados (en salas, en televisión, videos y DVD); los productores, sean franceses o europeos, recuperan por entrada vendida; sin importar nacionalidad, se aplica un subsidio automático a distribuidores y propietarios de cines. La modalidad selectiva, está orientada a la renovación de talentos y descubrimiento de nuevos autores. Todo el sistema de apoyos se duplica gracias a una gama de herramientas fiscales como el crédito al impuesto adicional al cine, los recursos del Instituto para el Financiamiento del Cine y la Industria Cinematográfica (IFCIC), y los SOFICAS (Sociedades de Financiamiento de la Industria Cinematográfica y del Audiovisual). Sumado a ello están los compromisos de producción y de difusión contraídos con las cadenas de televisión y la precompra de derechos de películas. Así mismo, el Ministerio de Cultura de Francia promueve el apoyo del cine como servicio público cultural en educación, protección patrimonial, patrocinio a festivales, soporte a nuevos medios y programas internacionales. (Barbaroux, 2006)

Entre estas dos posturas confrontadas en el campo cinematográfico mundial, se ubican países como España, que cuenta financiamiento a través del Banco Exterior de España, garantizado por una línea de crédito aportada por el presupuesto asignado al Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales; complementada por la recaudación en taquilla. Para el caso de Latinoamérica, recientemente se han creado legislaciones y apoyo estatal para sus propias industrias. Brasil cuenta desde 1993, con una ley que fomenta la producción cinematográfica a través de un incentivo a inversionistas y productores sin tener el Estado injerencia alguna en lo que se produce ni el cómo se produce. Argentina, en 1994 promulgó una ley que creó





el Fondo de Fomento Cinematográfico y los mecanismos de captación de recursos que consistieron en un impuesto adicional del 10% sobre cada boleto vendido; un impuesto adicional del 10% sobre el precio de venta o renta de cualquier video destinado a su exhibición pública o privada; el 6% de los ingresos por publicidad que perciben las estaciones de radio y televisión. A partir de dichos recursos, el Fondo realiza diversos subsidios a la producción, exhibición, promoción y difusión. (Sánchez, 1998)

## 2.2. Producción

### 2.2.1 El panorama de la producción nacional

Con la entrada en vigor del TLCAN, la exhibición en las salas de cine en México se concentró en productos estadounidenses. Filmar y producir se convirtió en una epopeya, sobre todo por los recortes presupuestales que dieron a cualquier director mexicano la oportunidad de filmar sólo “una cinta cada catorce años en promedio y, en el mejor de los casos, podría realizar tres películas en toda su vida: su ópera prima, su película de madurez y la obra senil” (Ugalde, 2000: 76). Resultado de ello fue la marcada diferencia entre estrenos y películas mexicanas producidas; según datos de IMCINE, en 2001 se produjeron 21 filmes, mientras se estrenaron sólo 19 y, para 2004 fueron realizadas 38 y exhibidas sólo 17 (Véase Cuadro 2.3). Lo anterior no ha cambiado recientemente, ya que durante 2007 a 2009, se filmaron 206 películas en México, mientras que sólo se estrenaron 140. (Vértiz, 2010)

Cuadro 2.3

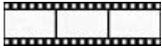
Estreno de películas por país de origen

País de origen	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio anual	%
México	25	18	26	33	43	49	32	11
Estados Unidos	147	136	121	133	142	149	138	46.9
Coproducciones E.U.A. -Europa	18	19	25	18	17	25	20	6.9
Coproducciones E.U.A. – Otros países	6	10	11	16	15	15	12	4.1
Francia	11	15	16	13	12	18	14	4.8
España	10	15	11	8	10	8	10	3.5
Otros países europeos	9	18	22	21	14	22	18	6.0
Coproducciones europeas	23	21	13	27	28	21	22	7.7
Latinoamericanas	10	8	5	8	6	5	7	2.4
Otros países	9	7	14	7	6	8	9	2.8
Coproducciones entre otros países	12	11	15	14	12	6	12	4.0
Total	280	278	279	298	305	326	294	100

Fuente: IMCINE y CONACULTA (2009), p. 338

Con la modificación en 1999 de la Ley Federal de Cinematografía, se incrementaron los Fondos estatales en apoyo a la producción; dando un impulso lento y sostenido (véase Gráfica 1). Actualmente la mayor parte de las empresas coproducen con el gobierno en cualquiera de sus etapas. Así mismo, existen esfuerzos de jóvenes creadores que logran filmar, generalmente en formato digital y con sus propias compañías productoras. Sin embargo, un recuento de la producción fílmica nacional, indica que quienes obtienen las ganancias en el resurgimiento del cine, después de la debacle de la implementación de políticas





neoliberales y el TLCAN, han sido la Secretaría de Hacienda y las grandes empresas distribuidoras y exhibidoras (Ugalde, 2005). Es así como las fuentes de financiamiento se pueden enumerar como sigue:

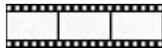
1. Financiamiento gubernamental. En el cual IMCINE sólo coproduce, es decir, se requiere de crear una persona moral o buscar una empresa cinematográfica que le interese el proyecto
2. Financiamiento de la comunidad cinematográfica mexicana. Se recurre a los diversos Fondos y sus consejos de votantes.
3. Financiamiento con capital privado.
  - a. Financiamiento familiar o del patrimonio personal
  - b. Financiamiento de empresas cinematográficas de la iniciativa privada
    - i. Productores tradicionales
    - ii. Productores de creciente creación
    - iii. Financiamiento a través de TELEVICINE
    - iv. Financiamiento a través de otras compañías
  - c. Organización de una cooperativa

En cuanto a filmación, puede hacerse a través de sindicatos o cooperativas. El uso de los Estudios Churubusco, implica el contrato forzoso del STPC; de lo contrario, se realiza con el STIC. Existen ocho cooperativas cinematográficas: Río Mixcoac, Séptimo Arte, Ollin Yotl, Conexión, Salvador Toscano, Quinto Sol, José Revueltas y Katarsis. Todas las cuales están afiliadas a la Federación de Cooperativas de Cine y Video (FECINE). Así mismo, existen elementos capacitados que ofrecen sus servicios independientes, con el inconveniente de que no haya elementos para suplirlos en caso de inasistencia. (Ugalde, 1996)

Después de lograr la filmación, el cineasta mexicano debe enfrentar el hecho de que la mayoría de las producciones nacionales no logran recuperar su inversión, en razón de que la injusta cadena productiva cinematográfica les “reintegra” sólo 18 centavos por cada peso vendido en taquilla (Ugalde, 2001). La inequidad en la distribución de los porcentajes para cada sector de la industria, se suma al alto riesgo que representa la inversión en cualquier cinta, por la incertidumbre en el resultado de cada producción.

Las dificultades antes expuestas, han dado paso a una gran variedad de cortometrajes en distintos soportes, optando por lo digital, siendo semillero de nuevos cineastas. Sin embargo, la exhibición de un cortometraje en la pantalla grande es mucho más difícil, ya que están incluidos en el 10% de tiempo en pantalla del cine nacional que estipula la actual Ley Cinematográfica (Ugalde, 2001). No obstante, el IMCINE se ha dado a la tarea de difundir la producción no sólo de largos sino también de cortometrajes, a través de televisión y circuitos culturales. Lo cierto es que se debe sumar como otra estrategia el éxodo hacia otros mercados, en especial el estadounidense, creando lo que se ha denominado como el “*mexican Hollywood*”. Situación que no es nueva pero que ha hecho emigrar, en los últimos 15 años, a directores, actores, fotógrafos, guionistas y hasta técnicos. (Casas, 2005)



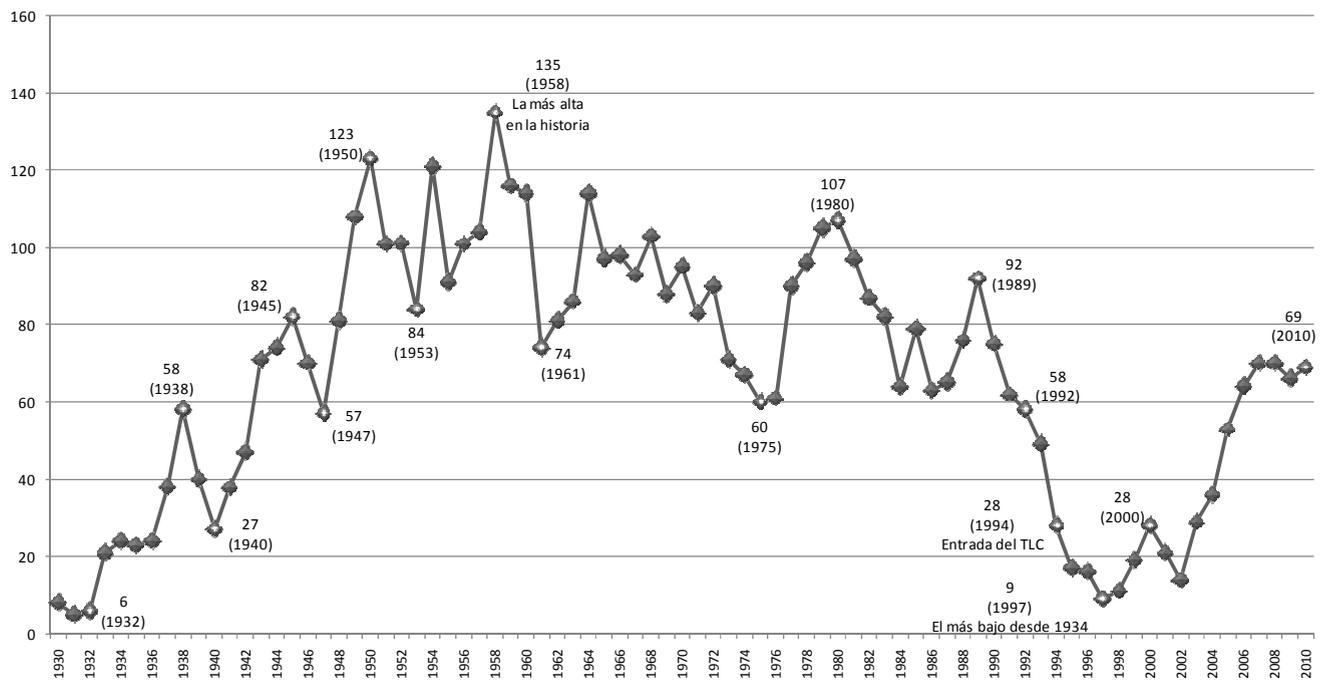


Capítulo 2. El campo cinematográfico en México

La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010.

Los persistentes vaivenes en la producción mexicana han demostrado que las legislaciones y apoyos estatales no son garantía de una verdadera reactivación, sino que se requiere de una óptima industria cinematográfica nacional autosuficiente, que recupere su mercado interno lo cual depende de factores como “la resolución de problemas estructurales de mercado y de una incidencia correcta para que haya una buena mercadotecnia, pero desde luego, es necesario que existan buenas películas” (Gómez, 1998c: 44). Es decir, la legislación por sí sola no resuelve los problemas, puede normar, regular y facilitar cosas, pero el impulso del cine mexicano se logra con la actividad cotidiana de la propia industria.

Gráfica 2.1  
80 años de Producción Fílmica Mexicana

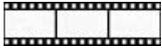


Fuente: IMCINE (2010), Anuario Estadístico, pág. 136

2.2.2 El doblaje y subtítulaje

El subtítulaje se convirtió en parte de la producción de una cinta desde su sonorización y la barrera idiomática que representó. En México ha sido tema de controversia junto con el doblaje, por las distintas posturas que existen con respecto a su legislación. Durante las discusiones por la iniciativa de la Ley actual, se manifestaron en contra del doblaje creadores e integrantes de organismos estatales. Insistiendo en que se atenta contra la manifestación artística de una obra, al mutilarla y deformarla de acuerdo con el punto de vista del que traduce; se afirma que el público debe decidir si quiere ver una obra o no verla, mas no decidir en si quiere ver cine doblado o subtítulado. Sumado al planteamiento de que el cine doblado representa una competencia para la producción nacional. (Gómez, 1998a)





A favor del doblaje están las propias compañías que lo realizan, argumentando que no se puede ignorar el proceso de transculturación actual, consecuencia de la globalización. Así como la existencia de varios países como Italia, Francia y Canadá quienes, según estas empresas, se exige el doblaje “porque se pretende conservar la pureza del idioma, evitando que se contamine con las lenguas que se hablan en otros países” (González, 1998: 35). Olvidando en cierta forma que en países como España e Italia, el doblaje surgió a partir de la censura realizada por gobiernos dictatoriales, acciones que todavía perduran (Gómez, 1998c). Las empresas hacen hincapié en la libertad que tiene el público para ver una película doblada o subtitulada; sumado a que el doblaje permite la ampliación del mercado entre la población no sólo analfabeta sino entre quienes leen pero no con la velocidad suficiente. Eso sí, aceptando que el doblaje “no se trata de una traducción literal, sino de una adaptación que concuerde con el silabeo del actor en la pantalla.” (González, 1998: 36)

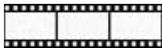
Los argumentos en contra o a favor no pueden olvidar la importancia que tiene la industria del doblaje en México con más de 50 años en su haber; la cual crece alrededor de un 17% anual y, exporta más del 90% de su producción. El crecimiento de este sector ha sido gracias al “español neutro” que se habla en México, es decir, las acepciones de los términos pueden ser aceptados en todos los países de habla hispana y es el que menos subraya ciertos sonidos y no se “comen” consonantes. No obstante, las empresas aceptan que existe censura por parte de los clientes, quienes autorizan o no la versión realizada; por ejemplo, para el caso de la televisión existe un control del lenguaje mucho mayor que en las salas de cine (González, 1998). Finalmente, argumentos y presiones se plasmaron en la actual Ley Cinematográfica y su Reglamento, estipulando el doblaje en la pantalla grande sólo para filmes AA y documentales y; permitiéndolo en los demás medios, olvidando por mucho, la penetración cultural que tiene la televisión.

### ***2.2.3 El recurso humano cinematográfico***

En los comienzos de la industria del cine en México, el recurso humano se desarrolló en la práctica y al contacto con profesionales de otros países. La experiencia del cineclubismo en la UNAM, fue parte de la presión por generar un centro donde se profesionalizara a los creadores de la industria. Surge así en 1963, el Centro Universitario de Estudios Cinematográficos (CUEC), y en años posteriores el Centro de Capacitación Cinematográfica (CCC); principales espacios que “han contribuido con la formación de cineastas capacitados para tomar el reto de la creación cinematográfica comprometida con nuestro país” (Couturier, 1998: 80)

El CUEC nace en una época cuando las temáticas estaban agotadas y sus creadores estancados. De sus aulas han egresado muchos de los principales directores del cine mexicano y, es parte primordial de la producción de cine independiente. Por su parte, el CCC se funda en 1975 con el objetivo de formar cineastas en las áreas técnica y artística de la cinematografía; se erigió como un centro de actividad académica y de





difusión cultural. El renombre de ambas escuelas ha generado grandes presiones, por ingresar a sus aulas; ejemplo de ello es la solicitud de ingreso al CUEC por 500 personas, aceptando a tan sólo 15 ([www.cuec2010.unam.mx](http://www.cuec2010.unam.mx)). Lo cual ha creado toda una serie de escuelas privadas con o sin calidad, con el afán de seguir profesionalizando el interés por expresarse a través del cine.

Como parte de quienes desarrollan el recurso humano que hace posible la producción fílmica en nuestro país, se encuentran las diversas organizaciones como la Asociación de Productores y Distribuidores de la República Mexicana (APDRM), la Asociación Mexicana de Filmadoras Independientes (AMFI), las Cooperativas de Producción Cinematográfica y de Video (FECINE), el Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica (STPC), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Cinematográfica, Similares y Conexos (STIC), la Sociedad General de Escritores de México (SOGEM), la Sociedad de Autores y Compositores de México (SACM), entre otras.

Cabe mencionar que las dos escuelas principales del país han creado una reputación de centros cinematográficos de gran calidad artística que se sigue demostrando a partir de los premios internacionales otorgados a sus egresados. Sin embargo, su concepción de cine como arte y expresión contemporánea, también le ha generado dificultades para tener un lugar en las salas mexicanas, así como en la aceptación del público nacional. Dicha problemática la veremos más a fondo en posteriores capítulos; empero, debemos tener en cuenta que no sólo se esgrimen dos concepciones del cine, como mercancía o bien cultural, también como una mera diversión que, en muchas ocasiones, no requiere de gran calidad como lo manejan muchas de las producciones del CUEC o el CCC.

Foto 2.3

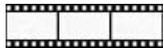


Proceso de grabación de la cinta *Chicogrande* (Felipe Cazals, 2010), coproducción de IMCINE, FIDECINE y Sierra Alta Films  
Fuente: IMCINE (2010), p. 12

#### **2.2.4 Los organismos, incentivos y estímulos fiscales para la producción**

Existen varios fideicomisos dentro de la industria cinematográfica. En principio, el Fondo de Fomento a la Calidad Cinematográfica (FFCC), surgió como un instrumento de financiamiento para aquellos proyectos que el gobierno y la iniciativa privada no quisieran patrocinar. La selección de proyectos la realizaba un grupo colegiado integrado por dos representantes gubernamentales (DGRTC e IMCINE), dos representantes de la iniciativa privada (CANACINE y la APDRM) y dos de los sindicatos (STIC y STPC). Conformación aunque plural, en la práctica mostró su estrechez de criterio. Originalmente el FFCC recibiría el 10% de los ingresos en taquilla, pero en la discusión se bajó al 5% para terminar en un pago fijo menor del 2%; aportaciones que no fueron cumplidas por los empresarios exhibidores, salvo Producciones Carlos Amador, COTSA, y Películas





Capítulo 2. El campo cinematográfico en México

La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010.

Nacionales. Tras la desincorporación de las dos últimas, el dinero dejó de fluir al Fondo y terminó por convertirse en un anexo de las producciones estatales para beneficio de las amistades cercanas a los funcionarios en turno.

Cuadro 2.4

**Comparativo de los Fideicomisos apoyados por el Estado**

	<b>FFCC</b>	<b>FOPROCINE</b>	<b>FIDECINE</b>
Fecha de creación	13 de octubre de 1986. Inició actividades a finales de 1988	Contemplado desde 1997, creado el 2 de diciembre de 1997 e inicia actividades en enero de 1998	Creado formalmente el 29 de marzo del 2001 e inicia operaciones hasta el 15 de marzo del 2002
Institución creadora	CANACINE	SEP y CONACULTA	Propuesto por la Cámara de Diputados y moldeada por las subcomisiones de Cultura y de Radio, Televisión y Cinematografía
Aportes	Se empezaría con el 10% de los ingresos en taquilla; bajó al 5% para terminar en poco menos del 2%, aportado sólo por COTSA y Producciones Carlos Amador. A finales de 1988 arrancó con 100 millones de pesos.	Concebido con el apoyo del ingreso en taquilla; sin embargo, y frente a las presiones en contra, tuvo que iniciar operaciones con una partida extraordinaria propuesta en 25 millones de pesos y logró llegar a 135.	5% del precio de boleto en la exhibición de salas. 3% de la comercialización de espacios publicitarios durante la trasmisión de películas por televisión. 5% del precio del alquiler o venta de cada video. Y otras aportaciones (donaciones, rendimientos de las inversiones que realice el fiduciario, entre otras). Finalmente recibe sólo 70 millones de pesos para iniciar operaciones (30 menos de lo previsto)
Apoyo a la cinematografía	55 proyectos	37 proyectos	Hasta diciembre de 2003, apoyo a 19 películas
Integrantes	Administrado por una persona de IMCINE. Proyectos dictaminados por un grupo colegiado de instituciones gubernamentales (DGRTC e IMCINE), iniciativa privada (CANACINE y APDRM) y de sindicatos (STIC y STPC)	Integrado por representantes de la comunidad cinematográfica, a través de un consejo consultivo que no cuenta con lineamientos claros.	Comisión integrada por 15 miembros de la comunidad cinematográfica.
Fideicomiso	Fideicomitente: CANACINE Fiduciario: Banco Nacional de México	Fideicomitente: SHCP Fiduciaria: Nacional Financiera, SNC Fideicomisarios: Productores, Exhibidores y Distribuidores de películas nacionales	Fideicomitente: SHCP Fiduciaria: Nacional Financiera, SNC Fideicomisarios: distribuidores, productores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales.

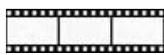
Fuente: En base a Pérez Corona, 2004

Por presiones de cineastas y del entonces director del IMCINE, se creó el Fondo para la Producción Cinematográfica (FOPROCINE), que para 1997, obtuvo 135 millones de pesos para iniciar operaciones. Sin embargo, los recursos se manejaron discrecionalmente por la falta de bases de operación. (Ugalde, 1998b)

Con la promulgación del Reglamento y La Ley de la Industria Cinematográfica; se creó el FIDECINE y una partida presupuestal para el FOPROCINE, entre otros. Con ello se incrementó la participación gubernamental, asociada con la entrada a escena de los consejos o comités técnicos del FIDECINE y el FOPROCINE. Es decir, uno de los factores que permitió el resurgimiento de la producción de cine fue la democratización de las decisiones, siendo las óperas primas las que representan el mayor porcentaje (Ugalde, 2005).

A partir de la reforma al Artículo 226 del Impuesto Sobre la Renta (ISR) que creó el EFICINE, se “ha permitido, no sin avatares, el apoyo a diversos proyectos cinematográficos” (Vértiz, 2009: 72). No obstante, algunos críticos cuestionan el tipo de películas que se patrocinan con dichos recursos, al calificarlas a muchas





Capítulo 2. El campo cinematográfico en México

La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010.

de ellas como malas. Empero, el mayor problema es el riesgo de la posible desaparición del ISR frente al IETU (Impuesto Empresarial a Tasa Única), que entró en vigor en 2008 y que ha ido “neutralizando” los beneficios del ISR (Vértiz, 2009). Es así como, aunque existe un consenso entre los creadores de que la generación de los diversos Fondos ha estimulado la producción del cine nacional, también es cierto que los cambios legislativos en ellos, han hecho fluctuar los resultados en su conjunto. (Véase Cuadro 2.5)

Cuadro 2.5

**Largometrajes apoyados por Fideicomisos del Estado**

Año	IMCINE / 2010	FOPROCINE	FIDECINE	EFICINE	Total
2001	1	6			6
2002	2	3	7		12
2003	5	6	16		26
2004	6	17	14		38
2005	4	18	16		38
2006	5	21	14	28	69
2007	1	20	17	38	76
2008	4	20	14	42	80
2009	2/7	27	15	37	88
2010	6	17	15	32	70
<i>Total</i>	<i>47</i>	<i>155</i>	<i>128</i>	<i>177</i>	<i>503</i>

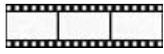
Fuente: IMCINE (2010), Informe de Actividades, Pág. 4

**2.2.5 La conservación del acervo fílmico**

En la Ley de la Industria Cinematográfica de 1949, se decretó la creación de la Cineteca Nacional a partir de la entrega de una copia de cada película producida en el país. Su Reglamento publicado en 1951, indicó que dicho acervo se obtendría por la invitación a los productores de la Dirección General de Cinematografía. Invitación que podía ser o no aceptada o hecha en la realidad. Fue hasta 1966, cuando se puso en marcha la reunión de películas nacionales a partir de copias de cintas exhibidas en las “Semanas del Recuerdo del Cine Mexicano”; por acuerdos con distribuidores para obtener copias de las películas exhibidas en el Cine Regis (en su modalidad de sala de arte); y por convenios con el Banco Nacional Cinematográfico para planear y construir las instalaciones de la Cineteca Nacional, inauguradas el 17 de enero de 1974 con 1,062 copias (Moral, 1998). Esfuerzos que duraron poco, ya que en de marzo de 1982 un incendio en la Cineteca Nacional consumió alrededor de 40 mil rollos de filmes que correspondían a poco más de 6 mil títulos; 10, 999 libros; 5,300 fotografías; 3,000 carteles y; oficialmente, 8 muertos y 38 heridos (Moreno y Vázquez, 1986). La entonces titular de la DGRTC Margarita López Portillo, hermana del presidente, lloró ante las cámaras y acusó a las autoridades por falta de presupuesto. No obstante, testimonios de sobrevivientes y la cadena de faltas previas, llevaron a suponer una imprevisión y negligencia por parte de la funcionaria, como causas del siniestro. (Ponce, 2005)

Por otra parte, la labor cineclubista en el país y, en especial de la UNAM, fue determinante para fundar en 1960 la Filmoteca de la UNAM como único archivo organizado de la época (Filmoteca de la UNAM, 1986). La Filmoteca logró hacerse de un acervo propio por la vía del convencimiento y la confianza de





muchos productores que le han facilitado sus copias. La institución ha demostrado un interés por atesorar el patrimonio fílmico nacional “bueno” o “malo”, lo cual argumenta ante el hecho de que las películas consideradas de culto, son conservadas debidamente en su país de origen; mientras, las películas de ficheras, narcotráfico y hasta cortometrajes con sexo explícito de la primera década del siglo XX, sólo cuentan con el interés de nuestro país para su conservación como parte del cine mexicano (Gómez, 1998c). Es así como la Filmoteca, durante sus recién cumplidos 50 años, realiza actividades de investigación cinematográfica, documentación, estableció una fototeca y difunde la cultura cinematográfica a través de cursos, seminarios, exposiciones, emisiones de radio, etc. (Filmoteca de la UNAM, 1986; Aviña, 2010)

En cuanto a la Cineteca, para los años setenta la no obligatoriedad dejó de ser una limitante en el acopio de películas; ya que productores y distribuidores creyeron que la entrega de una copia suponía la autorización de la exhibición comercial de sus películas. La actual Ley, indica que para el caso de venta de negativos de películas nacionales al extranjero, se debe entregar en calidad de depósito un internegativo a la Cineteca Nacional “con objeto de evitar la pérdida del patrimonio cultural cinematográfico nacional” (Ugalde, 2000: 77). Fue así como el acopio dejó de ser letra muerta; empero, la Cineteca comenzó a conservar películas sin importar su calidad, interés histórico o documental, como lo estipulaba el Reglamento de la Ley de la Industria Cinematográfica y, que la entrega de cada copia implicara no poder negar la autorización de exhibición ni imponer las sanciones correspondientes.

El interés por atesorar la memoria fílmica, se enmarca a nivel internacional por organismos como la UNESCO, que en 1980 realizó la “Recomendación sobre la salvaguarda y conservación de las imágenes en movimiento”, donde se reconoce la importancia del cine como expresión de la personalidad de los pueblos y como registro de su historia (UNESCO, 1981). Así mismo, existe la Federación Internacional de Archivos Fílmicos (FIAF) de donde, como miembros la Cineteca y la Filmoteca, siguen los objetivos de promover la preservación del cine como arte y documento histórico; estimular la formación y desarrollo de archivos fílmicos; facilitar la colección e intercambio de películas y documentos y; promover el desarrollo del arte y la cultura cinematográfica. (Filmoteca de la UNAM, 1986)

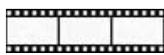
Foto 2.4

Laboratorio en las instalaciones de la Filmoteca de la UNAM  
Fuente: Filmoteca UNAM (2010), p. 128

### 2.3. Distribución

Durante toda la historia del cine en México la distribución ha sido controlada por diversos agentes. Cuando el aparato gubernamental se hizo cargo de gran parte de la Industria, existían tres distribuidoras que concentraban el 78.9% de la producción nacional: Películas Nacionales, a cargo del territorio mexicano;





## Capítulo 2. El campo cinematográfico en México

La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010.

Películas Mexicanas, con distribución en Latinoamérica, España y Portugal; y Cinematografía Mexicana Exportadora, en el resto de los países (Fernández, 1998). Los privilegios de Películas Nacionales lograron una distribución en ciudades medianas y pequeñas. A la par, existían más de cien compañías distribuidoras y una gran diversidad en la cartelera. Con el cambio de modelo económico, desapareció Películas Nacionales y surgieron varias empresas que se disputaron la distribución de la producción nacional: Videocine, Mercury Films y Corporación Mexicana de Cine. Las condiciones del mercado hicieron cerrar a las dos últimas, mientras la primera, logró dominar el mercado. (Ugalde, 1998a)

Cuadro 2.6

### Cintas mexicanas con más espectadores por distribuidor (1999 – 2004)

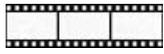
Título	Estreno	Ingreso en taquilla	Asistentes	Distribuidor
Sexo, pudor y lágrimas	18 – 06 - 99	\$117,180,312	5,326,378	Fox
El crimen del padre Amaro	16 – 08 – 02	\$161,972,830	5,233,533	Columbia
Y tu mamá también	08 – 06 – 01	\$101,698,044	3,528,418	Fox
Amores perros	19 – 06 – 00	\$94,798,693	3,494,840	Videocine
La segunda noche	31 – 03 – 00	\$67,077,418	2,830,843	Videocine
Todo el poder	20 – 01 – 00	\$62,535,701	2,535,430	Videocine
Amar te duele	08 – 11 – 02	\$69,804,055	2,269,685	Videocine
El Tigre de Santa Julia	27 – 09 – 02	\$67,667,038	2,246,545	Videocine
Ladies Night	10 – 12 – 03	\$74,896,237	2,216,312	Columbia
Un día sin mexicanos	06 – 08 – 04	\$66,658,224	1,975,026	Videocine
La habitación azul	01 – 05 – 02	\$58,631,994	1,972,197	Videocine
Matando cabos	16 – 07 – 04	\$62,705,182	1,890,965	Videocine
El segundo aire	11 – 05 – 01	\$47,844,002	1,654,365	Videocine

Fuente: Ugalde (2005), pág. 55

En la distribución, al igual que en la producción, existe un dominio mundial por parte de los Estados Unidos a través de las siete compañías que integran la Motion Pictures Association of America (MPAA), más conocidas como las *majors*. El territorio mexicano está controlado por seis empresas: cuatro que representan los intereses de la MPAA (Columbia, Buenavista, UIP, Fox y Warner), y dos nacionales, Gussy y Videocine (Ugalde, 2005). Ésta última se convirtió en la más importante empresa distribuidora nacional gracias a su vinculación con Warner y el capital que le inyecta Televisa, principal televisora del país. Su creciente preponderancia la ha llevado a realizar diversas prácticas monopólicas en contra de otras compañías pequeñas y medianas o de reciente cuño. Se suman a ello, los contratos desventajosos que suele realizar para con los cineastas nacionales. El resultado de dichas prácticas ha redundado en la poca presencia del cine nacional en las carteleras que, a pesar de ser programadas en malas fechas, obtienen buenos ingresos. (Véase Cuadro 2.6)

En las salas de cine mexicanas, los grandes distribuidores estadounidenses imponen a los exhibidores todo su material sea bueno o rentable; en caso de que exista rechazo, los distribuidores se limitan a no facilitarles ningún título para exhibir, integrándolo a su lista negra y sin poder ser denunciado ante la





Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE) por falta de pruebas escritas del hecho. Otras prácticas desleales de las distribuidoras extranjeras, son el condicionamiento que hacen a los exhibidores por el número de copias; la amenaza para no darle material si contrata con otra compañía; los porcentajes de alquiler y las condiciones de pago; todo ello reflejándose en salas con 100, 200 o 300 copias de un mismo título (Ugalde, 2000). Pequeño ejemplo de lo anterior se muestra en el Cuadro 2.7 donde las copias de las distribuidoras mexicanas logran obtener tan sólo el 12% de los espectadores de los primeros tres meses del año 2010. Es decir, la lucha por una más equitativa distribución nace de la estimación de que alrededor de 80 a 90% de los ingresos de una cinta mexicana, provienen de las entradas en taquilla. En contraparte, los ingresos de taquilla en nuestro país siguen en aumento, tan sólo durante 2010 fueron de 14%; mientras, los estrenos mexicanos, sólo 2%. (IMCINE, 2010)

Cuadro 2.7

**Asistencia de espectadores por distribuidora (Enero – Marzo, 2010)**

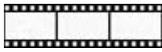
Distribuidora	Origen	Espectadores	Porcentaje del total de asistentes
20th. Century Fox	Estados Unidos	11,732,500	32
Walt Disney	Estados Unidos	5,670,800	15
Warner	Estados Unidos	5,353,200	14
Universal	Estados Unidos	4,122,000	11
Gussi	México	2,730,400	7
Sony	Estados Unidos	2,380,000	6
Paramount	Estados Unidos	1,782,700	4
Videocine	México	901,500	2
Zima	México	834,000	2
Corazón	México	723,500	1

Basado en información de Salcedo Romero, 2010

Los artículos 11 y 17 de la Ley Federal de Cinematografía, intentaron poner límites al teórico libre mercado deformado por las presiones que imponen los grandes capitales. Sin embargo, y a pesar de que se aboga por no realizar actos que impidan el proceso de libre competencia (artículo 11); e indicar que los distribuidores no podrán condicionar el suministro de películas ni condicionar su venta (artículo 17); la CFCE no opera como debería en casos de demandas por prácticas desleales. Demostrando por un lado, la dificultad para impedir prácticas monopólicas no sólo en el cine sino en general y, por otro lado, el desinterés por aplicar la ley según lo indicado (Ugalde, 2000).

Como lo mencionamos, una situación importante que ocurre dentro de la distribución es el número de copias con los que “sale” a pantalla una película en las salas cinematográficas. Dicho factor es importante para el número de asistentes, ya que existen complejos de cadenas comerciales que pueden tener más de una sala ocupada con el mismo título, generalmente de cintas estadounidenses. Ejemplo es que en 2010, 12% de los estrenos obtuvo el 67% de la asistencia, teniendo cada una más de 400 copias, mientras que 51% de los estrenos, con un 50% copias o menos, obtuvo 5% de la asistencia. Para el caso de las cintas mexicanas,





Capítulo 2. El campo cinematográfico en México

La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010.

sólo un 2% se estrenó con más de 400 copias, mientras que un 22% con más de 200 copias obteniendo el 73% de la asistencia. De lo cual sorprende que 13 de los estrenos no obtuvieran ni el 1% de la asistencia en taquilla, ya que salieron con menos de 10 copias al mercado (véase Cuadro 2.8). Es decir, la calidad, género, tipo, publicidad o la nacionalidad de una película parece ser lo menos importante para el número de asistentes que logra una cinta en cada sala. No así la distribución en las grandes cadenas comerciales de un gran número de copias y, por supuesto, el presupuesto para obtenerlas, factores que diferencia un “éxito” de taquilla de quien no lo puede ser.

Cuadro 2.8

Número de estrenos y asistencia a películas mexicanas (2010)

Copias	Estrenos	% de los estrenos	Asistencia promedio	% de la asistencia
400 – 599	1	2	854, 698	8
200 – 399	11	20	669, 001	66
100 – 199	9	16	223, 435	18
50 – 99	7	13	95, 210	6
10 – 49	15	27	20, 862	3
Menos de 10	13	23	2, 308	0

Fuente: IMCINE, 2010, Anuario estadístico, Pág. 26

Dicha situación, será un aspecto que no repercute en gran medida en la oferta que ofrece el gobierno local y sus delegaciones ya que, las copias proyectadas en salas comerciales son en general en formato de 35mm, el cual representa dificultades para poder ser exhibido en sus recintos. Podremos decir en principio, que algunas circunstancias que se presentan en la distribución a nivel nacional de las películas, son relativamente ajenas a nuestro caso de estudio; no obstante, creemos importante no dejar de lado el contexto en el cual está inmerso.

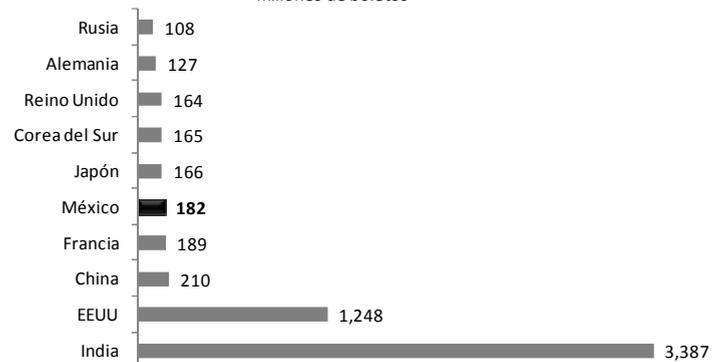
2.4. Exhibición

Después del largo laberinto que representa producir una obra cinematográfica, el cineasta mexicano enfrenta serias dificultades para encontrar una distribuidora que se interese en su trabajo. La superación de dicha etapa será sólo parte de una siguiente gran prueba: la exhibición. En líneas anteriores, dimos cuenta de cómo en la historia del cine en México, existen grupos de poder que determinan gran parte de lo que ocurre en todo el campo cinematográfico. Son los exhibidores quienes dominan y se inclinan por las estrategias de conservación, monopolizan y delimitan las reglas del juego.

Gráfica 2.2

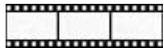
Asistencia Internacional al cine

millones de boletos



Fuente: Ramírez, 2009, Pág 1



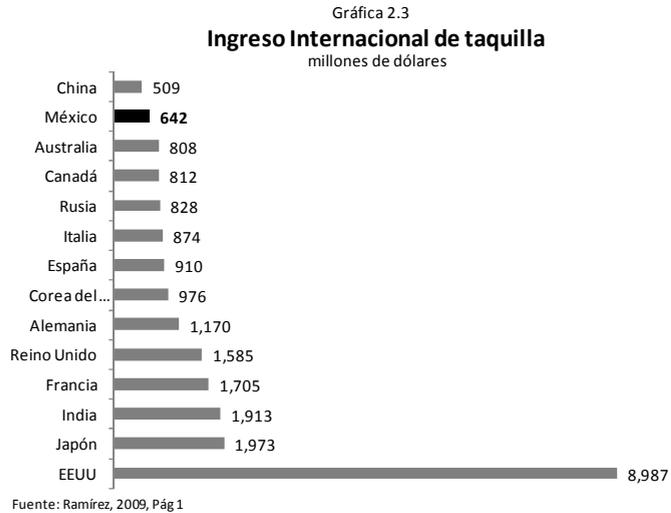


Capítulo 2. El campo cinematográfico en México

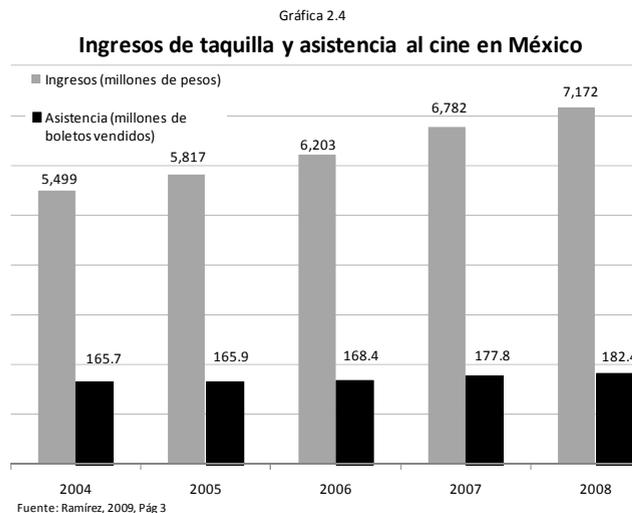
La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010.

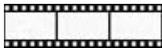
Dicha situación parece transformar el esquema mencionado en el primer capítulo con respecto a las industrias culturales. El creador de una cinta no es el centro de la industria, sino son los exhibidores y su demanda de rentabilidad, en torno a quienes se agrupan los diferentes integrantes del campo.

El interés por dominar la exhibición del cine en México no es gratuito. Según datos de CANACINE, México en 2009 se colocó como el quinto país con mayor asistencia al cine con una venta de 182 millones de boletos vendidos, únicamente superado por la India, Estados Unidos, China y Francia (véase Gráfica 2.2). Por su parte, los ingresos en taquilla representaron 642 millones de dólares, ubicando a México en el número 13 a nivel mundial (véase Gráfica 2.3). A nivel de Latinoamérica, México se ubica en el primer lugar tanto de ingresos en taquilla como en asistentes totales por millones de boletos vendidos. Es así como la venta de boletos ha ido en aumento así como los ingresos en taquilla, que lograron los 7 mil millones de pesos en 2008, 5.7% mayor que en 2007 (Véase Gráfica 2.4). (Ramírez, 2009)



La enorme participación que tiene México en el mercado de la exhibición ha sido posible gracias a diversos factores tales como los cambios de la entrada en vigor del TLCAN y la Ley Federal de Cinematografía de 1992; la venta de COTSA y la apertura a la inversión privada tanto nacional como extranjera. Gracias a ello, comenzaron una serie de cambios en la forma de exhibir el cine, junto con la transformación de sus espacios. En primera instancia, las salas tradicionales fueron fraccionadas y/o remodeladas y convertidas en salas tipo multiplex, modificando desde “los aspectos arquitectónicos, operativos y tecnológicos, hasta el cambio de uso del suelo” (Ochoa, 2001: 186). En un segundo momento, se comenzaron a incluir las tecnologías de audio e imagen así como los servicios proporcionados en las salas o a través de medios electrónicos. Finalmente, una de las principales evoluciones de las salas cinematográficas ha sido su construcción dentro de grandes complejos comerciales como los nuevos espacios de consumo y





recreación. (Ochoa, 2001)

Gracias a estas estrategias, actualmente son las grandes compañías privadas las que controlan el mercado de la exhibición, siendo el sector más dinámico de toda la industria cinematográfica (Ugalde, 2005). Ejemplo es el crecimiento anual de salas a nivel nacional que, desde 1999, es de casi 8% y, en el DF, de un 6%. Dicho incremento muestra diferencias en el territorio, ya que sólo el 28% se ubica en el DF y Área Metropolitana y, el restante, en el interior del país. Así mismo, hay diferencias dentro del circuito exhibidor, donde empresas como Cinépolis concentra más del 47% de las pantallas en operación y sólo dos empresas recaudaron el 87 % de los ingresos del mercado en 2010. (Véase Cuadro 2.9)

Cuadro 2.9

**Porcentajes de la cuota de mercado por exhibidora (2010)**

	Cines	Pantallas	Asistentes	Ingresos
Cinépolis	41	47	58	61
Cinemex y MMC	29	33	27	26
Cinemark	6	6	6	6
Otros	24	13	8	6

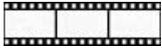
Fuente: IMCINE, 2010, Anuario estadístico, Pág. 28

Cabe mencionar que lo anterior no se refleja en la asistencia por pantalla, ya que el aumento es en menor porcentaje y, en algunos años, decrece (CANACINE, 2005). Así mismo, la oferta fílmica se concentra en las ciudades más grandes del país, saturando y repitiendo temas y propuestas. Es decir, un director mexicano no sólo enfrenta la prueba de producir una película, distribuirla y superar la censura cinematográfica ejercida a través de la Dirección de Cinematografía de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía con el nombre de supervisión y clasificación. También desafía la “censura” entre los exhibidores que tienen el poder de aceptar o no una película, la sala en dónde se proyectará, su horario y el tiempo que durará en cartelera, lo cual resulta en una programación acaparada por la producción estadounidense y, un atentado contra “la diversidad de la oferta y la necesaria pluralidad y apertura que debe existir” (Vértiz, 2010: 73).

**2.4.2 Los otros exhibidores: los cineclubes**

Como contraparte al apabullante dominio de las grandes cadenas exhibidoras existen diversos organismos que exhiben de otra forma y bajo otras concepciones de cine. Los cineclubes son instrumentos que complementan la diversidad y la pluralidad; su prioridad es el derecho a la cultura por encima de fines lucrativos; su materia de trabajo es el patrimonio audiovisual, la memoria colectiva y las vanguardias del séptimo arte; su tradición está vinculada a las instituciones de difusión cultural y de extensión académica, así como a los “museos, centros culturales, galerías, cafés literarios, en colonias y comunidades en las ciudades en las que la oferta es precaria” (Rodríguez, 2010: 38). El cineclub se contrapone a las grandes cadenas exhibidoras, tras buscar títulos que no son los de mayor distribución; dando espacio a películas que no fueron





concebidas para hacer dinero y sí como propuestas estéticas, películas raras, antiguas o poco vistas. (Kubli, 2010)

La amplia diversidad de estos “otros exhibidores”, aflora en su gran cantidad de temáticas y formas de organización. Para los más “ortodoxos”, un cineclub debe cumplir con un protocolo que lo estructura como tal; se obliga a seleccionar cintas según una temática y el efecto que se quiera producir en el público, por medio de *ciclos*, los cuales intentan tener una coherencia intelectual, discursiva y formativa. Todo con el objetivo de provocar públicos que logren ser seguidores o integrantes del club; trascendiendo la rutina de asistir al cine por una actividad de culto. Por su parte, el cineclubista se dedica a investigar y buscar títulos que den un sentido didáctico y original a la oferta de su cineclub; mientras, el cineclub propicia el debate como taller de apreciación cinematográfica más allá del simple entretenimiento (Kubli, 2010). En este sentido, el cineclub va más allá de ver cine, tiene como una de sus finalidades la formación de públicos, cinéfilos y ciudadanos. (Rodríguez, 2010)

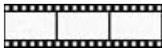
Durante décadas, se ha intentado sin mucho éxito, generar una asociación de cineclubes mexicanos para con ello, lograr solidaridad, apoyo, diálogo, capacitación y profesionalización. Sin embargo, su amplia pluralidad y concepciones de lo que es un cineclub, lo ha hecho insostenible. Las primeras intenciones de crear una Federación Mexicana de Cineclubes surgió en la los años cincuenta, la cual no se concretó y comenzó a concentrarse entre estudiantes de la UNAM. En los ochenta se fundó la Asociación Nacional de Cineclubes Universitarios, con participantes de la república. Para los noventa, los cineclubes estudiantiles de la UNAM lograron organizarse en colaboración con Filmoteca UNAM, lo cual ha sido posible por el enfoque cultural que tiene la institución, no sin tener diferencias internas. (Gómez, 1998c)

A pesar de las dificultades, las innovaciones tecnológicas y su accesibilidad, han hecho posible la creación de diversos cineclubes con su propio discurso, visión y planteamientos; a los cuales se puede acercar como público u organizador. Este tránsito del celuloide a los formatos videográficos y digitales, se sumó a los proyectos de difusión cultural, políticas públicas emergentes y programas de fomento al cine, aunque sin consolidar una asociación de cineclubes (Kubli, 2010). Empero, como una ventana que permite ver muchos tipos de cine.

### **2.5. El cine a domicilio: Televisión, video e internet**

La asistencia nacional al cine hasta la década de los cincuenta, tuvo un crecimiento constante, con una frecuencia promedio al año de 6 veces; gracias en buena parte a la expansión y llegada masiva de migrantes a la ciudad de México. Sin embargo, la televisión y el posterior auge de las videocaseteras domésticas, hicieron descender el crecimiento de la taquilla; reclusando paulatinamente a la población hacia sus hogares. La tendencia como fenómeno mundial, ha generado un remplazo de los espectáculos públicos





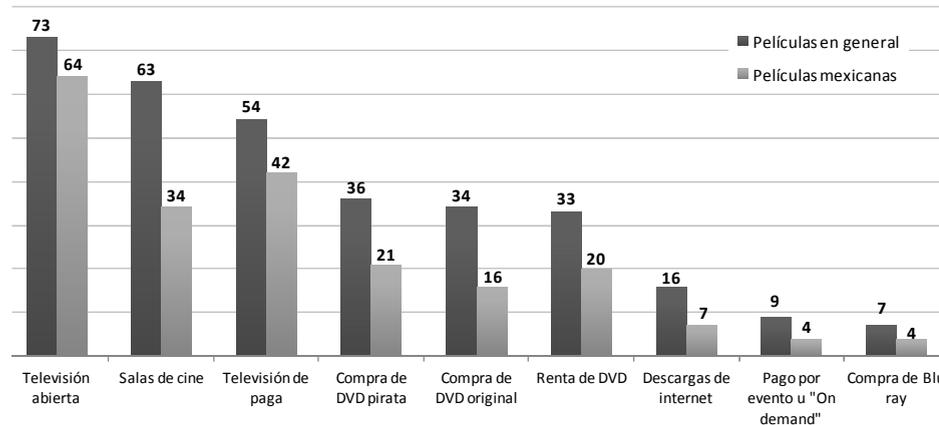
Capítulo 2. El campo cinematográfico en México

La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010.

hacia un entretenimiento a domicilio “consolidando la televisión y la familia como los principales organizadores del tiempo libre, la información y la sociabilidad” (Rosas, 1997: 6).

Gráfica 2.5

¿Dónde se ven películas?

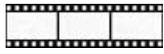


Fuente: Encuesta Nacional de Consumo y Percepción del Cine Mexicano, IMCINE (2010)

Es decir, la televisión cambió la manera de ver cine, producirlo y comunicarlo al momento en que las películas pasan a ser uno más de sus programas, compitiendo con la información, espectáculos, deportes, musicales, etc. Según datos arrojados por la Encuesta Nacional de Consumo y Percepción del Cine Mexicano realizada por IMCINE, los lugares para ver cine se han multiplicado más allá de la asistencia a las salas de cine (Véase Gráfica 2.5). Aunque las salas son el segundo lugar que utilizan los encuestados para ver cine, es la televisión abierta y de paga quienes contienen las mayores preferencias. En un tercer ámbito, se ubica el uso del DVD, ya sea en compra legal o ilegal, así como su renta; siendo el internet un cuarto ámbito de elección. Esta constante transformación en los espacios para ver cine, disolvió las fronteras del campo cinematográfico, que no ha logrado interactuar con los nuevos sistemas audiovisuales. Lo cierto es que son pocos los creadores que han hecho frente a lo que algunos llaman la revolución digital del cine, en cuanto a su producción y sus nuevas alternativas de distribución. (Broderick, 2007)

En cuanto al cine mexicano, la Encuesta indica que es en mayor medida visto a través de la televisión abierta. Sin embargo, a diferencia de las legislaciones de otros países, en México la programación del cine en televisión no ha sido redituable para la producción nacional, a razón de los contratos inequitativos que realiza el actual oligopolio televisivo. Ejemplo de ello es Televisa, quien exige la cesión de derechos por una decena de pasadas al aire durante 10 o 20 años, con transmisión para México, América Latina y el resto del mundo, y sin pago por la programación en televisión de paga. Bajo estas condiciones, en la década de los noventa, el productor mexicano llegaba a recibir 9.1 millones de pesos por cada pasada en señal abierta, mientras Televisa se quedaba con 197 millones de ganancia por venta de publicidad. (Ugalde, 1998a)



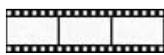


Como vimos, la renta de videos y los nuevos soportes (DVD y Blu - Ray), se ha expandido por las diversas ventajas que le representa a sus usuarios. Por un lado, el precio de renta es en muchas ocasiones menor que la entrada al cine y suele ser usado por varias personas; se evitan gastos complementarios como la compra en dulcería, transporte, etc. y; se puede ver en muchas ocasiones y en cualquier horario. Sin embargo, los títulos ofertados suelen estar dominados también por la producción estadounidense. No obstante, las ventajas han reactivado a sectores de la producción y distribución cinematográfica, al encontrar en el video nuevos circuitos para difundir películas antiguas. (García Canclini, 1994)

Según datos de la Cámara Americana de Comercio, 8 de cada 10 películas comercializadas en México surge del mercado ilegal o piratería; para 2005, nuestro país ocupaba el cuarto lugar mundial en la venta de mercancía pirata, superado por Rusia, China e Italia. Mientras que para América Latina, mantiene el primer lugar en su consumo (Posada, 2007). Frente a los impactantes números, se han tomado diversas medidas por parte del gobierno federal junto con asociaciones interesadas en proteger los derechos de autor (Cruz, 2008). Sumado a ello, la MPAA desde 2005 ha impulsado el programa “Conversión”, que consiste en que los mercados callejeros remplacen los materiales piratas por originales, para lo cual la misma MPAA y estudios asociados, proporcionan títulos a precios significativamente más bajos (Caballero, 2005). Sin embargo, un estudio de campo realizado por el IMCINE al mercado informal de la piratería, nos habla de ingresos diarios netos para los vendedores encuestados, que varían de entre \$1,500 y hasta \$5,000, cantidades que difícilmente podría proporcionar el mercado formal; expresando así, la complejidad del fenómeno de la piratería. (IMCINE, 2010)

Finalmente, las recientes prácticas y hábitos de consumo cultural han generado nuevas formas de entretenimiento y de creación de contenidos, que acarrea una nueva forma de distribución y exhibición del cine a través del internet. Como consecuencia de la revolución tecnológica digital en la producción y post – producción cinematográfica, se crearon nuevos sistemas para distribuir e intercambiar películas en línea, que ha llevado a un gran debate de sus marcos jurídicos por las posibilidades que representa también para la piratería (Domínguez, 2010). Sin embargo, esta nueva transformación presenta diversas ventajas para los cineastas sobre todo independientes, que enfrentan un entorno sumamente monopolizado que les impide incursionar en el mercado. Así mismo, el internet puede proporcionar herramientas valiosas como la creación de un público nuclear o cautivo, a partir de un portal de la película o del creador, donde se pueda dar información de la obra, su exhibición y hasta poder vender el DVD (Broderick, 2007). O ser un medio directo de producción y exhibición como el proyecto de “TV Demente” del empresario cineasta Luis Kelly. (Kelly, 2007)



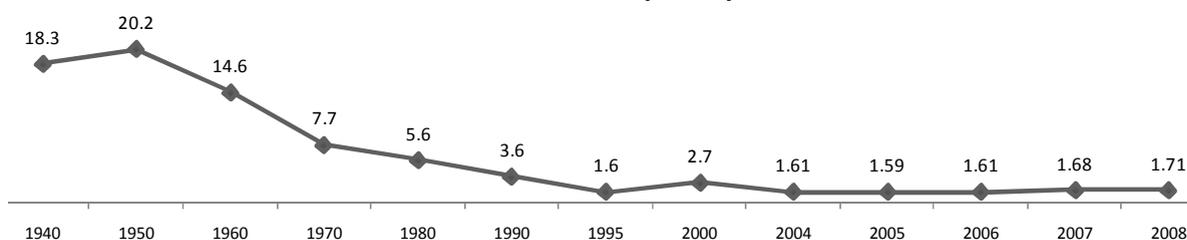


## 2.6. Los espectadores

Los primeros cines enriquecieron la experiencia social de los capitalinos, como espacios de encuentro en donde se masificó la cultura, tras la legitimación de los espectáculos populares. Es decir, las nuevas salas cinematográficas tuvieron efectos democratizadores “en un contexto en el que la diversión estaba marcada por el clasismo” (Rosas, 1997: 3); no obstante, la diferenciación en los precios de las localidades, generaron una distinción social dentro del mismo espacio. Así mismo, se presentó un contraste entre la estética popular, sin vergüenza a expresar emociones, exaltación o aburrimiento, frente a una represión emocional de las estéticas aristocráticas, que reflejaban el molde civilizador de los buenos modales y el comportamiento cívico. (Rosas, 1997)

Gráfica 2.6

### Evolución de la asistencia anual al cine per cápita en la Ciudad de México



Fuente: De 1940 - 2000 en Ochoa y Rosas, 2007, pág. 213. Para 2004 - 2008, en Ramírez, 2009.

Este proceso de constitución de los públicos, llevó al aprendizaje propio de ser espectador; de tener hábitos de percepción y asistencia y, “una nueva distinción entre lo real y lo imaginario, otro sentido de lo verosímil, de la soledad y la ritualidad colectiva” (García Canclini, 1994: 15). A pesar de las diversas crisis (véase Cuadro 2.1), y lo que pareciera un decremento, lo cierto es que “hoy se ven más películas que en cualquier época anterior gracias a que los medios electrónicos las llevan a domicilio” (Ibídem, 1994: 14). Sin embargo, el ritual cinematográfico se ha perdido, observando una baja asistencia de los espectadores en las salas de cine (véase Gráfica 2.6). En este sentido, cabe mencionar que en 2009, la asistencia por habitante en Estados Unidos fue en promedio de 4.6, mientras que México sigue siendo puntero entre los países latinoamericanos, tal vez por el bajo

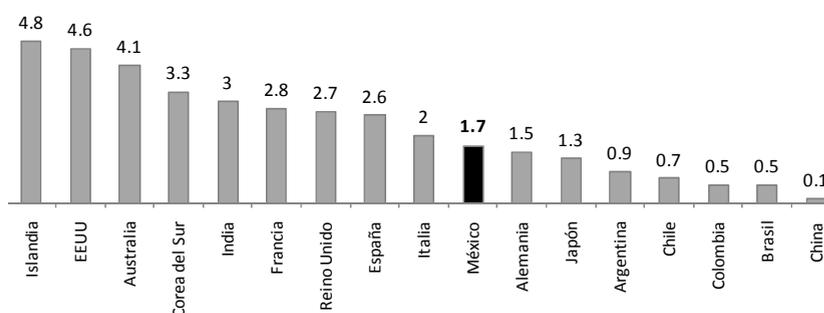
costo que tiene el precio promedio del boleto de entrada en nuestro país, en comparación con otros de Latinoamérica. (Véanse Gráficas 2.7 y 2.8)

Según estimaciones de IMCINE, 42.4% de la población no

Gráfica 2.7

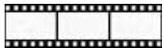
### Frecuencia de asistencia al cine por país

Asistentes/Población, 2008



Fuente: Ramírez, 2009, Pág 3





## Capítulo 2. El campo cinematográfico en México

La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010.

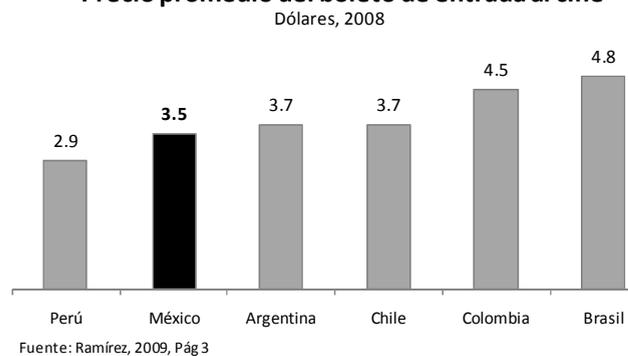
cuenta con ninguna sala de cine comercial en su municipio. Por lo que los datos arrojados por CANACINE parecen ser menores, ante el hecho de que gran parte de la población no asiste a ver cine a ninguna sala, porque simplemente no cuenta con alguna en su municipio. Un primer acercamiento para conocer cuál es realmente la cantidad y tipo de población que asiste ver cine en salas comerciales, nos lo puede dar las Encuestas Nacionales de Prácticas y Consumos Culturales (CONACULTA, 2004; CONACULTA, 2005), que indicaron para 2004, que sólo el 80.1% de los encuestados asistió alguna vez al cine, porcentaje que para 2010 bajó al 75%. De dicho porcentaje, en 2004 sólo el 44.2% respondió que asiste una vez al mes al cine; y para 2010, sólo un 22% asistió una vez en los últimos tres meses de realizada la encuesta. En ambos casos, las principales razones entre quienes respondieron no haber asistido nunca al cine fueron no tener tiempo, no tener dinero y que el cine se encuentra muy lejos.

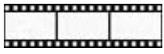
En este mismo interés por conocer a los espectadores de salas de cine en México, Cerrilla (2011), realizó un análisis a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) de 2008, en donde obtuvo que sólo el 28% de la población en México asiste al cine una vez al año, es decir, que la taquilla se reparte entre alrededor de 30 millones de habitantes. En cuanto a los ingresos, sólo el 8% de la población total acude regularmente al cine, hasta 11 veces al año, siendo parte del estrato con mayor nivel de ingreso. En contraparte, sólo el 2% de la población con menores ingresos – 30% de la población total – asiste al cine como máximo 2 veces al año. Es decir, el 77% de las personas que van al cine tienen niveles de marginación bajo y muy bajo, los cuales consumen el 81% de la taquilla en México. (Cerrilla, 2011)

Estos son sólo ejemplos de que el decremento en la asistencia a las salas cinematográficas, responde tanto a las nuevas prácticas y consumo culturales, altamente relacionados con los niveles de escolaridad y de ingreso; como al irregular y complejo desarrollo urbano que ha agravado la segregación y diferenciación social. Este proceso ha sido llamado por García Canclini y Piccini (1993), como una *desurbanización de la vida cotidiana*, que “aumenta la desarticulación de los espacios tradicionales de encuentro colectivo y desarrollan las culturas electrónicas” (Rosas, 1997: 33).

Este capítulo ha intentado, de manera muy sintética, mostrar los distintos agentes que intervienen en el campo cinematográfico dentro de la batalla por el uso del capital que se domina o aspira obtener. A pesar de la brevedad, la información nos permite observar los distintos procesos que existen dentro de esta cadena de valor, que tiene como constante el monopolio desde la

Gráfica 2.8  
Precio promedio del boleto de entrada al cine





producción hasta la exhibición. Es decir, a pesar del cambio de manos que ha tenido el cine en México, son unos cuantos los que tienen la mayor parte del capital de todo el campo, ya sea por sus relaciones históricas dentro de él o, sobre todo, por sus amplios recursos. Mientras, el Estado en su papel de legislador y vigilante de la puesta en práctica de las diversas leyes, parece avalar dichas prácticas como consecuencia al seguimiento de los estatutos del libre comercio. Empero, debemos tener en cuenta que dichos procesos son sólo el marco donde se ubica la dinámica de los gobiernos locales, quienes no tienen atribuciones para intervenir directamente y que, para nuestro caso de investigación, se deben ceñir a los principios de las políticas públicas. Sin embargo, no podemos dejar de lado los efectos que tiene todo el campo en el ámbito local. Un ejemplo es la distribución monopolizada de unas cuantas empresas que apuestan por un mayor número de copias que les asegura su “éxito” en taquilla, repercutiendo en una masiva publicidad que genera el interés por ver una cinta ya sea de forma legal o ilegal y, como veremos en nuestro capítulo quinto, conforma parte de la oferta cinematográfica delegacional que no requeriría seguir ningún lineamiento de las grandes distribuidoras y productoras.

A pesar de las deficiencias legales e institucionales, el Estado ha conformado organismos como la Cineteca Nacional y el IMCINE que, con dificultades y escasos recursos, han podido participar activamente en casi todos los niveles del campo. Agentes que serán clave para la participación en el ámbito local y delegacional conociendo, como lo hemos visto en el presente capítulo, sus limitantes y atribuciones para poder coadyuvar en la oferta cinematográfica de la ciudad de México. Dentro de estas instituciones debemos tomar en cuenta las escuelas de cine como generadoras de recursos humanos especializados, las cuales no parecen tener un papel clave más allá de la presión que realizan sus egresados en las discusiones del marco jurídico nacional. No obstante, su producción es apoyada en buena medida con recursos públicos sin que se tenga una recuperación de los mismos por su escasa o nula presencia en las salas cinematográficas. Empero, creemos que representa un gran potencial dentro de todo el campo aunque, como veremos en nuestro quinto capítulo, parece tener problemas para vincularse con el ámbito delegacional y, a la gente a quien se les ofertan sus producciones.

Este capítulo se dio a la tarea de presentar los principales agentes que participan dentro del campo cinematográfico en México y de algunas de sus estrategias para poder dominar o sobrevivir dentro del mismo. Todo ello para comprender su dinámica e ir conformando el papel que juegan los gobiernos local y delegacionales. Antes de ello, daremos cuenta de las repercusiones que tienen en el territorio las distintas prácticas de los exhibidores y la transformación de los espacios, como una forma más de comprender los distintos ámbitos que existen dentro de la oferta cinematográfica de la ciudad.



### 3. LOS EXHIBIDORES PRIVADOS Y CULTURALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO. UN ACERCAMIENTO.

Dentro del circuito de producción, circulación y consumo del cine, la exhibición es un ámbito que impacta directamente en el territorio por sus requerimientos en infraestructura, que transforman las ciudades como la capital de México. El invento cinematográfico exigió espacios con características específicas que se fueron ampliando o cambiando en los más de cien años de su llegada a este país. Así como la legislación y la compra y venta de infraestructura, el Estado ha tomado parte activa o pasiva en el campo cinematográfico. No obstante, es la industria privada la que ha dominado gran parte del circuito, sobre todo, en la exhibición. Creemos importante dar un espacio dentro de nuestro análisis, para una breve revisión de los otros exhibidores que intervienen en la ciudad y, con ello, tener presente la dinámica que se ha dado por parte de la iniciativa privada frente a lo que veremos en el caso del gobierno local y sus delegaciones. Adicionalmente veremos también a esos otros exhibidores que participan, aunque en menor medida, en ámbitos que imprimen un sentido *cultural* al cine y cercanos a los preceptos de la excepción cultural, es decir, los cineclubes y centros culturales.

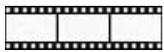
Cada uno de estos exhibidores responde a diversas lógicas de acuerdo a sus preceptos, localización histórica o recursos a su alcance. Sin embargo, en las últimas tres décadas, la inversión privada ha tomado medidas con respecto a su predilección por invertir en el territorio, la cual no es equitativa y muestra diferencias en el tiempo. Por ello intentaremos mostrar dicha dinámica para tener a la mano más herramientas que nos permitan analizar las similitudes y diferencias con respecto al papel realizado por las instituciones del gobierno local.

No podemos olvidar que actualmente, el dominio del campo cinematográfico en México, está dado por parte de las grandes empresas exhibidoras. Ejemplo de ello es la distribución por cada boleto vendido en taquilla, del cual 16% se aporta al gobierno por concepto del IVA; el 1.65% aplica al pago por derechos de autor; un 63% en promedio, es dado al exhibidor; la distribuidora obtiene el 37% de los cuales se descuentan los gastos por concepto de copias, promoción y publicidad, y el 25% que cobra por sus servicios. El resto se le entrega al productor, del cual se debe descontar un 1.65% para los

Foto 3.1



Cine Opera. Construido en la cuarta década del siglo XX, ejemplo de los grandes cines con sala única que se intentó revitalizar con conciertos de rock y actualmente en el abandono.  
Fuente: Foto izquierda, Ochoa y Alfaro (1997), p. 89. Foto derecha, propia.



autores, sin aplicar a cintas estadounidenses ni de la comunidad inglesa. Bajo este criterio, los exhibidores en 2009 recibieron por concepto de taquilla 4,111.09 millones de pesos, más unos 8 mil o 9 mil millones obtenido por ventas; mientras que de los 340 estrenos del año, los productores recibieron 1,810 millones de pesos, de los cuales 90.6 millones fueron para las 54 cintas mexicanas estrenadas. (Ugalde, 2010)

Lo anterior nos muestra la capacidad de inversión que tienen las exhibidoras, lo cual impacta directamente en el territorio y, en mayor medida en la ciudad de México. Entidad históricamente privilegiada por su alto desarrollo industrial, de servicios y bienes culturales; por poseer el mayor porcentaje de población universitaria, es decir, los sectores con mayor consumo cultural; concentrar el mayor número de museos nacionales; ser sede de las principales fuentes de comunicación audiovisuales como la oferta televisiva y recepción de los sistemas de televisión de paga (García Canclini, 1994). Un ejemplo de ello son los estrenos de la producción fílmica nacional; en 2010, ninguno de los 56 títulos estrenados se exhibieron en algún estado de la república; sin embargo, el Distrito Federal fue la entidad con mayor número de cintas estrenadas (54). Sólo el 23% se exhibió en todos los estados, un incremento del 10% con respecto a 2009. Mientras que el 13% de las cintas se estrenaron en un solo estado (IMCINE, 2010).

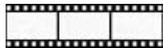
¿A qué lógica responde esta dinámica?, por supuesto, para el caso de la Iniciativa Privada, son las ganancias las que mueven el interés por cada inversión. No obstante, como veremos en el presente capítulo, son más las variables que intervienen en la búsqueda de mayor rentabilidad de cada sala.

### 3.1 La concentración del equipamiento y los espacios de exhibición cinematográfica

La ciudad de México, a pesar de tener el mayor porcentaje de los bienes y servicios a nivel nacional, presenta una alta concentración del equipamiento en tres de sus delegaciones: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez. En lo concerniente al equipamiento cultural (centros culturales, casas de cultura, teatros y similares, museos y bibliotecas), Preciat (1999) mostró que es uno de los peor repartidos de acuerdo con la distribución de la población en el Distrito Federal y sus delegaciones, lo que implica “una muy escasa accesibilidad a estos valores de uso urbano por parte de la mayoría de la población” (Preciat, 1999: 236). A esta inequidad territorial, se suma el hecho de que el acceso a la mayoría de los bienes simbólicos está condicionado por la disponibilidad de recursos económicos y educativos, los hábitos culturales familiares y la administración del tiempo libre. (García Canclini, 1994)

García y Piccini (1993), y Preciat (1999), indican que esta diferencia es resultado de la expansión histórica de la ciudad y, el posterior adelgazamiento del Estado que paulatinamente retiró “su intervención de los fenómenos socioeconómicos alrededor de la conformación del territorio” (Preciat, 1999: 244). García y Piccini (1993), mostraron no sólo la concentración de los equipamientos, oferta y consumo culturales en el centro y sur de la ciudad, sino también la desigual distribución de la educación formal que, “representa una





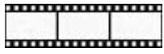
explicación de máxima generalidad: a mayores niveles educativos, mayor consumo cultural. (Así mismo), el repliegue hacia formas privadas de consumo cultural y, en alguna medida, la intensificación de las redes cotidianas de la vida familiar” (García y Piccini, 1993: 77). Frente a la *desurbanización de la vida cotidiana*; la inversión privada ha reorganizado sus estrategias en el territorio durante las últimas tres décadas.

**Mapa 2**



Ampliación del número de recintos de exhibición cinematográfica en el centro de la ciudad de México durante cuatro décadas del siglo XX.  
Fuente: Ochoa y Alfaro (1997), págs. 83,87,92 y 95





El caso de las salas cinematográficas, no es la excepción. Según estimaciones de IMCINE (2010), hay 4,818 pantallas de cine comercial en todo el país, distribuidas en 519 complejos. El Estado de México es la entidad con mayor número de pantallas de las cuales, el 75% se ubica en el área metropolitana del Distrito Federal. Alrededor del 7.2% de los municipios del país tienen al menos un cine y si consideramos la distribución geográfica de la población, 42.4% de ella no cuenta con ninguna sala de cine comercial en su municipio. Y es que, a pesar de que el número de habitantes por pantalla de cine en México es relativamente bajo (23,000 personas), su rentabilidad hace que sólo municipios o delegaciones con un promedio de 340,000 habitantes, cuenten con por lo menos un cine; mientras los que no cuentan con ninguno tienen población promedio de 20,000 habitantes.

### 3.2 La transformación de los espacios de exhibición

Las formas y espacios de exhibición muestran una dinámica diferente a la de los demás equipamientos culturales de la ciudad. “Tales cambios se observan en la modificación o pérdida de los equipamientos tradicionales y en la aparición de nuevos espacios con características y localización urbanas diferentes” (Ochoa, 2001: 196). La transformación de los circuitos de exhibición, responde a la evolución que presenta en décadas recientes la industria cinematográfica, gracias al movimiento mundial de capitales, tecnologías, comunicaciones, mercancías y mano de obra; y los consecuentes cambios en sus soportes de proyección. Como resultado, la relación entre las salas cinematográficas como espacios públicos de encuentro entre los capitalinos, se reorganiza dentro de la ciudad. Ochoa y Rosas (2007) indican existen tres momentos en esta articulación / desarticulación.

Durante la expansión de la ciudad entre 1940 y 1970, la oferta de exhibición era amplia para todos los sectores sociales (véase Mapa 2). Las salas eran símbolos urbanos particulares gracias a su alto índice de asistencia. Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, su carácter pluralista se pierde y se enfoca en los sectores populares; en consecuencia a la subutilización y deterioro de las salas a cargo de COTSA y las salas de barrio así como por la introducción de la televisión. Fenómeno que como vimos en páginas anteriores, dio comienzo a la recomposición de los circuitos audiovisuales, recluyendo al espectador en su hogar y, sin que el cine logre todavía una relación simbiótica con la televisión y el video. Dentro de estas cuatro décadas, se incluye la Época de Oro, que no quiere decir otra cosa sino que se trató de una etapa “con

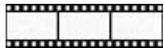
Cuadro 3.1

**Cine único (Sala tradicional)**

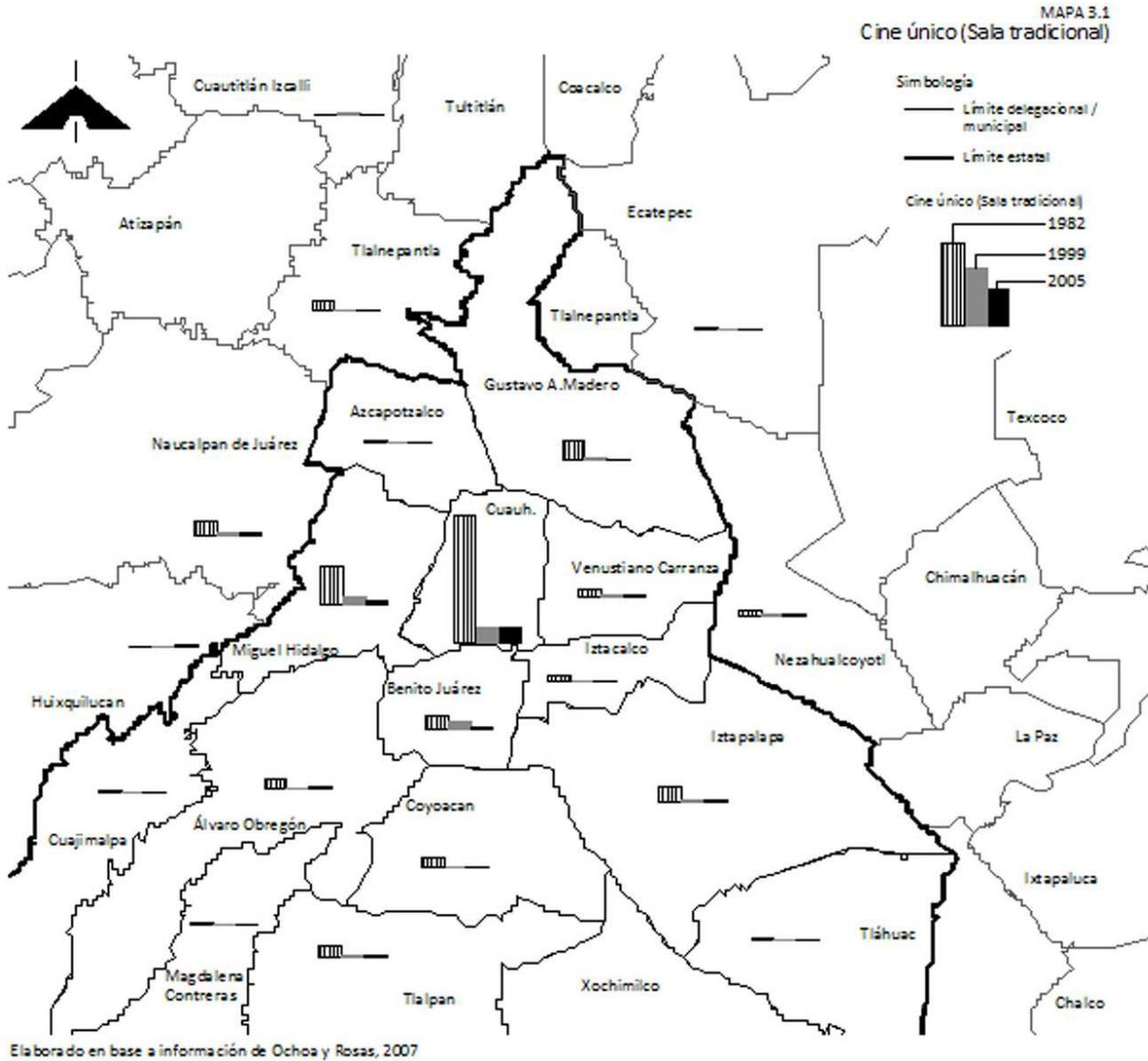
Delegación / Municipio	1982	1999	2005
Álvaro Obregón	4		1
Azacapatzalco	1		
Benito Juárez	6	3	1
Coacalco	1		
Coyoacán	4		
Cuajimalpa de Morelos	1		
Cuauhtémoc	57	7	7
Cuautitlán Izcalli		1	
Ecatepec	1		
Gustavo A. Madero	9	1	
Huixquilucan			1
Iztacalco	2		
Iztapalapa	7	1	1
Magdalena Contreras	1		
Miguel Hidalgo	17	3	1
Milpa Alta			
Naucalpan	6	1	1
Nezahualcoyotl	3	1	1
Tláhuac	1		
Tlalnepantla	4		
Tlalpan	5	1	1
Venustiano Carranza	4	1	1

Fuente: Ochoa y Rosas, 2007, página. 228



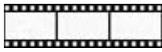


amplios márgenes de ganancia para sus socios” (Martínez, 2010: 42); no obstante, el cine comienza un periodo grave de sus tantas crisis.



Entre 1980 y 1990, se incrementa el sector informal, desempleo y pobreza; mientras que el papel regulador del Estado decrece a favor de las fuerzas del mercado que superan toda acción planificadora, incluyendo el desmantelamiento de la gestión paraestatal en la industria cinematográfica. La asistencia al cine llega a sus niveles más bajos en 1983 al igual que el número de cines. Los exhibidores intentaron aumentar el número de salas junto con la expansión urbana, a través de diversas dimensiones y funcionamiento. Salas pequeñas de menos de 500 butacas, edificadas en desarrollos comerciales, de oficinas o residenciales con “diversos horarios de proyección, más opciones fílmicas y mejores servicios internos y





externos” (Ochoa y Rosas, 2007: 220). Con este nuevo tipo de exhibición, las grandes salas decaen, cerrando por su abandono, deterioro y falta de público.

A partir de 1994, con la venta de la paraestatal COTSA, la exhibición cinematográfica se reactiva gracias a la inversión privada nacional y extranjera. Se mejora la calidad del servicio a través de la importación y propagación del modelo *multiplex* innovación que, racionalizó recursos al diversificar el número de funciones y los horarios; logró mejorar la calidad de imagen y sonido; sumado a la incorporación de servicios computarizados y electrónicos. Entre las compañías internacionales que entraron en escena se cuenta Cinemex, United Artists Theatre Circuit y Cinemark; como empresa nacional está Organización Ramírez, con sus conceptos de Cinemas Gemelos, Multicinas y Cinépolis. Con el ingreso de dichas empresas, las grandes salas cinematográficas fueron o intentaron ser subdivididas en busca de rentabilidad; sin embargo su ubicación, sobre todo en la ciudad central y su carácter estructural y arquitectónico antiguo, limitaron su permanencia y su consecuente cierre. En el Mapa y Cuadro 3.1 podemos observar la tendencia al cierre de las salas únicas o tradicionales, las cuales se concentraban en mayor número en la delegación Cuauhtémoc, donde para 1982, Ochoa y Rosas (2007) contabilizaron 57 y, para 2005 sólo 7 salas únicas en funcionamiento. Las excepciones al cierre fueron salas que proyectan cine pornográfico y las que son propiedad de organismos públicos de cultura y de organizaciones sociales y civiles.

Dentro del periodo de 1994 – 2005, Ochoa y Rosas (2007), diferencian dos etapas en la ampliación de los circuitos de exhibición de la ciudad. En una primera etapa que va de 1994 al 2000, se observa una clara elitización de la oferta; recuperación de los públicos restringida; cierre o grandes dificultades para subdividir las grandes salas; así como la permanente concentración del equipamiento en la ciudad central, con una marcada aglomeración hacia el poniente. La elitización se refiere a la búsqueda de un público objetivo, entre los sectores con “ingresos medios y altos en las delegaciones y municipios con zonas residenciales, nodos comerciales y equipamientos de consumo moderno” (Ochoa y Rosas, 2007: 235); a través del elevado precio de los boletos, la dulcería, el estacionamiento, etc. en esta etapa, la ampliación territorial toma como eje el desarrollo de los centros comerciales, como espacios emblemáticos de la ciudad fragmentada y de los nuevos estilos de vida que trascienden sus fines comerciales, sirviendo como lugares de cita y socialización.

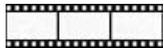
Cuadro 3.2

**Conjunto de salas o múltiplex individual (núm. de pantallas)**

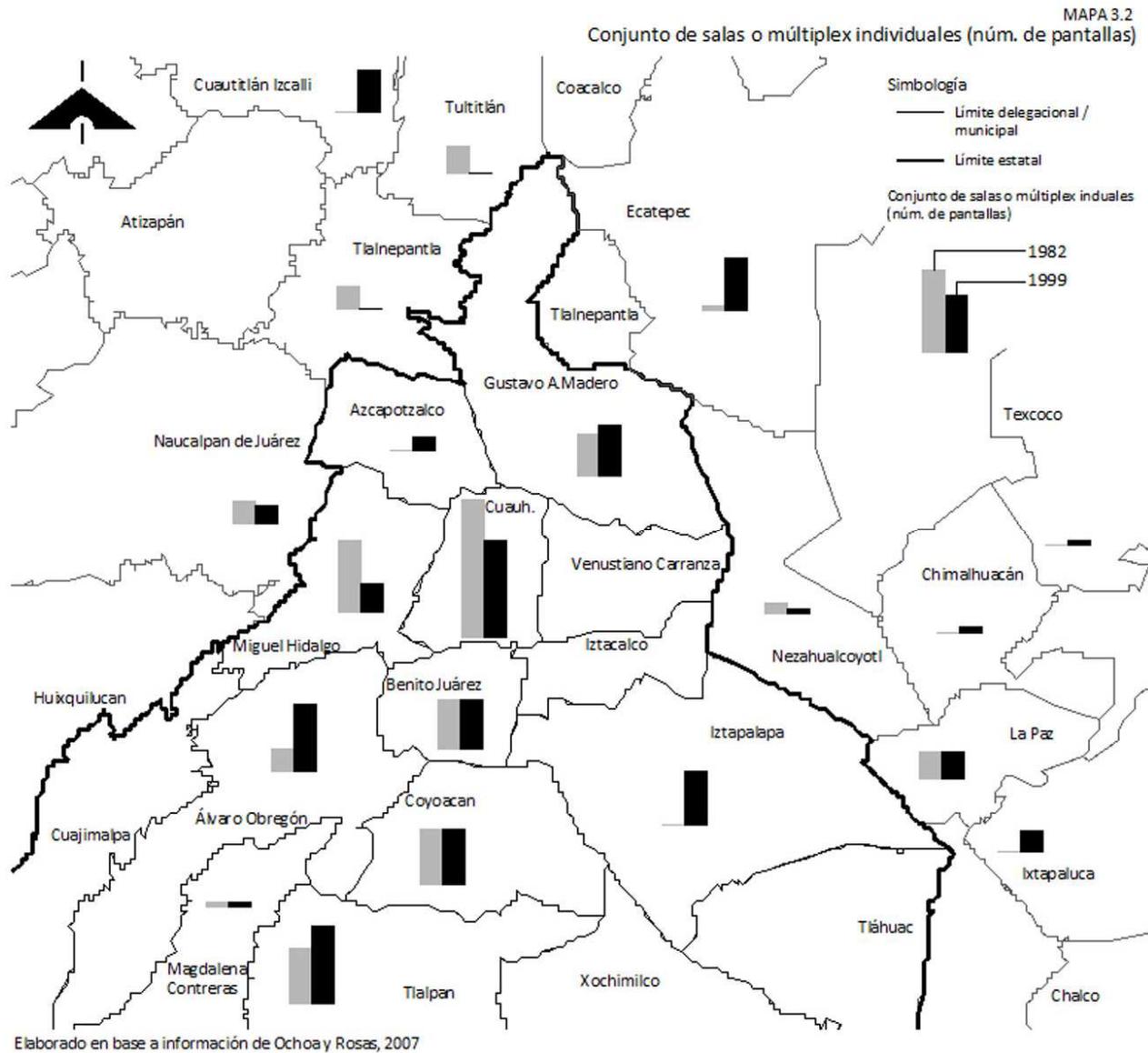
Delegación / Municipio	1999	2005
Álvaro Obregón	10	30
Azcapotzalco		6
Benito Juárez	22	22
Chimalhuacán		3
Coyoacán	25	25
Cuauhtémoc	62	43
Cuautitlán	2	
Cuautitlán Izcalli		19
Ecatepec	2	23
Gustavo A. Madero	19	23
Ixtapalaca		9
Iztapalapa		24
Magdalena Contreras	2	2
Los Reyes la Paz	12	12
Miguel Hidalgo	32	13
Naucaipan	10	8
Nezahualcoyotl	5	2
Texcoco		2
Tlalnepantla	10	
Tlalpan	25	35
Tultitlán	12	

Fuente: Ochoa y Rosas, 2007, página. 228



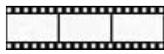


Capítulo 3. Los exhibidores privados y culturales de la ciudad de México. Un acercamiento.  
La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010

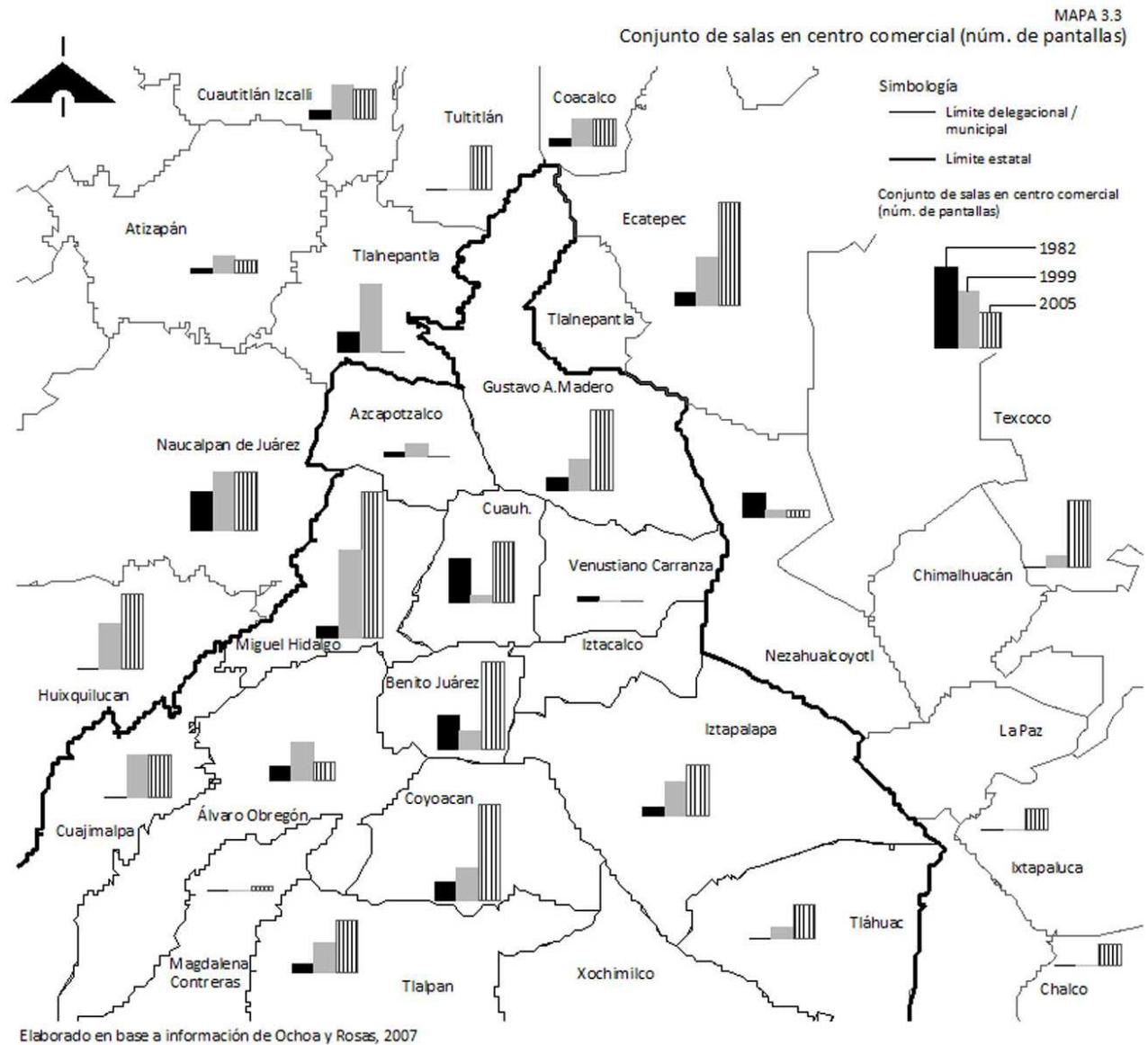


Entre 2001 y 2005, se observa una incipiente rearticulación de las salas con el espacio urbano de la ZMMV, gracias a algunas acciones y políticas urbanas de los gobiernos de la ciudad, que revitalizaron algunas áreas y crearon otras y; por la inversión privada directa en sitios estratégicos, al inicio orientadas hacia la zona sur – poniente de la ciudad. Sin embargo, este segundo periodo expande y descentraliza los complejos cinematográficos hacia delegaciones periféricas y municipios conurbados, con una tendencia policéntrica, es decir, puntos en la geografía metropolitana fuera de la ciudad central: municipios conurbados (Ecatepec, Atizapán, Coacalco, Chalco, Los Reyes la Paz, etc.) como en el Distrito Federal (Tlalpan, Magdalena Contreras). Así pues, se inicia la expansión hacia sectores medio – bajos y populares, estrechamente vinculada con los nuevos desarrollos habitacionales de alta densidad poblacional.



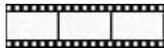


Capítulo 3. Los exhibidores privados y culturales de la ciudad de México. Un acercamiento.  
La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010



En los Mapas y Cuadros 3.2 y 3.3 podemos observar más claramente estos dos momentos. Por un lado, el crecimiento de las salas multiplex que para 1999 se concentraba en un eje longitudinal de norte a sur con su centro en la delegación Cuauhtémoc, entidad con la mayor inversión, mas una tendencia hacia el poniente de la ciudad. El cambio en la inversión entre oriente y poniente, se observa en cuanto a que en 1999, del total de las salas multiplex, el 92.4% se ubicaba en el poniente; mientras para 2005, fue sólo el 66.77%. Para el caso de las salas de cine en centros comerciales, en el Mapa 3.3 podemos observar que son estos espacios quienes dan cobijo al mayor número de la inversión. Persistiendo, por supuesto, la diferencia entre un poniente con un público objetivo del sector medio y alto y, un oriente con una población popular de ingresos bajos y, en el mejor de los casos, medios. Para 1982, el 80% del total del conjunto de salas en centros comerciales se localizaban en los municipios y delegaciones al poniente de la ZMVM; mientras para





2005, era sólo el 71%. A pesar de esta sustancial baja en los dos tipos de salas, lo cierto es que se ha ampliado el circuito de exhibición por buena parte de la ZMVM, con excepciones como Venustiano Carranza, Iztacalco y Xochimilco quienes presentan una nula o muy baja inversión. Persistiendo, a pesar de la ampliación de la exhibición, la alta y constante inversión en las delegaciones centrales de Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y, Coyoacán, como única entidad al sur digna del interés de la inversión privada y extranjera.

### 3.3 Las salas de cine en la última década y el lugar de los “otros exhibidores”

Finalmente, como un breve seguimiento del análisis realizado por Ochoa y Rosas (2007), localizamos la dirección de los complejos de las cadenas cinematográficas en 2000 y 2010, con información hemerográfica de los periódicos, Reforma, El Universal, La Prensa y La Jornada, así como los portales en línea de las empresas Cinépolis, Cinemark, Cinemex, Metrópolis, Lumiere y Multicinemas. Con ello pudimos observar la expansión de la distribución de dichas empresas en la ZMVM (véanse Mapas 3.4 y 3.5). Sumado a ello, observamos que esta apertura en el territorio ha consolidado algunos monopolios dentro de las mismas cadenas, como Cinépolis y Cinemex (véase Cuadro 3.4); mientras, desaparecen otras como Cinematografía Gabal, Ecocinemas y el concepto de Cinemas Gemelos. Es decir, persiste el cierre de salas de cine. Por otro lado, se asiste a la apertura de espacios como los “Xtreme Cinemas” los cuales parecen fungir como los nuevos cines de barrio con complejos de entre 3 a 5 salas a precios que van de los 15 a los 20 pesos, ubicados en plazas y centros comerciales. Dentro de estos primeros resultados, también se apreció la diferencia en los tipos de cine, como las “Salas VIP” o “IMAX”, de mayor

costo de taquilla, las cuales se ubican al poniente y sur de la ciudad. Demostrando que la expansión de la inversión sigue diferenciando entre los ingresos de la población circundante a los complejos cinematográficos.

Cuadro 3.4

**Complejos por circuito de exhibición en 2010. ZMVM**

Circuito	Núm. Complejos	Participación en el mercado %
Cinemex	43	32.09
Lumiere	11	8.21
Cinopolis	48	35.82
Cinemark	11	8.21
Multicinemas	9	6.72
Otros	12	8.96
Total	134	100

Elaboración propia con datos hemerográficos y portales de internet

Cuadro 3.3

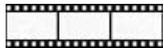
**Conjunto de salas en centro comercial (núm. de pantallas)**

Delegación / Municipio	1982	1999	2005
Álvaro Obregón	7	18	9
ATIZAPAN	2	8	6
Azcapotzalco	2	6	
Benito Juárez	15	8	40
Chalco			10
Coacalco	3	12	12
Coyoacán	8	15	44
Cuajimalpa de Morelos		19	19
Cuauhtémoc	20	3	28
Cuautitlán Izcalli	4	16	14
Ecatepec	6	22	47
Gustavo A. Madero	6	14	37
Huixquilucan		20	34
Ixtapaluca			10
Iztapalapa	4	15	23
Magdalena Contreras			2
Miguel Hidalgo	5	40	67
Milpa Alta			
Naucalpan	18	27	27
Nezahualcoyotl	11	3	3
Texcoco		5	31
Tláhuac		5	15
Tlalnepantla	9	31	
Tlalpan	4	14	24
Tultitlán			20
Venustiano Carranza	2		

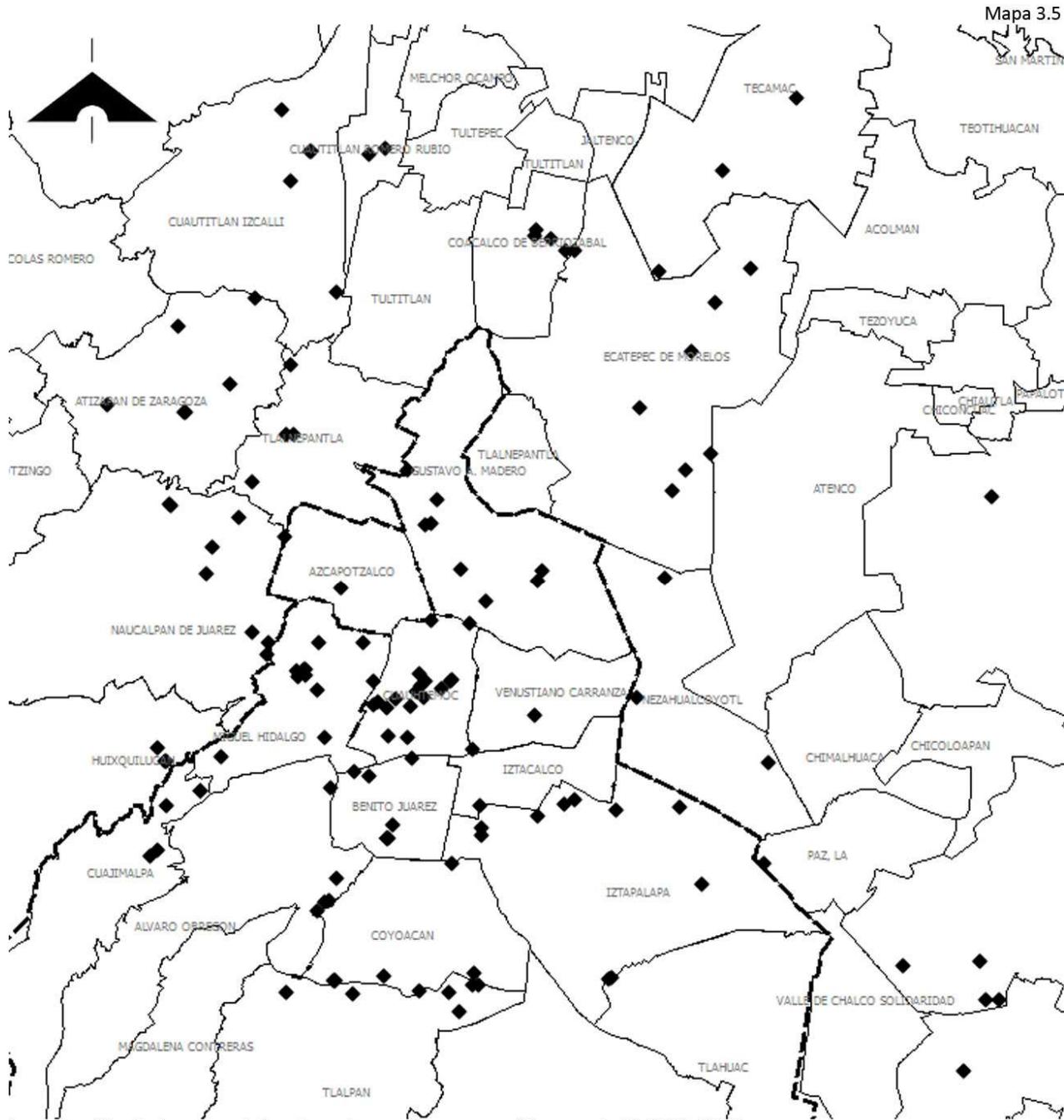
Fuente: Ochoa y Rosas, 2007, página. 228





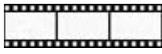


Capítulo 3. Los exhibidores privados y culturales de la ciudad de México. Un acercamiento.  
La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010

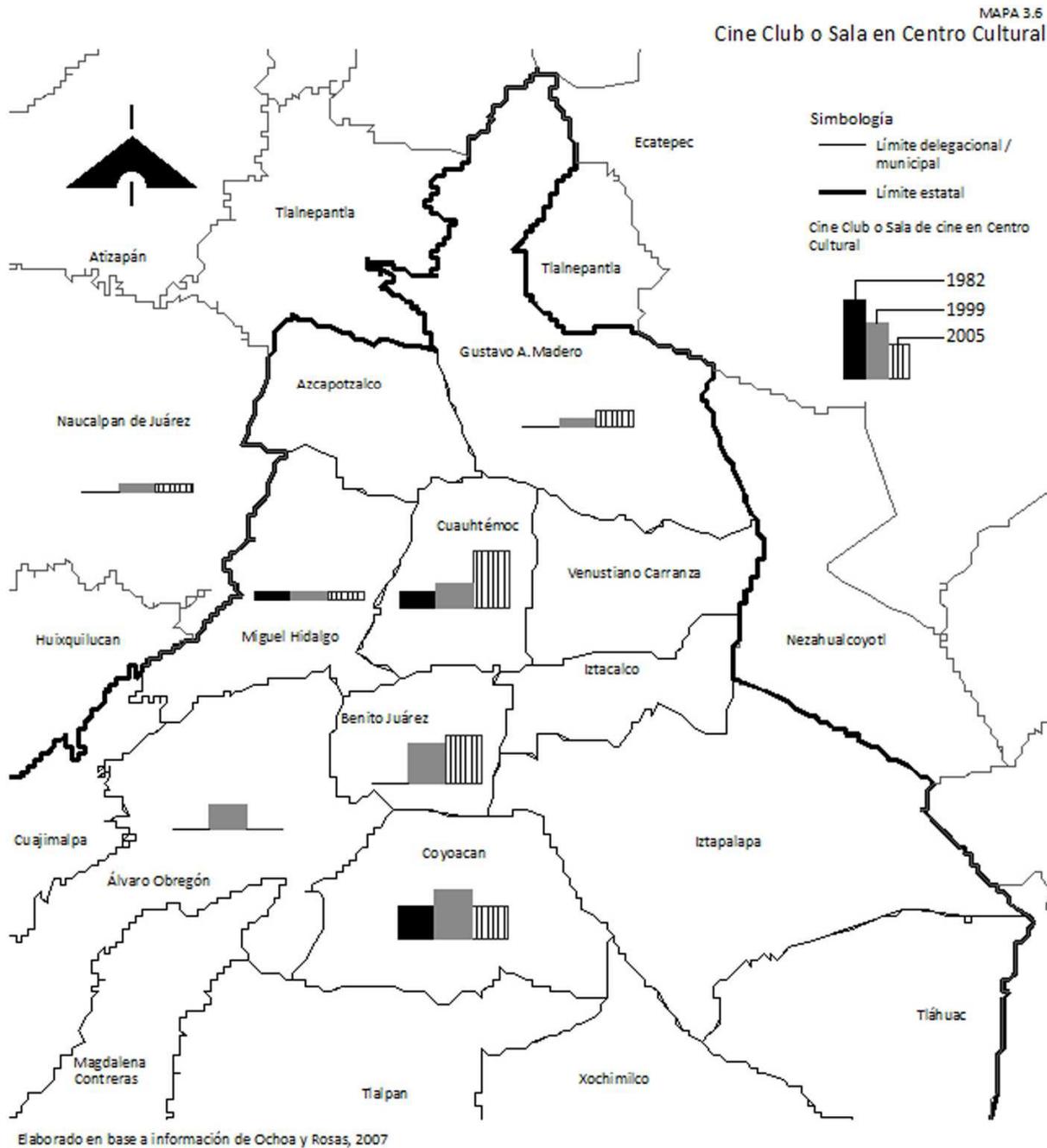


Localización de los complejos de cadenas cinematográficas en la ZMVM, 2010  
Realizado con información hemerográfica y portales en línea de las cadenas comerciales

Un primer intento fue la creación de la cadena de cines de menor costo Mi cine, iniciativa del productor y director Luis Kelly, que desgraciadamente tuvo que cerrar. A éste, le siguió Cinemagic en el año 2000. Para 2011, se espera la apertura de las primeras salas de Cinelux, cadena basada en el sistema de franquicias, creada por el director Alfonso Arau. Por su parte, Cinépolis también incursiona en la construcción de salas de cine de bajo costo con el proyecto Mi Cine (homónimo del anterior). El precio del boleto de los complejos mencionados va desde 25 a 35 pesos y la dulcería tiene un costo 50 por ciento más bajo que en el

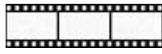


resto de las salas (Cerrilla, 2011). Por último, es de resaltar el caso de la cadena Cinepop, que desde 2004 realiza proyecciones completamente gratuitas, principalmente en plazas públicas y que, como veremos en próximas páginas, colabora con algunas delegaciones del Distrito Federal.



Para el caso de los “otros exhibidores”, el Mapa 3.6 nos muestra como persiste la concentración de las salas culturales y cine clubes con una programación de “calidad” (Cineteca Nacional, Centro Cultural Universitario y cine clubes de Ciudad Universitaria e instituciones culturales), en las delegaciones centrales (Cuauhtémoc y Benito Juárez), y Coyoacán. Así mismo, el bajo número y la pobre distribución de este tipo de





espacios en la Zona Metropolitana del Valle de México, ya que para 1982 Ochoa y Rosas (2007), contabilizaron sólo 7 salas en tres delegaciones y, para 2005, 21 en seis delegaciones y un municipio (Naucalpan).

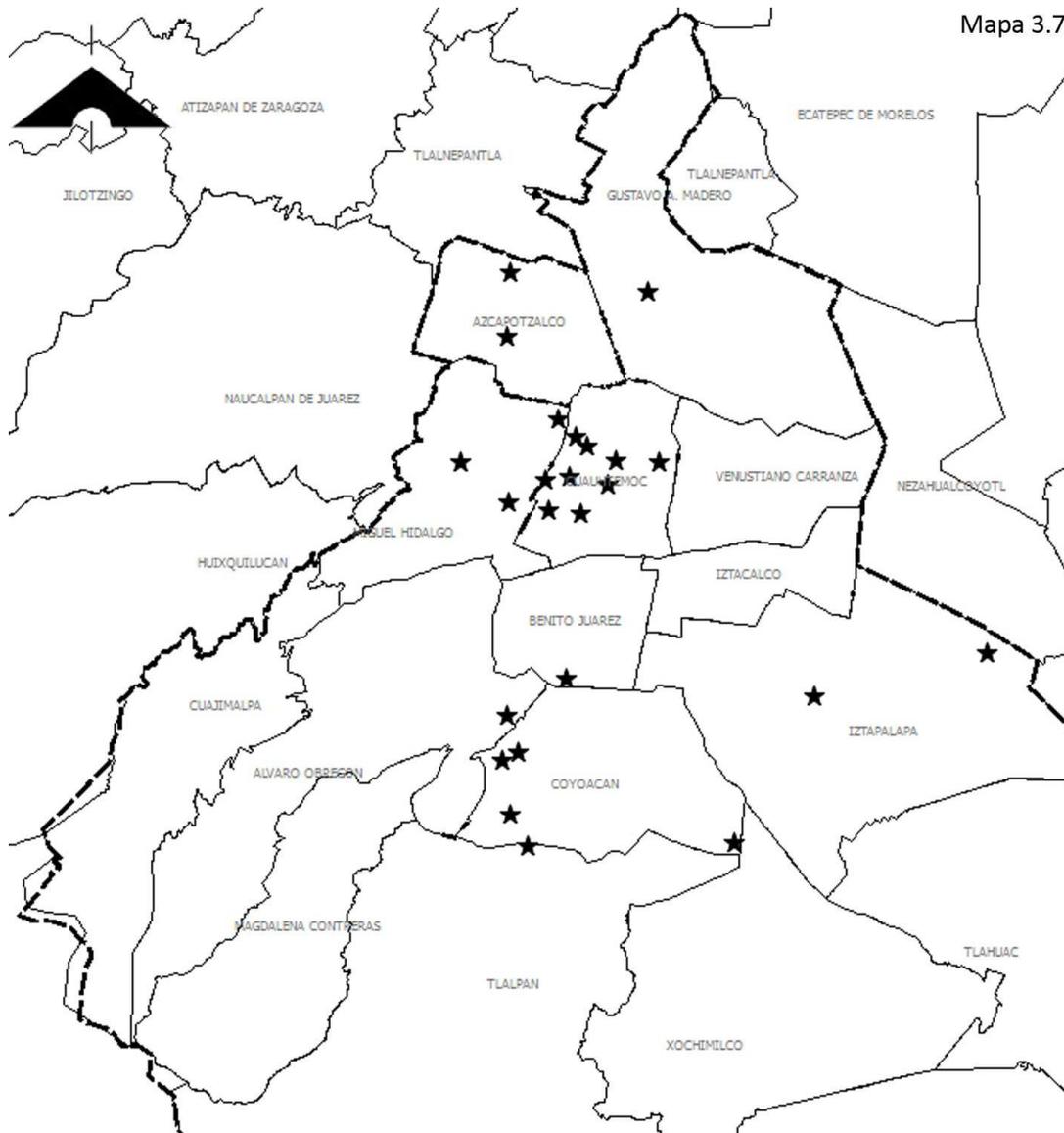
En este sentido, y como primer acercamiento a nuestro objeto de estudio, nos dimos a la tarea de localizar los lugares de exhibición en centros culturales y los cineclubes que participan en el circuito cultural con una programación permanente durante todo el año; por ejemplo, aunque existen planteles del IPN o la UNAM con salas de cine, son pocas las que participan en el circuito cultural de la ciudad, referido a festivales o muestras de cine.

Cuadro 3.5

**Cine Club o sala en centro cultural**

Delegación / Municipio	1982	1999	2005
Álvaro Obregón			3
Benito Juárez		5	6
Coyoacán	4	6	4
Cuauhtémoc	2	3	7
Gustavo A. Madero		1	2
Miguel Hidalgo	1	1	1
Milpa Alta			
Naucalpan		1	1

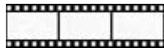
Fuente: Ochoa y Rosas, 2007, página. 228



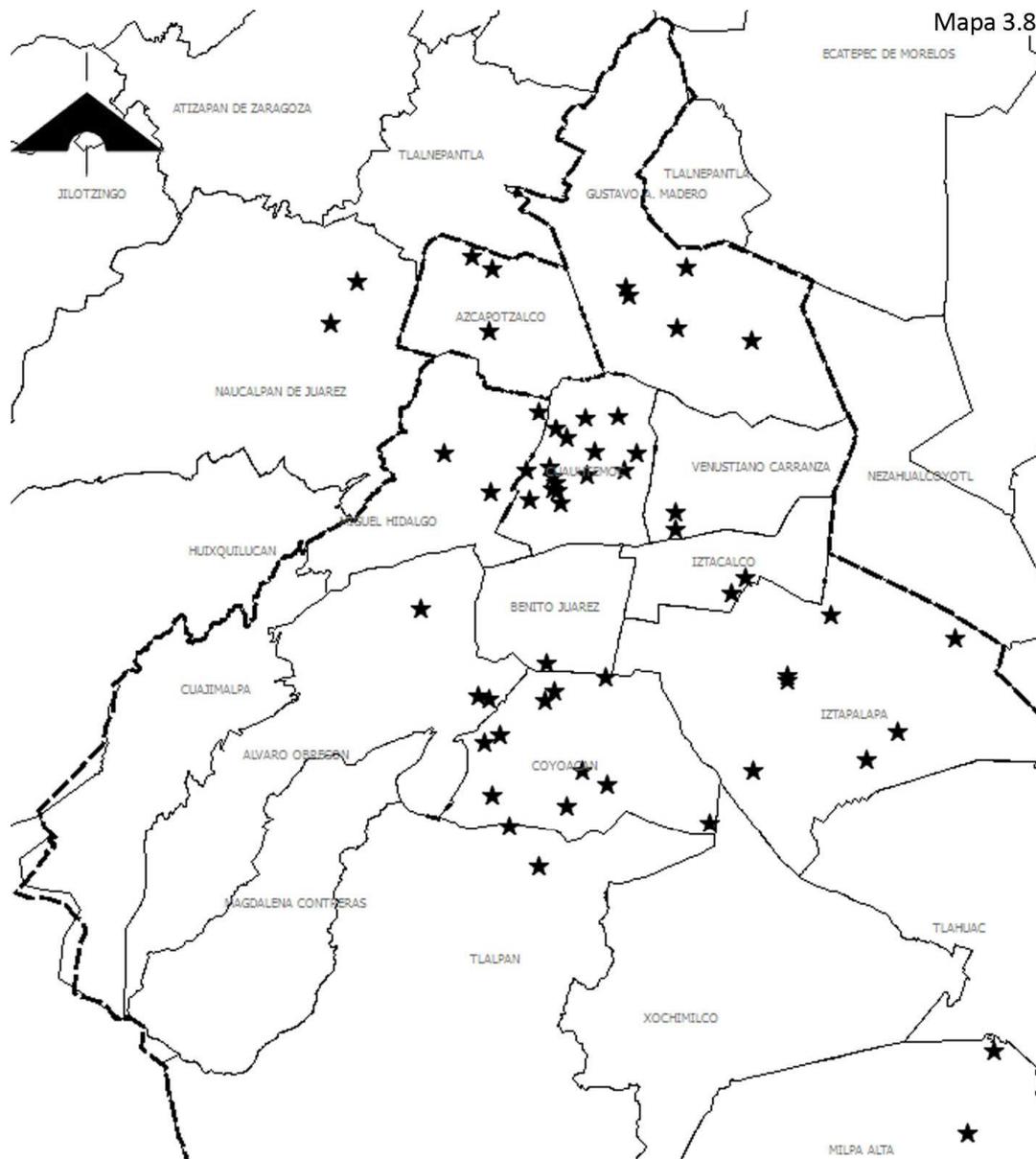
Localización de los centros culturales con exhibición de cine en la ZMVM, 2000

Elaboración propia con información hemerográfica y el Sistema de Información Cultural de CONACULTA, UAM, UNAM, Secretaría de Cultura, IPN, CONACULTA, entre otros



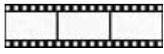


Fue así como se ubicaron espacios a cargo de Asociaciones Civiles, CONACULTA, embajadas extranjeras como Francia y Alemania, INAH, IPN, UNAM, UAM, la Secretaría de Cultura y sus delegaciones. Como resultado, en los Mapas 3.7 y 3.8, observamos que también hay una expansión hacia la periferia de la ZMVM, sin disminuir la concentración en la delegación Cuauhtémoc. Existen datos que indican una dinámica interesante como la creación de espacios en Naucalpan y Milpa Alta, los cuales están a cargo de una Asociación Civil y de la UNAM (Naucalpan) y, de la Secretaría de Cultura para el caso de Milpa Alta. Estos primeros datos nos permiten ver la dimensión que representa en la ciudad, los espacios que intentan mostrar otro tipo de cine y democratizar, con su bajo costo, su exhibición.



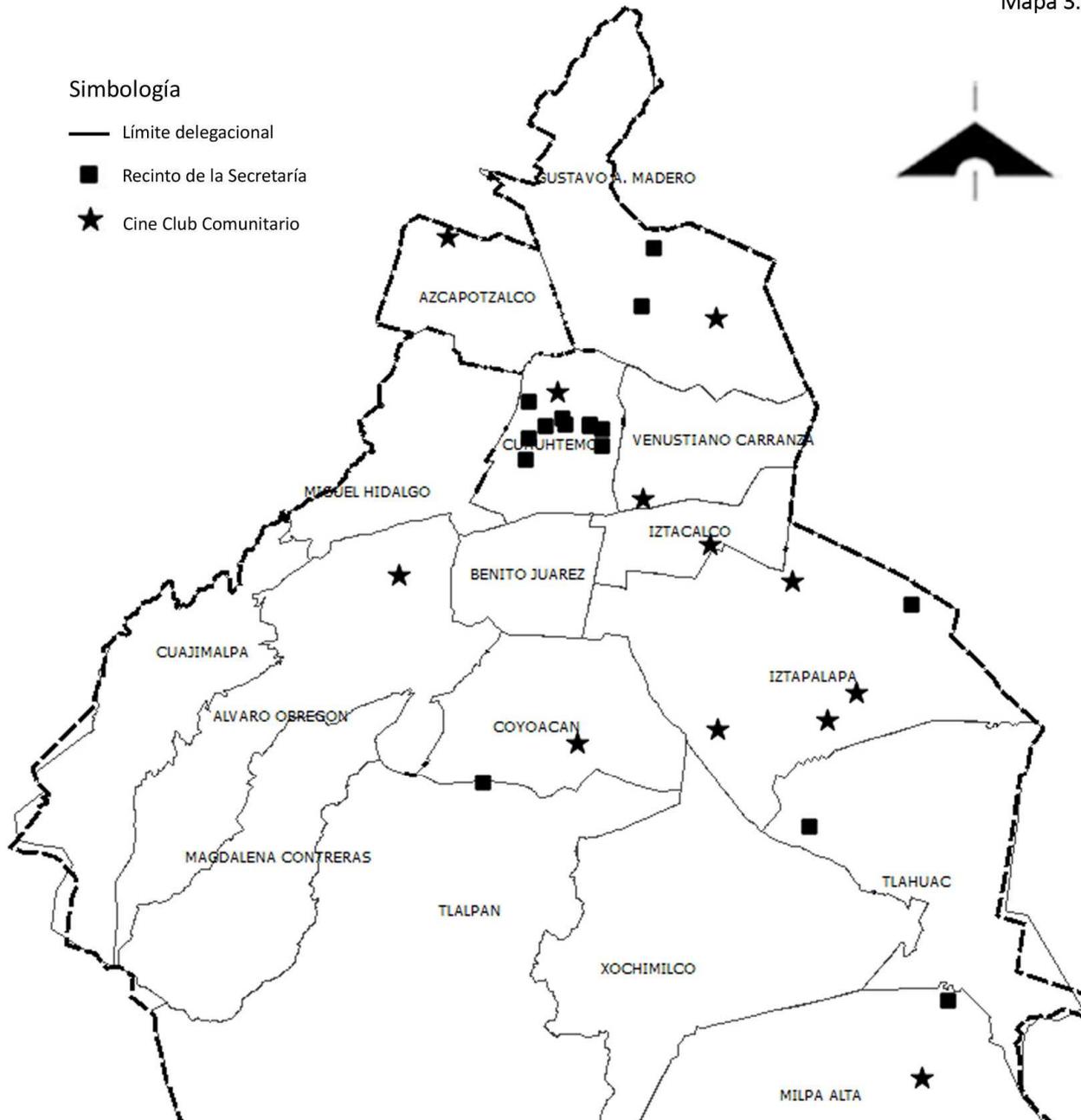
**Localización de los centros culturales con exhibición de cine en la ZMVM, 2010**  
Elaboración propia con información hemerográfica y el Sistema de Información Cultural de CONACULTA, UAM, U NAM, Secretaría de Cultura, IPN, CONACULTA, entre otros





Finalmente, nos dimos a la tarea de ubicar los recintos y cineclubes comunitarios a cargo de la Secretaría de Cultura del Distrito Federal (véase Mapa 3.9), con lo cual podemos observar que la concentración es una constante también dentro de dicha institución. Así mismo, la ampliación reciente de sus recintos sigue siendo precaria dentro del territorio.

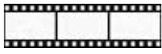
Mapa 3.9



Localización de los recintos y centros culturales a cargo de la Secretaría de Cultura del DF  
Elaboración propia con información de la Secretaría de Cultura

La característica principal de la Iniciativa Privada (IP) es la de obtener las mayores ganancias al menor costo; este principio es el que la mantiene en pie y la que ha encontrado un mayor impulso a partir de la





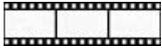
entrada del neoliberalismo en México, teniendo innumerables consecuencias. Para el caso de la construcción y características de las salas de cine, hemos mostrado cómo las cadenas comerciales han llevado a cabo diversas estrategias para lograr la mayor rentabilidad en busca de los espectadores. Poco más del 40% de la población no cuenta con ninguna sala comercial (IMCINE, 2010), mientras que en la ZMVM la ampliación de las salas se ha dado de manera paulatina y bajo diversas lógicas, por un lado, de “elitización” y, por otro, de “expansión” diferenciada con respecto a las características de la población de cada municipio y/o delegación.

En contraparte, los centros culturales a cargo de organismos nacionales e internacionales han ampliado en mucha menor medida su territorio. Lo cual denota las grandes diferencias de recursos que manejan organismos e IP. No obstante, la prioridad de los organismos, tanto gubernamentales como la Secretaría de Cultura o culturales como CONACULTA o la UNAM, es el bien común y el acercamiento a la población de las expresiones culturales, en este caso, del cine. Empero, tenemos que aceptar que, es la IP la que ha logrado ampliar la oferta, muy a pesar de que su prioridad sea la mayor ganancia. Aunque es cierto que los servicios en cada sala (V.I.P., cafetería, dulcería, etc.), así como la tecnología (IMAX, 3D, 4D) y oferta (circuitos culturales – cine hollywoodense), es marcadamente diferenciada en toda la metrópoli, la IP con sus salas comerciales, han acercado a gran parte de la población la posibilidad de asistir a ver cine.

En contra de dicha postura, tendríamos los argumentos de aquellos “ortodoxos” para quienes el cine es una expresión *cultural* del ser humano, una *excepción* dentro de los bienes de consumo y una forma de conocer las expresiones de otros pueblos más allá de lo que se puede observar dentro de los temas del cine hollywoodense. Bajo estos lineamientos, son los centros culturales quienes debieran exhibir sólo *ese* tipo de cine; abogando con ello por una de *alta cultura*, que parece retroceder dentro de aquella concepción más amplia que expusimos en nuestro primer capítulo. Dicha postura se acerca a los cánones del modelo de *democratización cultural* en cuanto a la “difusión y popularización de la alta cultura” (García Canclini, 1997: 27); irónicamente, es la IP quien ha demostrado una mayor capacidad para dar un casi “acceso igualitario de todos los individuos y grupos al disfrute de los bienes culturales” (ibídem: 27), objetivo principal de dicho modelo.

Por supuesto, no podemos olvidar que la “democratización” que ha logrado la IP para ampliar el acceso a las salas de cine, no significa diversificación o pluralidad en la oferta, ya que las cadenas se encuentran monopolizadas por dos grandes marcas: Cinépolis y Cinemex (véase Cuadro 3.4). Las cuales también responden a un contexto monopólico de las empresas distribuidoras extranjeras (entiéndase estadounidense), resultando así, la exhibición de un solo tipo de *expresión cultural*. Así mismo, la accesibilidad que tienen más territorios de la ZMVM no implica la asistencia de todos los habitantes cercanos a dichas salas; ya que a pesar de los costos diferenciados de los boletos en taquilla, su valor significa, en





muchas ocasiones, el desembolso de un salario mínimo por persona sin contar el consumo en dulcería, es decir, esta *democratización* no significa popularización. A lo anterior debemos sumar la pérdida de las antiguas salas de cine como “símbolos urbanos”, equipamiento que, en el mejor de los casos, se ha transformado en centros de espectáculos; empero, se han perdido para ser plazas comerciales, estacionamientos o simplemente inmuebles abandonados. A la par, las salas de cine se han arrojado dentro de los centros comerciales, para convertirse en otra tienda *ancla* o sub-*ancla* que asegura la cantidad de espectadores para hacerlas rentables. En consecuencia, los cines han perdido su valor como hitos urbanos fuera o dentro de espacios comerciales que se repiten como estereotipos de cualquier ciudad en el país o en el mundo, sin singularidad alguna.

En este contexto exhibidor se ubica la oferta cinematográfica del gobierno local y sus delegaciones; la cual no podemos entenderla como una “competencia” de las cadenas comerciales, ya que su lógica debería responder a los preceptos de las políticas públicas. Sin embargo, sí los reconocemos como un agente más dentro del campo cinematográfico al igual que a los distintos centros culturales; empero, ¿cuál es su papel o “vocación” dentro del mismo?, ¿un gobierno local y sus delegaciones pueden ser agentes activos para lograr la pluralidad en la oferta cinematográfica de la ciudad?, es decir, ¿pueden generar sus recintos, un circuito de exhibición que dé salida al cúmulo de producción nacional e internacional que tiene la posibilidad de llegar a nuestro país, pero que no es rentable para las grandes cadenas cinematográficas? la Secretaría de Cultura y los departamentos de cultural de cada delegación, ¿tienen la capacidad para lograrlo?. Estas preguntas son parte de la guía que conforma nuestros siguientes capítulos, siendo los precedentes, el contexto en el que se inscriben las dificultades y facilidades para lograrlo. Los siguientes apartados analizarán las políticas públicas en materia cultural realizadas por el Gobierno del Distrito Federal, la transformación de sus modelos a través de sus distintas administraciones, los problemas para ponerlos en práctica, así como sus consecuencias dentro de la oferta cinematográfica. Sumado a un análisis territorial de los esfuerzos de las demarcaciones en la ampliación de la oferta y, el tipo que de ésta brindan a sus habitantes.



#### 4. TRANSFORMACIONES EN LAS POLÍTICAS CULTURALES DEL DISTRITO FEDERAL Y SU INJERENCIA EN EL CAMPO CINEMATográfico

Hasta este momento, los capítulos anteriores nos han mostrado el contexto general de la industria del cine en México. Dentro de él, el Estado mexicano ha participado de diversas formas; ha llegado a casi monopolizarlo hasta casi venderlo tras el cambio de modelo económico. Debemos hacer notar que este Estado al que nos hemos referido hasta ahora, es aquél que a nivel federal genera un marco jurídico, instituciones y apoyos fiscales, entre otros. Es esa parte del Estado con facultades y cobertura que efectúa a través de organismos como CONACULTA e IMCINE y, por ende, su alcance le permite abarcar un amplio espectro del campo cinematográfico nacional.

Por su parte, cada estado de la República tiene menos atribuciones y recursos en materia de política cultural. Si tomamos en cuenta que el Estado a nivel federal dismanteló casi en su totalidad su aparato cinematográfico y, que sus atribuciones en materia jurídica han tenido una influencia ambivalente, ¿cuál es la injerencia que puede tener un segundo nivel del Estado? Ciertamente su poder de mediación es menor, empero, existen posibles ventajas que pueden ser de gran valor para su administración. En principio, un gobierno estatal tiene un contacto más cercano con los ciudadanos, mayor conocimiento de sus demandas y necesidades; sumado al valor que puede contraer con la descentralización que se ha ido conformando en nuestro país.

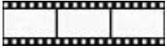
Por otra parte, una exigencia que se le hace al Estado en todos sus niveles, es el reconocimiento y apoyo a las expresiones de la cultura nacional, en nuestro caso, al cine mexicano. Es decir, se aprecian como congruentes, las políticas públicas que abogan por la producción nacional, con o sin tener como directriz los preceptos de la Excepción cultural; es decir, se reclama una conceptualización del cine como patrimonio.

Sumado a lo anterior, está una atribución destacable del Estado en todos sus niveles: el uso del espacio público. Y es que, será el Estado el que tiene a su cargo de una u otra forma, la administración de plazas, calles, andadores, explanadas, etc., que tienen posibilidad de expandir la exhibición del cine. La importancia del espacio público se contrapone con la reclusión que ha ido teniendo el cine en la

Foto 4.1



Cine en el Zócalo capitalino  
Fuente: Secretaría de Cultura (2007), p. 5



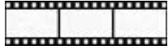
ciudad. Por un lado, y como lo expusimos en nuestro capítulo tercero, la constante integración de las salas de cine a los centros comerciales que, a pesar de ampliar en cierta forma la oferta cinematográfica, coadyuvan a la privatización y fragmentación de la ciudad. Por otro lado, las nuevas prácticas de ver el cine, han recluido al espectador al interior de los hogares gracias a la televisión, los reproductores de video y el internet.

Ambas situaciones nos alejan del intercambio y participación en el espacio público, su fortalecimiento no sólo consiste en aumentar la inclusión de los habitantes y su territorio, sino del desarrollo de la tolerancia, expresada en la apertura y acceso a todos, así como del reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad sociocultural de la ciudad (Ramírez, 2003). Un tercer punto clave para comprender la importancia del espacio público, es la atención en el papel de la democracia y construcción de ciudadanía, ya que es el espacio “donde el poder se hace visible, la sociedad se fotografía y el simbolismo colectivo se materializa” (Borja, 2003: 82), por ser el sitio donde se evidencian los problemas de injusticia social, económica y política, ya que no sólo es un espacio de intercambio sino también de disputas. (Ramírez, 2003)

Las características que observamos como ventajas o retos a nivel estatal, nos permite reconocer el contexto y diferencias con el nivel federal. Empero, ¿cuál es la vocación o especificidad de un gobierno estatal con respecto a las políticas públicas en materia cultural, dentro de un campo monopolizado por causas históricas y de recursos económicos? Para responder a ello, debemos tener claro que un nivel estatal no tiene las grandes instituciones ni recursos que un nivel federal, por lo que dentro del campo cinematográfico no puede participar directamente gran parte de la cadena de valor, no así en la exhibición dentro de sus recintos y, por supuesto, en el espacio público. Es así como reconocemos al gobierno local y sus delegaciones como agentes para exhibir cine; empero, y teniendo presente las características antes mencionadas (contacto ciudadano, descentralización, cine como patrimonio, uso del espacio público), debería responder a preceptos distintos a los observados entre los exhibidores de cadenas comerciales, circuito cultural o cineclubes.

Vemos pues el papel y alcance de las políticas culturales de un gobierno local restringidos dentro del campo cinematográfico; no obstante, sí como agentes exhibidores que potencialmente pueden aumentar la diversidad y ampliar la oferta cinematográfica de su territorio, si existe congruencia con la estrecha relación con sus gobernados y el interés del bien común. Por supuesto, debemos destacar que a pesar de las restricciones dentro del campo, el Distrito Federal aventaja en mucho a los demás estados de la República por una importante característica: es domicilio no sólo de gran parte del equipamiento cultural sino de casi toda la cadena de valor que hace posible al cine en nuestro país; lo cual no sólo beneficia a la entidad sino,





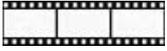
como veremos en nuestro quinto y último capítulo, también lo hará para las delegaciones que logran explotarlo. En consecuencia, el presente capítulo analizará la evolución del papel tomado por el Gobierno del Distrito Federal dentro del ámbito cultural y su integración al campo cinematográfico. Un gobierno que surge a partir de su primera elección en 1997, y al que se le demanda coherencia en sus políticas públicas y acciones por sus orígenes partidarios de “izquierda”.

En un nuestros dos primeros apartados, nos centraremos en las institución a cargo de la cultura dentro del GDF; sus políticas culturales y alcance, así como sus intereses y estrategias de posicionamiento dentro del campo cinematográfico. Nuestro objetivo principal, será examinar la congruencia o no entre el discurso democratizador de las políticas culturales – que ha permeado a las administraciones del GDF – y las acciones tomadas dentro de los nueve años en que se centra nuestra investigación. Nuestro tercer apartado se centrará en aquellos programas y estímulos que ha generado el gobierno local para apoyar la producción y exhibición del cine en la ciudad, analizando con ello, el alcance que se puede tener a este nivel de Estado. Lo anterior nos irá dando respuesta para saber en qué medida se ha ampliado la oferta cinematográfica y las estrategias tomadas para ello, dentro de un contexto de concentración persistente del equipamiento cultural. Igualmente, si la oferta brindada funge como una “ventana” para la exhibición de la incipiente producción nacional y la de otros países.

Para ello, debemos tener en cuenta que, aunque es cierto que el desarrollo cultural constituye el resultado del desarrollo integral de una sociedad y sus procesos histórico – sociales; la cultura y el arte han sido vistos como instrumentos para lograr legitimación del Estado y como un arma eficaz de dominación (Vargas, 2000). La cultura se ha utilizado como instrumento ideológico del poder político para “explicitar su ascenso en la historia, exponer los valores que lo exaltan y afirmar su presencia” (Castro, 2009: 7). No obstante, algunos gobiernos en México han relegado la política cultural a niveles tan bajos donde podía Díaz Ordaz sentenciar que la cultura era “lo que importa luego de atender lo realmente importante” (Aura, 2002: 284).

Los primeros antecedentes de la política cultural, se caracterizaron por su gestación y paralelismo para con la incipiente política educativa del México independiente. Las acciones realizadas por Justo Sierra y el posterior proyecto cultural de Vasconcelos, apoyado por el cardenismo, dio un impulso al nacionalismo que se transformó en 1940 y, hasta finales de los años setenta, en un desarrollismo cultural con un sentido elitista y la “adaptación de valores corrientes culturales y corrientes culturales internacionales principalmente norteamericanos” (Vargas, 2000: 24). Es decir, un ejemplo de las características que enunciamos en nuestro primer capítulo, con respecto al paradigma de “*democratización de la cultura*”. (García Canclini, 1987)





El cambio al sistema neoliberal abrió las puertas al mercado de bienes y servicios y a la transformación de las políticas sociales y culturales precedentes. El Estado fue disminuyendo su participación y “comenzó a desarrollar programas y acciones culturales que le aseguraran rentabilidad” (Villavicencio y Vargas, 2006: 178). Paralelamente, abrió espacios cada vez mayores a la iniciativa privada e instituciones de origen ajeno a la cultura, como principales promotoras de las artes. Lo cual resultó en una marcada concentración del equipamiento e instituciones que ofertaban expresiones culturales orientadas hacia “las áreas de mejores ingresos o de mayor aprecio simbólico, profundizando la segregación” (Nivón, 2002: 298). Apreciando así, la influencia del paradigma de la “*privatización conservadora*” (García Canclini, 1987), y el surgimiento de las industrias culturales en nuestro país.

Dentro de este contexto, es en 1997, cuando el Distrito Federal elige por primera vez en las urnas a un Jefe de Gobierno, lo que inscribe a un nuevo actor dentro de la hegemónica política cultural federal. El gobierno electo de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano realizó un diagnóstico de la situación cultural en la ciudad, en el cual se identificó una enorme desigualdad en la oferta cultural, una administración dispersa, ineficiente difusión, desvalorización de las expresiones artísticas y de la cultura popular, falta de participación de artistas y población y, falta de complementariedad entre gobierno, sector social y privado (Villavicencio y Vargas, 2006). El origen y discurso demócrata del nuevo gobierno, junto a los resultados que arrojó el diagnóstico, impulsaron la creación del Instituto de Cultura de la Ciudad de México (ICCM) que ejemplificó, que la transformación de las políticas culturales se logra, tanto por el desarrollo de las tecnologías y el reconocimiento de su importancia social, como por la participación de nuevos agentes culturales gracias a la descentralización. (Nivón, 2002)

#### 4.1. El Instituto de Cultura de la Ciudad de México

La política cultural en el Distrito Federal antes de 1997 estaba a cargo de Sociocultur, organismo “institucional de vocación indefinida entre la dudosa responsabilidad pública de entretener, el proporcionar la infraestructura para actos cívicos y protocolarios, y la de proveer al gobierno y al PRI de los apoyos logísticos necesarios para sus operaciones políticas.” (ICCM, 2000; 26). La institución a cargo de la regencia y por ende, del gobierno federal, no “era más que un síntoma del disminuido interés gubernamental por los asuntos de la cultura” (Nivón, 2002: 296); que tenía una infraestructura no sólo deteriorada, ineficiente y con precaria oferta sino con instituciones que menguaban el uso de la ciudad misma, como la prohibición de conciertos de jóvenes en espacios abiertos. (Véase Cuadro 4.1)

El Instituto de Cultura de la Ciudad de México se gesta a partir del decreto publicado el 30 de junio de 1998; con la configuración de un marco jurídico a partir de la promulgación de la Ley del ICCM que lo convirtió en un organismo descentralizado con patrimonio propio y personalidad jurídica, con la





colaboración de un Consejo Consultivo de 13 personas. El decreto dio inicio al desmantelamiento de Sociocultur, pero la nueva institución debió construirse sobre la base presupuestal, administrativa, estructural y patrimonial de la institución que reemplazó, dependiente de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social.<sup>1</sup>

Cuadro 4.1

**Programas Culturales de SOCIOCULTUR en la Ciudad de México, 1997**

Programas
Domingos Familiares en la Alameda
México D.F.
Las Serenatas románticas
Rock en tu Delegación
Magia y Fantasía*
Alegría en mi ciudad*

Nota: Todos estos programas se llevaban a cabo en los diferentes parques y jardines de la Ciudad

\* Programas infantiles

Fuente: Vargas Estrada, María Penélope (2001), pág. 69

Su concepción partió de entender a la cultura como herramienta fundamental para transformar la ciudad y para construir ciudadanía a partir de la convivencia en los espacios públicos, siguiendo el proyecto del GDF: “Una ciudad para todos”. Tomando en cuenta la concentración espacial y económica de la oferta y la escasa infraestructura cultural que recibió el nuevo Gobierno del DF, el ICCM se propuso como un eje de su política cultural, el democratizar el consumo cultural con base en el combate a la exclusión de una parte de los habitantes de la ciudad al acceso de los bienes culturales, con la idea de “horizontalizar la cultura” (Nivón, 2002). Frente al reto de mantener la infraestructura existente, mejorar su distribución y formar públicos; el ICCM se propuso rescatar las calles en favor de la convivencia, “el respeto y la tolerancia a favor de la cultura; el espacio público como espacio de todos, como lugar de encuentro entre el espectador y la obra de arte” (ICCM, 2000: 78), y generando nuevas formas de relación entre productores culturales e instituciones, al promover nuevos agentes sociales.

Uno de los objetivos principales de la administración del ICCM fue romper con la concepción de cultura de la institución que la precedía y, con ello, de su política cultural, con repercusión directa en los programas y actividades realizados. Es así como de una casi inexistente política cultural local y, con la única presencia de acciones a cargo del Estado a nivel federal, se realizan programas que, en principio, se dan a la tarea de “reparar”, desarrollar y consolidar los abandonados espacios culturales para dar forma a una “*democratización de la cultura*” apoyando a diversos tipos de expresiones con cierto peso de la “alta cultura”. Empero, intentando dar lugar a la participación, con la formación de públicos y gestión de proyectos culturales, con fuerte acercamiento hacia la “*democracia cultural*”. (Véanse Cuadro 4.2)

<sup>1</sup> Creemos pertinente mencionar que la información oficial con respecto al ICCM no existe dentro de la actual Secretaría de Cultura ni de Educación, Salud y Desarrollo Social, según respuesta a nuestras solicitudes en las Oficinas de Información Pública. Lo que en su momento hizo que nuestra investigación no tuviera mayores fuentes bibliográficas del Instituto más que las proporcionadas por Vargas Estrada, María Penélope y algunos pocos documentos encontrados en la Red de Bibliotecas del Archivo Histórico del Distrito Federal.





Cuadro 4.2

**Programas Culturales Propuestos por el ICCM para el periodo 1998 – 2000**

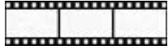
Programas	Acciones
1. Desarrollo y Consolidación de espacios culturales	Exposiciones en los recintos del Instituto de Cultura y del Gobierno del D.F.
	Instalación de videoclubes. Red de cineclubes y cine ambulante en barrios, pueblos y unidades habitacionales (Programa Cinito Lindo y Querido)
	Festival de Cine de la Ciudad de México, de carácter competitivo e internacional.
	Talleres diversos: Iniciación artística para niños (muchos de estos en coordinación con el INBA)
	Reestructuración y remodelación del Teatro de la Ciudad
	Laboratorio de Teatro de Barrio
	Fonoteca de la Ciudad de México
	Utilización exhaustiva de los espacios e infraestructura del Sistema de Transporte Colectivo Metro y Museos diversos
2. La calle es de todos	Reconocimiento de inmuebles industriales, ferroviarios y otros en desuso y con valor histórico susceptibles de ser ocupados con fines culturales o artísticos y reconocimiento del patrimonio del siglo XX
	Carnaval de la Ciudad de México
	Conciertos masivos, danza y bailes en espacios públicos y recintos alternativos
	Teatro en atril, en la calle y sobre ruedas y Carpa Itinerante
	Festival del Centro Histórico de la Ciudad de México y Festival Internacional de Circo de la Ciudad de México
	Arte y Cultura en el Bosque de Chapultepec y Promoción Cultural y de las artes en hospitales, reclusorios y asilos
	Instalación de pantallas gigantes en puntos de encuentro de la población para la difusión de programas culturales
	Fiesta del Milenio
3. Fomento a la lectura	Red de Bibliotecas públicas de préstamo gratuito en casas de cultura, de barrio, en unidades, domiciliarias, móviles, ambulantes y en el sistema de Transporte Colectivo Metro
	Impulso a la constitución de redes de distribución de libros, creación de librerías móviles, de barrio, domiciliarias y por catálogo y coedición y promoción de autores clásicos en tirajes masivos
	Librerías del Pórtico y Ferias del Libro
	Conferencias y lecturas en recintos del Gobierno del D.F.
	Encuentro Internacional de Poesía Ciudad de México
4. Patrimonio Musical	Orquesta Filarmónica de la Ciudad de México y Orquesta Típica de la Ciudad de México
	Orquestas y coros juveniles de las delegaciones y Bandas Sinfónicas
	Programación de conciertos en los recintos del Gobierno del D.F.
	Apoyo a articulación de actividades en la Escuela de Música Popular
5. Cultura sobre la Ciudad de México	Memoria colectiva de la Ciudad
	Consejo de la crónica y Cuadernos de la Ciudad
6. Sistema de Información cultural "Red de Información Cultural Culturama"	
7. Gestión de proyectos culturales	
8. Formación de públicos	
9. Pluralidad y diversidad (que engloba al programa "Babel, Ciudad de México")	
10. Producción cinematográfica	
11. Programa Editorial y Cultura urbana, entre otros	

1. Para llevar a cabo ésta acción se asignaron 18 millones de pesos (Jornada, Julio 1999)  
Fuente: Vargas Estrada (2001), pág. 109

Fue como el ICCM, se propuso no sólo seguir programando la cultura de “elites” sino considerar también a los sectores de bajos recursos, para lo cual se vinculó con organismos federales, universidades, departamentos de cultura de las delegaciones y realizó convenios con empresas privadas, editoriales y estaciones de radio. Realizó programas culturales en espacios abiertos, equipamientos culturales del gobierno de la ciudad y por los propios grupos artísticos.

El nuevo gobierno local, asume un papel inexistente antes de su elección, ingresando como un nuevo actor dentro de la vida cultural; generando su propia política cultural. Su alcance, por supuesto es





menor, sin embargo, toma ventaja de la cercanía con sus habitantes y propone numerosas acciones a nivel barrial (*Teatro de Barrio, Carpa Itinerante, Bibliotecas de Barrio, Cine Ambulante, etc.*), utilizando pues, el espacio público. Y es que, con el propósito de pasar de electores a ciudadanos, el ICCM propuso una construcción de ciudadanía a partir de los espacios públicos como lugares para la convivencia, a partir de pensar la cultura como una forma de educación informal; y un aspecto central en el diseño y organización de los modelos de desarrollo, la construcción de democracias estables, afirmación de la diversidad cultural dentro y fuera de una sociedad. “Volver a la centralidad de la cultura desde el espacio público, significa reorganizar los conflictos dentro de la esfera de la cultura, de tal forma que distintas personas con distintas ideas de lo que es vivir mejor, puedan habitar el mismo espacio.” (Aura, 2002: 289)

Cuadro 4.3  
**Programación de cine del ICCM**

Programa	Número de funciones			Total
	1998	1999	Ene-Nov 2000*	
Cine en Espacios Públicos (Cinito Lindo y Querido) <sup>1</sup>	98	99	1,922	2,119
Cine en Espacios Públicos (Zócalo de Estrenos) <sup>2</sup>			15	15

1. A partir del año 2000 se dieron funciones de video en espacios abiertos en las 16 delegaciones, para 1998 y 1999 se refiere al programa Cine Móvil.

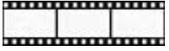
2. A partir de febrero del 2000 se proyectaron películas en el Zócalo capitalino  
Cifras estimadas de septiembre a noviembre del 2000

Fuente: Instituto de Cultura de la Ciudad de México, 2000: 186

La oferta cinematográfica del Gobierno local, logra su aparición en el espacio público con dos programas: “Cinito Lindo...y Querido”, que proyecta un catálogo de cine hispanoamericano de 2,119 películas, una diaria en cada una de las 16 demarcaciones del DF y “Zócalo de Estrenos” que exhibió de manera gratuita, con la presencia de los actores y directores, una serie de películas mexicanas de reciente factura en el Zócalo capitalino (Véase Cuadro 4.3). En paralelo con dichos programas, surge la vinculación con organismos civiles para apoyar y, en su momento, coproducir festivales como el “Encuentro Hispanoamericano de Video Documental Independiente. Contra el silencio todas las voces”, encuentro que logró exhibir en salas cinematográficas de cadenas comerciales y en 30 casas de cultura de 12 delegaciones.

La razón política de mostrar en corto plazo resultados de gobierno, propició la puesta en “práctica de acciones y programas que no tuvieron el suficiente tiempo de planeación y reflexión” (ICCM, 2000; 167). No obstante, el ICCM fue un parteaguas en la oferta cultural a partir de su propuesta de política cultural, que aumentó notoriamente la actividad cultural a pesar de los escasos recursos. Sin embargo, el ICCM mostró algunas limitaciones como el intento de llevar actividades a muchos lugares que, finalmente, no lograron alcanzar a toda la población por igual ni modificar la atracción que ejercían los nodos culturales tradicionales. El objetivo de democratizar la cultura, resultó en una simple extensión del alcance de las decisiones centralizadas sin conseguir la participación de las delegaciones a través de sus departamentos de





cultura, ni tampoco de la población organizada. Es decir, “la experiencia del ICCM muestra los problemas reales para la ejecución de políticas en condiciones concretas, muchas veces difíciles de superar y que modifican totalmente lo que se plantea en niveles superiores de decisión”. (Villavicencio y Vargas, 2006: 199)

Ejemplificando con ello, una de las críticas al paradigma de la “*Democratización de la cultura*”, en cuanto a que las desigualdades, en nuestro caso la concentración del equipamiento, no se solucionan con campañas publicitarias, abaratando el precio de los espectáculos o llevando al espacio público barrial la oferta cultural, sino que requiere de una apropiación de la cultura que modifique los hábitos y gustos de la población. No obstante, tampoco el seguimiento a los lineamientos planteados por la “*Democracia cultural*”, en cuanto a extender la participación de la población, solventará los errores. Es decir, la implementación de un paradigma como política pública, no resuelve necesariamente los problemas en los programas y acciones; ya que pueden derivarse en gran medida de los conflictos entre actores, intereses, dinámicas, lógicas, etc., del campo cultural.

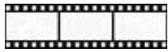
#### 4.2. La Secretaría de Cultura del Distrito Federal

La serie de programas que puso en acción el ICCM se transformó a la par de su marco jurídico y el cambio de administración tanto en el GDF como de la misma institución cultural. El salto, de un Instituto que no distaba jurídicamente de su antecesor Sociocultur, a una Secretaría de Cultura con independencia de atribuciones ha sido una historia de altas y bajas, la cual ha cambiado de discurso y políticas culturales, así como de acciones, sobre todo, con respecto a la oferta cinematográfica.

Con la llegada de la administración de Andrés Manuel López Obrador, el ICCM se vio disminuido en sus ingresos. Según su Director General, Alejandro Aura, de 330 millones que se gastaron en 2000, se recortó a 184, lo que representó una disminución de 20 pesos por habitante invertidos en el año 2000, a 3.77 en el 2001. En consecuencia, las actividades del ICCM fueron reducidas al punto en que se regresó al papel de su antecesor Sociocultur: “abastecedor de tarimas, micrófonos y conjuntos musicales para amenizar actos de gobierno” (Ravelo, 2001). No sólo la disminución presupuestal que llevó a cabo el Jefe de Gobierno mereció una determinante protesta por parte del Director General, sino también su negativa para aceptar que la cultura tuviera una participación central en las políticas generales de gobierno; se diera una proyección nacional en la política cultural del DF y; se creara la Secretaría de Cultura (Ibídem, 2001). En consecuencia, Alejandro Aura presentó su renuncia al Instituto el 23 de abril del 2001, tomando la estafeta Enrique Semo Calev y abriendo un nuevo capítulo en la institución.

A menos de dos meses de la renuncia, el 30 de mayo de 2001, el Jefe de Gobierno expidió el Bando número 18 con la intención de enviar a la Asamblea Legislativa una iniciativa para crear la Secretaría de





Cultura. Posteriormente, se reformó el 31 de enero del 2002 la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que puso en funciones a la nueva Secretaría el 2 de mayo del 2002 a cargo de Enrique Semo Calev, quien renuncia y deja el cargo a principios del año 2005 a Raquel Sosa Elízaga, hasta el inicio de la administración del siguiente Jefe de Gobierno. (Palapa, 2005; Secretaría de cultura, 2006b)

Cuadro 4.4  
**Ejes de Acción de la Secretaría de Cultura (2002-2006)**

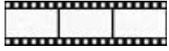
Eje de acción	Objetivos	Programas de operación
Patrimonio histórico, artístico y cultural.	Fortalece la actividad cívica, tanto en el calendario de conmemoraciones, como en el reconocimiento de espacios, personalidades y movimientos sociales	Archivo Histórico de la Ciudad, el Museo de la Revolución, Museo de la Ciudad de México, el Museo de los Ferrocarrileros, el Museo Panteón San Fernando, el Centro de Documentación Gamoeda, los Salones de Cabildos y Virreyes del Antiguo Palacio del Ayuntamiento y la Dirección de Patrimonio Cultural.
Formación cultural y artística	Área que busca dar respuesta a la demanda de contar con espacios para la formación artística en sus distintas modalidades y disciplinas	Escuelas de Iniciación artística, de Danza y Vida y movimiento, del Conjunto Cultural Ollín Yoliztli, el FARO de Oriente, la Orquesta Filarmónica de la Ciudad de México, la Orquesta Típica y las agrupaciones musicales de la Secretaría.
Programa Cultural Comunitario	Promoción de actividades culturales en grupos organizados de vecinos y apertura de espacios públicos para creadores de todos géneros	Tiene a su cargo los programas de Fomento a la lectura (Libro clubs, Feria del Libro y Para Leer en el Metro), Vecinal de Cultura y Artes por Todas Partes
Recintos artísticos y actividad interinstitucional	Responsable de los recintos culturales y de la relación con diversas instituciones y asociaciones civiles	Museo y Teatro de la Ciudad, los Teatros Sergio Magaña, Benito Juárez y Vizcaínas y los centros culturales.
Producción y equipamiento	Encargada de realizar eventos en el Zócalo y los espacios públicos	Realiza eventos masivos en el Zócalo, la Noche de Primavera y los diversos Festivales realizados cada año
Promoción y divulgación cultural	Diseña las estrategias para informar de las actividades culturales de la Secretaría	Culturama (página web), Trabajo Editorial y la difusión en diversos medios

Fuente: Secretaría de cultura (2006b), Memoria de Actividades 2000 – 2006, México

La nueva Secretaría se propuso lograr un marco jurídico que le permitiera mejorar su desempeño. Una de sus primeras propuestas fue el impulso de la Ley de Fomento Cultural publicada el 14 de octubre del 2003, la cual establece lineamientos generales para regular acciones de fomento y propiciar el desarrollo cultural en el Distrito Federal. Dicha Ley, en su artículo 33 estipula el establecimiento de 16 consejos delegacionales de fomento cultural los cuales hasta el año 2011, no se establecían en su totalidad. La Secretaría también descentralizó a partir del año 2001, las actividades culturales de cada delegación, “afectando de manera sensible el desarrollo de las actividades culturales al transferir recursos presupuestales a las delegaciones” (Secretaría de cultura, 2006b: 29). La afectación no sólo implicó un reacomodo presupuestal, también la reorganización en los organigramas delegacionales; sumado a la definición, por parte de cada delegación, de ser un reflejo de la política “central” o generar una política cultural propia. Aspectos que expondremos en nuestro siguiente capítulo.

Durante la administración Semo – Sosa, la Secretaría de Cultura se propuso como objetivos: “ampliar los horizontes de la actividad cultural de la ciudad; contribuir a fortalecer la presencia cultural (e) incrementar y mejorar las condiciones de los espacios en que se realizan las actividades culturales en la





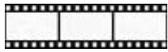
ciudad”. (Secretaría de cultura, 2006b: 4); junto con ello, propugnó porque la cultura fuera concebida como un derecho individual y social esencial, en la consolidación de una conciencia y prácticas democráticas entre sus habitantes. La reestructuración de su política cultural se dispuso en seis áreas principales (véase Cuadro 4.4), dentro de los cuales, los programas de la administración anterior fueron cancelados, reestructurados o, como el caso del Fomento a la lectura, ampliados.

Los objetivos de las políticas culturales que retoma la Secretaría de Cultura, reflejan parte de la discusión que puso en la mesa en décadas recientes la UNESCO a partir de su *Declaración sobre las políticas culturales* en 1982. La Declaración reconoce que a pesar del aumento de las posibilidades, la cultura cumple un papel fundamental dentro del mejoramiento de la calidad de vida, gracias a la capacidad de reflexionar sobre sí mismo que le proporciona al hombre. Este tipo de desarrollo que se le denomina como “auténtico”, retoma diversas declaraciones y pactos internacionales que se enuncian dentro del discurso de la Secretaría de Cultura, pero que muestran una diferencia sustancial en cuanto a la forma de dar acceso a la cultura.

El derecho que tiene el hombre a expresarse a través de la cultura, permite tomar conciencia de sí mismo y poner en cuestión sus propias realizaciones (UNESCO, 1982). Derecho que se ejerce a través del Programa de Formación Cultural y Artística de la Secretaría en sus Centros Culturales y FAROS. Empero, la Declaración de Friburgo indica que los derechos culturales deben garantizarse sin discriminación alguna, mientras que existe una marcada diferencia entre las actividades y cursos proporcionados en especial por el Centro Cultural Ollin Yoliztli, al sur de la ciudad, sede de cinco escuelas de música y danza con reconocimiento oficial por parte de la SEP, además de las orquestas y coros juveniles de la Ciudad de México. Actividades que no cuentan con ninguna réplica en otro punto de la ciudad con el mismo nivel profesional. Por su parte, las Fábricas de Artes y Oficios (FAROS), concepto que surge en la administración del ICCM, se multiplican dentro de las distintas Delegaciones no con la misma infraestructura del FARO de Oriente, que parece ser también un privilegiado (véase Cuadro 4.5). Estos espacios cuentan con una amplia y diversa oferta de cursos y talleres, con los objetivos de promover “la creatividad y la reconstitución del tejido social en zonas de alta marginalidad y con escaso acceso a bienes y servicios culturales” (Secretaría de Cultura, 2010: 22). Objetivos que se distancian del propósito de brindar una “educación artística de calidad (y) funcionar como un espacio para la promoción y la difusión cultural” (ibídem: 19), del Centro Cultural Ollin Yoliztli.

Lo anterior nos refleja los matices que da la Secretaría de Cultura a los derechos culturales y las diferencias sociales de su oferta cultural. Proporcionando a una población, su derecho a expresarse con actividades de “calidad” que se acercan al concepto elitista de alta cultura y patrimonio simbólico; mientras quienes, por sus características de “alta marginalidad” requieren de espacios que les forjen dentro un oficio





y actividades culturales más cercanas a su entorno, como el grafiti, los alebrijes o el comic, sin olvidar los cursos de música y danza pero, sin validez oficial. Creemos también que la discriminación es mutua, ya que el derecho a realizar una u otra actividad la merecen quienes tienen o no marginación social y económica, siendo coherentes con el hecho de que los derechos culturales son parte de los derechos humanos en cuanto a ser universales, indivisibles e interdependientes (Observatorio, 2007). Por su parte, aunque es cierto que el acceso a cualquiera de las actividades, ya sea en alguno de los cuatro FAROS o los tres Centros Culturales a cargo de la Secretaría de Cultura, es libre y de bajo costo o gratuito; la amplitud del territorio y las dificultades que existen en el traslado dentro del mismo, incrementan la marginación y diferenciación entre las actividades ofertadas en uno u otro recinto.

Cuadro 4.5

**Programas realizados en Centros Culturales y FAROS de la Secretaría de Cultura**

Centro Cultural Ollin Yoliztli	Centro Cultural José Martí	Centro Cultural Xavier Villaurrutia	Red de Fábricas de Artes y Oficios: FAROS de la Ciudad de México <sup>2</sup>
Escuela de iniciación a la música y a la danza	Exposiciones	Talleres Artísticos y Artesanales <sup>3</sup>	Servicios educativos: talleres libres de artes y oficios artesanales <sup>4</sup>
Escuela de música Vida y Movimiento	Conciertos	Conferencias	Servicios culturales: oferta de actividades culturales
Escuela de danza contemporánea y clásica	Cine Club	Cine Club	Servicios Comunitarios: cogestión con entidades, organizaciones de la Sociedad Civil y entidades gubernamentales locales o federales
Escuela de danza de la Ciudad de México	Talleres artísticos, artesanales y de lenguas indígenas	Libro Club	
Escuela del Rock a la Palabra	Conferencias		
Orquestas y coros juveniles de la Ciudad de México <sup>1</sup>			

1 Incluye la Orquesta Típica de la Ciudad de México, la Banda Sinfónica, Coro de la Ciudad de México, Banda de la Secretaría de Cultura, Cuarteto Dos Siglos y los Grupos Residentes

2 Incluye el FARO de Oriente, FARO Milpa Alta, FARO Indios Verdes y FARO Tláhuac

3 Talleres infantiles: Dibujo y Pintura, Guitarra Clásica y Popular, Violín, Orquestas Juveniles Avanzados y Principiantes, Creación Literaria, Iniciación a las Artes y Teatro Infantil. Teatro para Adultos Mayores, Fotografía, Video, Batik y talleres dedicados al estudio de la cultura y la literatura.

4 Algunos de los talleres. FARO de Oriente: Dibujo Contemporáneo, Grabado, Pintura, Arte Contemporáneo, Animación, Talla en Madera, Soldadura y Diseño de Muebles en Metal. FARO Tláhuac: Danza aérea, Danza africana, Danza Butoh, Cerámica, Dibujo y Pintura, Vitral, Serigrafía y Cartonería. FARO Milpa Alta: Cartonería y Alebrijes, Cerámica, Diseño de Borbado en Tela a mano, Serigrafía y Telar de Cintura. FARO Indios Verdes: Expresión Corporal, Artes Escénicas, Danza Africana, Pintura, Serigrafía, Cartonería y alebrijes, Arte con material reciclado, Narrativa y Poesía

Fuente: www.cultura.df.gob; Secretaría de Cultura, 2010

Por su parte, el concepto de la *Democracia cultural*, busca la participación amplia “del individuo y la sociedad en el proceso de creación de bienes culturales, en la toma de decisiones que conciernen a la vida cultural y en la difusión y disfrute de la misma” (UNESCO, 1982:3). Es decir, la democracia cultural no sólo amplía los espacios “de la actividad cultural de la ciudad (para) fortalecer la presencia cultural como signo característico de nuestra capital (e) incrementar y mejorar las condiciones de los espacios en que se realizan las actividades culturales en la ciudad”. (Secretaría de cultura, 2006b: 4), es hacer partícipes a todos los individuos en el conocimiento, creación y elección de la expresión cultural. La democracia cultural se pone en práctica por parte de la Secretaría de Cultura, como una democracia que llama a sus electores sólo a votar para legitimarse y, en nuestro caso, sólo para asistir a las distintas actividades que se ofrecen bajo los criterios diferenciados, mencionados anteriormente.





Cuadro 4.6

**Actividades Realizadas por programa (2010)**

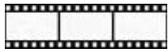
Programa	2010	%
Museos	2,942	20.52
Fomento a la Lectura	1,973	13.76
Divulgación del Patrimonio Cultural	1,749	12.20
<b>Red para el Desarrollo Cultural Comunitario</b>	<b>1,324</b>	<b>9.24</b>
Código DF. Radio Cultural en Línea	1,273	8.88
Centro Cultural Ollin Yoliztli	1,187	8.28
Red de Fábricas de Artes y Oficios	1,059	7.39
Centros Culturales José Martí y Xavier Villaurrutia	976	6.81
Programación Artística en Espacios Públicos	643	4.49
Sistema de Teatros	572	3.99
Talleres y Cursos en la Red de Fábricas de Artes y Oficios	446	3.11
Orquesta Filarmónica de la Ciudad de México	98	0.68
Agrupaciones Musicales	66	0.46
Grupos Residentes	27	0.19
<b>Total de Actividades</b>	<b>14,335</b>	<b>100</b>

Fuente: Secretaría de Cultura, 2010. Anexo Estadístico.

La participación de las personas en la creación cultural, presenta mejoras a partir de los programas comunitarios que toman forma dentro de la Institución. Para el año de 2006, aparece el *Vecinal de Cultura*, para “dotar a los vecinos de los elementos básicos que les permitan llevar a cabo actividades de su elección” (Secretaría de Cultura, 2006: 37); en 2007 se crea un programa mucho más amplio que abarca diversas actividades, denominado *Cultura Comunitaria* que en 2008 se nombra como *Desarrollo Cultural Comunitario*, y para 2010, configura la *Red para el Desarrollo Comunitario*. La ampliación de un programa que busca la expresión cultural de la población, parece solventar el problema de participación que existe en la ciudad; sin embargo, el programa representa menos del 10% de todas las actividades realizadas por la Secretaría de Cultura en 2010 (véase Cuadro 4.6). Aunque la Red es la cuarta con mayores actividades y puede ser sumada a los Talleres y Cursos que realiza la Red de FAROS, así como el Programa de Educación y Formación Artística y Cultural que tiene el Centro Cultural Ollin Yoliztli, el mayor porcentaje de las actividades están dirigidas a la simple asistencia de la población, como quien se dirige a las urnas a votar y sólo espera los resultados.

Si bien es cierto que la Secretaría de Cultura muestra una diferencia en la oferta que brinda en sus recintos, también es cierto que se han multiplicado éstos dentro del listado de su programación. Empero, muchos de los espacios a cargo de la Secretaría, no fueron precisamente una infraestructura del todo nueva, sino la restauración o habilitación de infraestructura ya existente que comenzó a dar servicio al público a través de la programación de diversas actividades. Ejemplos de ello son, el FARO Milpa Alta, que se ubica en la segunda planta de la ya existente Casa de Cultura Olla de Piedra; el Museo de los Ferrocarrileros, es la restaurada antigua estación de La Villa en la delegación Gustavo A. Madero; los Salones de Cabildos y Virreyes del Antiguo Palacio del Ayuntamiento, que fueron abiertos al público, así

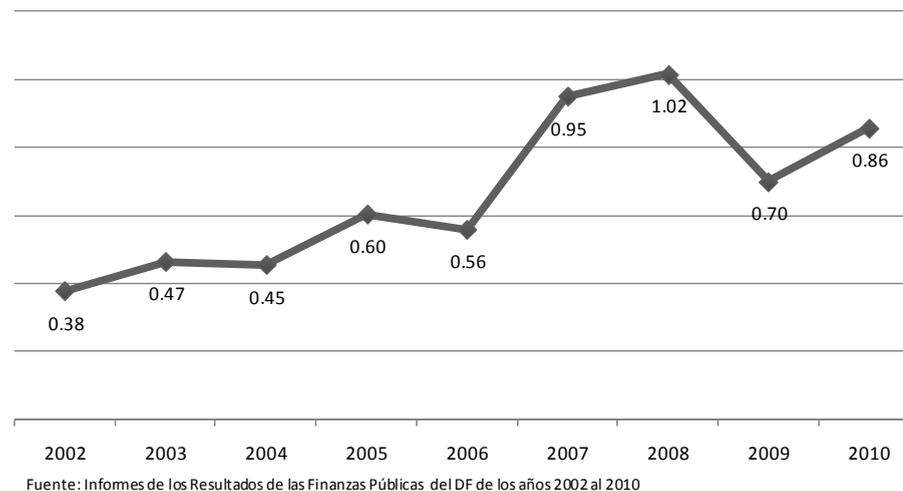




como el Centro de Documentación Gamoeda y el Museo – Panteón de San Fernando; mientras, el Centro Cultural Xavier Villaurrutia, es uno de los locales de la Glorieta de los Insurgentes.

La protección y puesta en práctica de los derechos culturales y la democracia cultural implican obligaciones (Friburgo, 2007), con la finalidad de la igualdad de oportunidades por medio de la descentralización de la vida cultural, tanto en lo geográfico como en lo administrativo. Siendo indispensable el incremento de los presupuestos y personal correspondientes (UNESCO, 1982). Aunque la cultura pasó de ser un subprograma del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal en el periodo 2001-2006, a ser el quinto eje de siete que conforman el Programa General de de Desarrollo del DF 2007–2012, su importancia no se ve reflejada en los recursos que cada año le son asignados.

Gráfica 4.1  
**Porcentaje del presupuesto asignado a la Secretaría de Cultura por parte de la Administración Central del Distrito Federal (2002-2010)**



Fuente: Informes de los Resultados de las Finanzas Públicas del DF de los años 2002 al 2010

Dentro del gasto programable de la administración central del DF, la Secretaría de Cultura ha duplicado su presupuesto desde su creación; sin embargo, su dinámica presupuestal ha sido variada y con grandes cambios como el aumento observado casi al doble, durante el cambio de administración de 2006 al 2007, a pesar de la caída presupuestal del GDF que pasó de 59,108.04 a 36,131.40 de millones de pesos. Desplome que resintió la Secretaría de Cultura en 2009 para mostrar visos de recuperación en el 2010. (Véase Gráfica 4.1)

El incremento a poco más del doble de los recursos ejercidos por la Secretaría durante el periodo 2002-2010, nos puede indicar la importancia que se le ha dado a esta área dentro del Gobierno del Distrito Federal a pesar de las caídas presupuestales. Sin embargo, si realizamos el análisis a partir del presupuesto por cada habitante del DF, el incremento de 133.1 millones de pesos de 2005 al 2010, significa sólo una centésima dentro de un gasto que también sufrió una baja considerable. (Véase Cuadro 4.7)





Cuadro 4.7

**Presupuesto por Habitante del Gasto Ejercido por la Administración Central del D.F.**

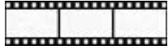
	2005		2010		
Población	8,720,916		8,851,080		
<b>Concepto</b>	<b>Millones de pesos</b>	<b>Presupuesto/Habitante (A)</b>	<b>Millones de pesos</b>	<b>Presupuesto/Habitante (B)</b>	<b>Diferencia (B-A)</b>
Delegaciones	16,603.3	1.904	21846.4	2.468	0.56
Secretaría de Seguridad Pública	11,961.9	1.372	11791.7	1.332	0.04
Secretaría de Salud	8,829.0	1.012	5839.9	0.660	0.35
Secretaría de Obras y Servicios	3,815.1	0.437	5767.6	0.652	0.21
Procuraduría General de Justicia del D.F.	3,792.4	0.435	4585.2	0.518	0.08
Secretaría de Gobierno	1,962.8	0.225	2,195.7	0.248	0.02
Secretaría de Finanzas	1,358.6	0.156	1977.2	0.223	0.07
Secretaría de Desarrollo Social	2,792.2	0.320	1464.4	0.165	0.15
Secretaría del Medio Ambiente	6,927.2	0.794	1175.1	0.133	0.66
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	485.7	0.056	1104.2	0.125	0.07
Oficialía Mayor	875.7	0.100	1016.6	0.115	0.01
Secretaría de Transportes y Vialidad	5,403.6	0.620	963.7	0.109	0.51
Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo			678	0.077	
<b>Secretaría de Cultura del Distrito Federal</b>	<b>407.1</b>	<b>0.047</b>	<b>540.2</b>	<b>0.061</b>	<b>0.01</b>
Secretaría de Educación			419.9	0.047	
Contraloría General	259.5	0.030	369.1	0.042	0.01
Secretaría de Des. Rural y Eq. para las Comunidades			256.3	0.029	
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	1,369.5	0.157	244.6	0.028	0.13
Secretaría de Desarrollo Económico	143.7	0.016	231.6	0.026	0.01
Jefatura de Gobierno del D.F.	233.0	0.027	208.9	0.024	0.00
Secretaría de Protección Civil			145.6	0.016	
Secretaría de Turismo	175.2	0.020	56.3	0.006	0.01
Otros	50.6	0.006	0		
<b>Total</b>	<b>67,395.4</b>	<b>7.728</b>	<b>62,878.2</b>	<b>7.104</b>	<b>0.62</b>

Fuentes: Informes de los Resultados de las Finanzas Públicas del DF 2005 y 2010 / Censo de Población y Vivienda 2005 / Censo de Población y Vivienda 2010

A pesar de la situación presupuestal, la Secretaría de Cultura ha ampliado sus actividades gracias a la estrategia de convenios de colaboración con organismos federales, estatales, internacionales y sociales. Así mismo, y a pesar de la descentralización administrativa, la Secretaría siguió circulando festivales y exposiciones en la mayoría de las delegaciones. En este sentido, se apoyaron los festivales de la *Diversidad Sexual en cine y video*, el de *Cine judío* y de *Cine Contemporáneo de la Ciudad de México* (FICCO), éste último evento con una participación constante tanto en recintos delegacionales como en el espacio público. Fue así como muchos espacios ampliaron su oferta cinematográfica, como el Centro Cultural José Martí, el Centro Cultural Ollín Yoliztli y el FARO de Oriente.

La designación por Marcelo Ebrard en 2006, de Elena Zepeda de León como nueva Secretaria de Cultura no tuvo grandes cambios en su marco jurídico general; no así la introducción de nuevos referentes en su política cultural. Para esta administración, el Desarrollo Cultural se postula como “la oportunidad que tienen los ciudadanos de elegir un modo de vida colectivo pleno, satisfactorio, valioso y valorado” (Secretaría de Cultura, 2007: 9); a partir de él, las políticas deben garantizar que los circuitos culturales se multipliquen y democratizen en condiciones de equidad, “diversificando las fuentes de financiamiento y





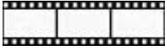
consolidando redes que estructuren intervenciones formativas y productivas en las zonas marginales.” (Secretaría de Cultura, 2007: 10)

Por su parte, la UNESCO plantea que humanizar el desarrollo tiene como fin último la dignidad individual y la responsabilidad social de la persona, sobrepasando la satisfacción de las necesidades fundamentales tras una plena realización individual y colectiva que tome en cuenta las dimensiones histórica, social y cultural de cada sociedad (UNESCO, 1982). Es decir, la propuesta del organismo internacional propone un desarrollo integral de la persona; mientras que para la Secretaría el desarrollo cultural es una fuente de empleo al ser la cultura un verdadero motor de desarrollo por su estrecha relación con la economía, como “sector de la creatividad” (Secretaría de Cultura, 2009). Aunque es cierto que la Secretaría reconoce el valor social de la cultura, como la esfera que permite el reconocimiento del otro y la mutua colaboración; también es cierto que sus nuevas políticas culturales se centran en la contribución económica que aporta la cultura al PIB. Para Piedras (2004), el trabajo creativo conforma el 6.7% del PIB y el 7.3%, si se incluye el efecto de la contribución estimada de la comunicación pública (2004: 181), datos retomados por la Secretaría y que dan pie para impulsar las llamadas Industrias Culturales.

Las Industrias Culturales son reconocidas como “un sector emergente que mueve grandes cantidades de dinero y genera numerosos empleos” (Secretaría de Cultura, 2007: 10), que juegan un papel importante en la difusión de bienes culturales. Argumentos retomados para generar una política que busca de multiplicar los circuitos culturales públicos urbanos “en condiciones de equidad, diversificando las fuentes de financiamiento y consolidando de redes que estructuren intervenciones formativas y productivas en las zonas marginales” (Secretaría de Cultura, 2007: 10). En consecuencia, la Secretaría inició en 2008 el fomento de empresas dirigidas a procesos de “desarrollo de la economía social”, con la finalidad de desarrollar una economía de la cultura o “economía de la creatividad”. (Secretaría de Cultura, 2008). Sin embargo, y como expusimos en nuestro primer capítulo, las Industrias Culturales responden a un criterio de *supraterritorialidad* (Giménez, 2007), que disuelve las fronteras y genera posibles procesos de homogeneización o estandarización a expensas de las culturas tradicionales o locales. En este sentido la Secretaría de la Cultura va conformando el programa a favor de una “economía de la creatividad” sin dejar claro los límites que la “rentabilidad” de cada proyecto puedan requerir y, con ello, las fronteras que pueda superar. Lo cual deja de lado los riesgos que las Industrias Culturales representan a escala local, más aún, a escala barrial.

La intención de dar instrumentos para la expresión cultural de los habitantes de la ciudad, se ha visto reflejada a través de programas comunitarios que representan un mínimo porcentaje dentro de las actividades apoyadas dentro de la Secretaría en 2010 (véase Cuadro 4.6). Los resultados arrojados en 2010





son sólo un ejemplo, ya que desde la creación de la Secretaría, los programas han desaparecido o se les apoya sin constancia ni seguimiento de las administraciones (véase Cuadro 4.8). El programa Artes por todas partes, surgido con la iniciativa del ICCM en 2001, que becaba a jóvenes creadores y artistas para presentarse en recintos y plazas de la ciudad (Secretaría de Cultura, 2006b), llega a su fin junto con el Programa Vecinal de Cultura, en la administración de Elena Zepeda, con quien surge el Programa Cultural Comunitario.

Cuadro 4.8

**Proyectos Apoyados en Programas de Cultura Comunitaria**

Programa	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Artes por todas partes	122	113	98	199	170	n/a	n/a	n/a	n/a
RescatArte	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	36	n/a	n/a	n/a
Programa Vecinal de Cultura	n/a	n/a	n/a	242	263	n/a	n/a	n/a	n/a
Programa Cultural Comunitario	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	126	n/a	600	260
Desarrollo Comunitario <sup>1</sup>	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	8	s/i	s/i
Empresas creativas <sup>1</sup>	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	9	s/i	s/i

n/a No Aplica

s/i Sin Información

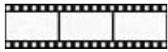
1 Programa perteneciente a la Fundación Cultural de la ciudad de México

Fuente: Informes de Actividades de la Secretaría de Cultura 2008, 2009 y 2010

El eje de política cultural dirigido a la Cultura Comunitaria se ha transformado durante sus cuatro años de existencia; cada año en una misma administración, cambia tanto el nombre como los programas que integran el Proyecto de Cultura Comunitaria. En 2007, con el nombre de Cultura Comunitaria, se integran ocho distintos proyectos con el objetivo de impulsar la creatividad colectiva de los grupos organizados de ciudadanos “especialmente aquellos que habitan en las zonas con más alto grado de marginación” (Secretaría de Cultura, 2007: 32). Propósito perseguido durante los siguientes años, no así el seguimiento de todos los programas que cambian de nombre a pesar de sus similares objetivos (De la Tinta a la Imagen y Creación Audiovisual Comunitaria), se multiplican (2007, 8 programas; 2008, 14 programas), surgen sólo un año y desaparecen (Ruta Crítica Metropolitana, Periferia, etc.), o renacen (Peatonal). Un aspecto por demás interesante es que el Programa para 2009, da visos de consolidación con un marco con ejes y categorías con mucha mayor orden y claridad a través de la *Red para el Desarrollo Comunitario*, esquema que desaparece en el Informe de la Secretaría para el 2010. (Véase Cuadro 4.9)

El apoyo a la creación y participación plena de los habitantes, que sería una parte sustancial en la operacionalización de los principios de la Democracia de la Cultura según la UNESCO y el discurso de la propia Secretaría de Cultura y que, podrían llevar a la institución hacia un cambio de la simple ampliación del acceso a la cultura, hacia una participación activa en donde exista un “desarrollo plural de las culturas de todos los grupos en relación con sus propias necesidades” (García Canclini, 1987: 27), no muestra seguimiento en los hechos, en sus programas ni en la articulación de sus esquemas de organización. Ya sea por una falta de definición en los programas, capacitación de los promotores, financiamiento, articulación





entre los mismos o la misma carencia de espacios para su desarrollo; lo cierto es que la búsqueda por la expresión cultural propia de la gente, se sigue disolviendo en los cambios anuales de cada proyecto.

Cuadro 4.9

**Programas dentro del Proyecto de Cultura Comunitaria**

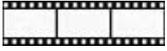
2007	2008	2009		2010
<b>Cultura Comunitaria</b>	<b>Desarrollo Cultural Comunitario</b>	<b>Red para el Desarrollo Cultural Comunitario</b>		<b>Red para el Desarrollo Cultural Comunitario</b>
Para nuestra ciudad	Nuestra Ciudad 2008	Proyectos de Colectivos Comunitarios	Proyectos editoriales comunitarios	-
La Calle en Corto	-		Artes Plásticas en Espacios Públicos	
<b>De la Tinta a la Imagen</b>	<b>De la Tinta a la Imagen</b>		<b>Creación Audiovisual Comunitaria</b>	
Encuadre Móvil	Encuadre móvil		Jornadas y Festivales Culturales	
Acompañ-arte	-		Círculos Culturales	
Círculos Culturales	Círculos culturales		Libro Clubes Comunitarios	
<b>Cine de Luna</b>	-		<b>Cine-Clubes Comunitarios</b>	<b>Red de CineClubes Comunitarios de la Ciudad de México</b>
	Danza-Minuto	Proyectos de Artistas (creadores, intérpretes y talleristas)	Artes Escénicas	-
	RescatARTE 2008		Música	
	<b>Interacción plástica</b>		<b>Artes Plásticas</b>	
	<b>Peatonal</b>		Literatura	
	Prácticas comunitarias con jóvenes		Talleres	-
	Ruta Crítica Metropolitana	-		
	EscuchARTE	Capacitación	Promotores culturales, colectivos y artistas	Capacitación de Promotores y Gestores Culturales
	Periferia	Gestión		-
	Moverse en la Ciudad	-		
	<b>Imaginación en Movimiento: Empresas Culturales para la Ciudad de México</b>	<b>Empresas Culturales</b>		<b>Imaginación en Movimiento</b>
<b>Creación Joven</b>		<b>Práctica comunitaria del Instituto de la Juventud del D.F.</b>		<b>Práctica Comunitaria de jóvenes Beneficiarios del Instituto de la Juventud del Distrito Federal</b>
				Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMyC) en el Distrito Federal

Fuente: Informes de Actividades de la Secretaría de Cultura 2008, 2009 y 2010

No así la consolidación del apoyo a las Industrias Culturales por parte de organismos privados o con colaboración de éstos. Ejemplo es la situación generada con la creación en 2007 de la denominada *Fundación Cultural de la Ciudad de México*, que inicia sus actividades en febrero de 2008, como “instrumento para establecer mecanismos de cooperación en el campo de la cultura y el arte a nivel internacional con gobiernos, fundaciones privadas, empresas y organismos internacionales y multilaterales” (Secretaría de Cultura, 2008: 49). Para 2009, el Jefe de Gobierno presentó la Fundación al “sector empresarial para que pueda participar en el apoyo financiero a los programas de fomento a la cultura y se integró un Consejo para este fin.” (Secretaría de Cultura, 2010: 89).

La Fundación, durante sus primeros dos años, anexó sus resultados en los Informes de la Secretaría de Cultura; sin embargo, a partir de 2010 no existe dicha información más allá de la nota informativa dentro





del apartado de *Cooperación Cultural con la Sociedad Civil Organizada*. No obstante, la Fundación, que trabaja como un fideicomiso, ya cuenta con un portal que permite obtener información de sus objetivos, programas y ejes de acción, los cuales retoman los conceptos de Derechos Culturales, Desarrollo humanizado y la cultura como formadora de identidad. Es decir, sus objetivos no se alejan de la institución que la generó, presentando un paralelismo para con la Secretaría e intentando ser un instrumento que de un mayor y mejor seguimiento a las políticas culturales de largo plazo. Interesante que uno de sus programas, objetivos y acciones sea la investigación y desarrollo de estudios sobre el sector cultural, para generar un marco de conocimientos para mejores políticas culturales; empero, no se explicita si es la misma Fundación generadora de las políticas culturales, la interrelación para con la Secretaría o si las conclusiones de las investigaciones son para crear sus propias políticas culturales paralelas a la Institución. De igual forma sobresale el objetivo de desarrollar una red cultural en la Ciudad de México, “que garantice los derechos culturales de la población y fortalezca la industria cultural de manera equitativa” ([www.cultural.org.mx](http://www.cultural.org.mx)), sin tampoco explicitar el apoyo a la ya generada *Red para el Desarrollo Cultural Comunitario* o como una red paralela con diferentes intereses (Véase Cuadro 4.10). Así mismo, es importante hacer notar que esta Fundación, durante 2008 apoyó como parte de sus proyectos, la realización de las pistas de hielo, playas y patinódromos de la ciudad (Secretaría de Cultura, 2009), que en posteriores informes no aparecen dentro de sus actividades.

Cuadro 4.10

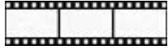
**Fundación Cultural de la Ciudad de México. Objetivos y Ejes de Acción**

Objetivos	Los 5 ejes de acción
Facilitar las condiciones que permitan la institucionalización de Políticas Culturales a Largo Plazo.	Investigación Aplicada y Desarrollo de Estudios sobre la dinámica actual del sector cultural en la Ciudad y su impacto sobre la calidad de vida de la población en general.
Desarrollar modelos y metodologías que busquen la construcción de una red cultural en la Ciudad que garantice los derechos culturales de la población y fortalezca la industria cultural de manera equitativa.	Fomento de las prácticas innovadoras e incubación de empresas creativas en el campo del arte y la cultura
Construir un mecanismo para la obtención de recursos de actores privados y sociales interesados en el fomento a la cultura y las artes.	Apoyo a programas de cultura y entretenimiento.
Propiciar la participación de los creadores y grupos sociales en el diseño, ejecución y evaluación de las Políticas Culturales.	Ampliación de la Infraestructura Cultural de la Ciudad. Generación de relaciones y acuerdos internacionales que permitan tanto el intercambio de experiencias con otras ciudades de Latinoamérica y el mundo como el fortalecimiento recíproco en materia de arte y cultura.

Fuente: Portal del la Fundación Cultural de la Ciudad de México, <http://www.cultural.org.mx/>

Las críticas a la Fundación no se han hecho esperar desde su creación, sobre todo por haberse creado un fideicomiso para un proyecto del gobierno del DF; aunque reconociendo las dificultades





burocráticas de instituciones como la Secretaría de Cultura, “parecería que es un legado para particulares”<sup>2</sup>. Por su parte, la Fundación a través de su presidente Ricardo Govela Autrey argumenta que los organismos privados son más eficaces que los públicos y que no es indispensable garantizar su permanencia sobre todo, transexenal, a través de las leyes sino por medio del valor del trabajo<sup>3</sup>. Para Govela Autrey “es hora de dejar de ver a la cultura como un gasto y comenzar a percibirla como una inversión, por lo que una de las apuestas de la nueva fundación será comercializar la cultura” (Cerón, 2008).

### 4.3. Programas y estímulos de la Secretaría de Cultura a la cinematografía

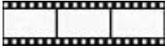
Desde la creación del Instituto de Cultura de la Ciudad de México, la política cultural hacia el cine ha persistido en la exhibición en los recintos culturales a su cargo y, sobre todo, en el espacio público, especialmente en el Zócalo capitalino. Programas como *Cinito Lindo...y Querido*, *Zócalo de Estrenos*, *Cine de Luna* o *Cine en tu comunidad*, iniciativas que se proponen ampliar la oferta cultural, en este caso, la cinematográfica. Es así como muchos de los recintos ya cuentan con una oferta cinematográfica permanente, que tienen como otra más de sus actividades culturales. Entre ellos está el Museo de los Ferrocarrileros; todos los FAROS (Oriente, Tláhuac, Milpa Alta e Indios Verdes); el Centro Cultural Ollin Yoliztli; el Centro Cultural José Martí, con sus programas “*Cine Martí*” y *¡El cine sale a la calle!* en la explanada del recinto; el Centro Cultural Xavier Villaurrutia y; los Museos Nacional de la Revolución y de la Ciudad que cuentan entre sus actividades con la proyección de películas. En cuanto a programas a cargo directamente de la Secretaría, está el *Cine de Luna* y *Verano con Ángel*, con proyecciones en las demarcaciones del Distrito Federal y en el Zócalo capitalino. Así mismo, existe el programa *Cine en tu comunidad* que realiza proyecciones en todas las Delegaciones, al igual que las giras de películas de cine mexicano contemporáneo como “*Crónicas Chilangas*” o “*El Viaje del cometa*”, con la participación de los creadores. (Secretaría de Cultura, 2008; 2009; 2010)

Las disminuciones en el presupuesto y la ampliación de otros programas, llevaron a buscar estrategias de colaboración con diversos actores. Por parte de las dependencias federales, la Secretaría participa con CONACULTA, la Cineteca Nacional y el IMCINE; con instituciones escolares de nivel superior con la UNAM y su Fimoteca. Empero, la mayor parte del incremento en su oferta cinematográfica resulta de la coproducción de la Secretaría, a través de la Coordinación de Circuito de Festivales, con asociaciones y empresas con quienes surgen el *Festival Internacional de Cine Contemporáneo de la Ciudad de México* (FICCO), el *Festival Internacional de Cine Documental de la Ciudad de México* DOCSDF; el *Festival Contra el Silencio Todas las Voces*; *DISTRITAL*. 1ª Semana del Cine Mexicano y Otros Mundos (2010); *Aquí se Filmó*;

<sup>2</sup> Critican bases de Fundación Cultural del DF en *Periódico El Universal*, miércoles 27 de febrero de 2008, México

<sup>3</sup> Organismos privados, mejor que los públicos en *Periódico El Universal*, jueves 28 de febrero de 2008, México





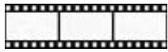
*Ambulante, gira de documentales; Cine de horror Macabro; Festival de cortometrajes Short-Shorts y; Festival de Cine y Diversidad Sexual MIX*, entre otros. Todos los cuales, exhiben tanto en espacios públicos del Distrito Federal, como en algunos recintos a cargo de la Secretaría y de algunas Delegaciones como la red de FAROS, en especial el de Oriente, el Teatro de la Ciudad y el Centro Cultural José Martí. (Secretaría de Cultura, 2008)

La colaboración con organismos civiles y empresariales es una de las políticas persistentes en las acciones de la Secretaría. Empero, a partir de 2009, la Secretaría decidió transformar el tradicional apoyo como organismo a través de convenios, para crear un marco jurídico en apoyo al cine mexicano. Fue así como el 17 de febrero del 2009, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la *Ley de Fomento al Cine Mexicano en el Distrito Federal*, que tiene por objeto “regular las acciones de promoción, fomento y desarrollo del cine mexicano en la Ciudad de México”(ALDF, 2009b: 1). Dicha Ley, le permitió a la Secretaría y al Gobierno del Distrito Federal, tener un marco jurídico para, no sólo enunciar sus propios conceptos de democracia, igualdad, tolerancia o de Industria cultural cinematográfica y la Promoción cultural del cine; sino también crear un Fideicomiso de Promoción y Desarrollo del Cine Mexicano en el D.F. (PROCINEDF) adscrito a la Secretaría de Cultura, con el objetivo de “apoyo, fomento, promoción y desarrollo permanente de la industria cultural cinematográfica mexicana en el Distrito Federal.” (ALDF, 2009b: 8)

En consecuencia con la generación del nuevo marco jurídico, se promulgó la Ley de Filmaciones del Distrito Federal, el mismo día de la publicación de la Ley de Fomento al Cine Mexicano, con el objetivo de “regular las acciones que tiendan a desarrollar el sector audiovisual en sus diversas manifestaciones, así como mejorar los servicios públicos y agilizar los procedimientos administrativos vinculados con la planeación, filmación y producción de obras audiovisuales” (ALDF, 2009a: 1). En dicha Ley, se estipularon las atribuciones y objetivo de la Comisión de Filmaciones, que puso en funciones en junio del mismo año el Jefe de Gobierno del DF, indicando que su objetivo principal sería “promover a nivel local, nacional e internacional la infraestructura fílmica de la Ciudad de México, a fin de mejorar y potenciar su uso y aprovechamiento por parte del sector audiovisual” (ALDF, 2009a: 5)

Es decir, la Comisión está pensada como un instrumento para que el Gobierno de la Ciudad participe como coproductor de proyectos nacionales en los que la aportación del GDF pueda ser en especie, es decir a través del uso de la infraestructura de la ciudad. Esta forma de participación permitió poner en funciones en 2010 el PROCINEDF y su Comité Técnico, responsable de establecer los mecanismos para el apoyo a proyectos cinematográficos mexicanos. Los resultados, hasta el 2011 del Fideicomiso, siguen una de las vertientes enunciadas anteriormente: la colaboración o coproducción de Festivales, en especial, la primera edición en 2011 del Festival Internacional de Cine de la Ciudad de México (FICC), tras la desaparición del





FICCO. Por su parte, la Comisión centralizó todo permiso de filmación en la ciudad de México, mientras que sus nuevas oficinas, independientes de la Secretaría de Cultura así como su portal de internet, promueven locaciones de la ciudad en sus categorías de bares y restaurantes; calles y callejones; arquitectura; iglesias; bosques y jardines y; recreación, en un acercamiento mayor de funciones con la Secretaría de Turismo, que con la de Cultura.

Aunque es cierto que la cantidad de solicitudes para obtener permisos de filmación por parte de la Comisión, es numerosa, así como los trámites de 40 largometrajes que se han realizado desde su puesta en marcha (Secretaría de Cultura, 2010); no contamos con parámetros previos para realizar una comparación del éxito de dicho organismo (véase Cuadro 4.11). De la misma forma es muy pronto para conocer los resultados tangibles de sus proyectos a futuro, como la creación de un circuito de salas permanentes en donde se exhiba la producción cinematográfica nacional y “donde los productores mexicanos encuentren una fuente de ingreso, que les permita recuperar las inversiones de forma más ágil y transparente” (Secretaría de Cultura, 2010: 92).

Cuadro 4.11

**Comisión de Filmaciones**

Trámites para la obtención de permisos de Filmación				
Concepto	2009		2010	
		%		%
Solicitudes	830		4000	
Cine	76	9.2	454	11.4
Publicidad	281	33.9	1219	30.5
Televisión	473	57.0	2327	58.2

1 Información del 18 de Septiembre al 31 de Diciembre de 2009.

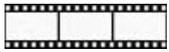
2 Información del 01 de Enero al 30 de Septiembre de 2010.

Fuente: Secretaría de Cultura, 2010: 111

No obstante podemos observar que gran parte del porcentaje de las solicitudes tienen como finalidad la producción de programas de televisión y de publicidad, siendo menor del 10 y 12% en 2009 y 2010 respectivamente, los permisos que se realizan para el cine (véase Cuadro 4.11). Es decir, uno de los instrumentos que intenta fomentar el cine mexicano no cuenta con los resultados directos hacia dicho medio, lo cual reconocemos que no depende del organismo y sí, de la situación de la producción nacional cinematográfica. El reto en esencia, parece ser, que el marco jurídico y los instrumentos que emanan de él, así como los recursos que obtienen, necesitan dirigirse de manera congruente y directa a la producción nacional.

Por otra parte, la Secretaría de Cultura ha apoyado la creación audiovisual a través de su programa de Cultura Comunitaria que, como mencionamos en párrafos anteriores, muestra una escasa consolidación y seguimiento no sólo entre las distintas administraciones sino entre las actividades y sus objetivos anuales. Podemos observar tanto diferentes programas dirigidos a la exhibición de cine como hacia el impulso de la creación y expresión audiovisual por parte de los habitantes de la ciudad. (Véase Cuadro 4.12)





Cuadro 4.12

**Programas y acciones del ICCM y la Secretaría de Cultura en torno al cine (1998 - 2010)**

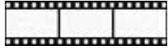
Año	Programa	Acción	Descripción
1998 - 2000	La calle es de todos	Zócalo de estrenos Cinito Lindo...y Querido	
2007	Cultura Comunitaria	La Calle en Corto	Fomenta la producción audiovisual de la ciudad, dotando a colectivos de jóvenes con los insumos técnicos y económicos necesarios para la reflexión de la vida cotidiana, específicamente, la corresponsabilidad ciudadana en la constitución de una cultura vial responsable.
		De la Tinta a la Imagen	Promueve la identidad y el sentido de pertenencia, desarrollando las capacidades y habilidades creativas de los habitantes de la Ciudad de México a través de la realización de videos documentales que registren la memoria histórica de las comunidades.
		Encuadre Móvil	Fortalece a los cineclubes comunitarios de la Ciudad de México para dotarlos de herramientas técnicas, organizativas y de gestión, conformando un acervo fílmico y promoviendo la difusión de producciones independientes
		Cine de Luna. Circuito de cine público	
2008	Programa Cultural Comunitario Nuestra Ciudad 2008	De la Tinta a la Imagen	Orientado al conocimiento de los procesos de post-producción, así como de edición de sonido e imagen de videos. Se han realizado talleres para la elaboración videos–documentales a 10 colectivos seleccionados.
		Encuadre móvil	Se enfoca directamente a mostrar audiovisuales de diferentes formatos y géneros. Fomentan redes de cine clubes.
2009	Red para el Desarrollo Comunitario	Creación Audiovisual Comunitaria	Proyectos audiovisuales que requieren apoyo para la producción, post-producción o difusión de videos documentales y educativos, cuyo tema se enfoque en las comunidades del Distrito Federal.
		Cine-Clubes Comunitarios	Apoyo para adquirir equipamiento o materiales para fortalecer sus actividades, o Colectivos Comunitarios interesados en crear un Cine-Club.
2010	Red para el Desarrollo Comunitario	Red de Cine-Clubes Comunitarios de la Ciudad de México	Plataforma de discusión que permite el diálogo de promotores, exhibidores, distribuidores y realizadores de cine de distintos países, interesados en el desarrollo de cineclubismo comunitario y la promoción cultural cinematográfica.
		Verano con Ángel. Programa vacacional	

Fuente: Instituto de Cultura de la Ciudad de México (ICCM), 2000; Secretaría de cultura, 2006a; 2006b; 2007; 2008; 2009; 2010

En general, los programas de exhibición se han centrado en tener al zócalo capitalino como su espacio preferido, lo cual demuestra la persistente concentración de la oferta frente a las propuestas de descentralización que postula la UNESCO (1982). Por su parte, los programas dirigidos a impulsar la expresión propia de las personas, se han transformado y perdido con el paso del tiempo. *De la Tinta a la Imagen* y *Encuadre Móvil*, fueron integrados a la *Red para el Desarrollo Comunitario* a través del programa de *Creación Audiovisual Comunitaria* en el año 2009; iniciativa que no existe dentro del Informe de la Secretaría para el año 2010 ni dentro la información más reciente de su portal para junio del 2011. Se revierte pues, el propósito para que exista una participación directa de la creación cultural, siendo el único programa que persiste, la Red de Cine Clubes Comunitarios de la Ciudad de México.

La Red de Cine Clubes Comunitarios tiene como objetivos el promover la práctica del cineclubismo como instrumento para lograr la “construcción de tejido comunitario en torno al cine, fomente la creación de públicos y fortalezca las dinámicas de enriquecimiento de sus promotores” (Secretaría de Cultura, 2010: 11). En los hechos, la Secretaría brinda apoyo para adquirir equipamiento o materiales para fortalecer las actividades de quienes pretenden crear un cineclub o quienes ya lo tienen. Dichos cineclubes, la Secretaría los inscribe dentro de su Circuito de Festivales por lo cual, cuentan con el material y, en muchas ocasiones,





con la presencia de los creadores o gente que colaboró con la cinta exhibida. Así mismo, la Secretaría coordina un portal electrónico<sup>4</sup> donde ofrece información de las actividades realizadas por los cineclubes, se proporcionan documentos, espacios de discusión y vínculos con respecto al tema. La dependencia también realiza talleres, seminarios y encuentros con respecto a la importancia y papel que desempeñan los cineclubes no sólo en la ciudad sino dentro de cualquier sociedad.

Dentro del reconocimiento que se ha hecho para el movimiento cineclubista, por parte de la Secretaría, debe hacerse notar que en la Ley de Fomento al Cine Mexicano en el Distrito Federal, se definen los Cine Clubes o Cine Fórum como “la reunión de un grupo de personas, organizadas en un espacio cultural, o en una asociación civil, dedicados a la presentación y exhibición sistemática de películas, en un entorno de debate, reflexión e interacción entre los asistentes” (ALDF, 2009b: 2). A pesar de la descripción en un documento jurídico, la información de sus actividades y su número son imprecisos. El número de los cineclubes comunitarios difieren por año, ya que según el informe de 2008, eran 37 en las 16 demarcaciones territoriales (Secretaría de Cultura, 2008); mientras, según la programación de los circuitos organizados por la Secretaría, el número no es mayor de 20<sup>5</sup>. De igual forma, las actividades, realizadas por cada cineclub, ajenas a los circuitos de festivales de la dependencia son de difícil conocimiento para las personas fuera de la comunidad a la que pertenecen. La desinformación de las actividades y programación de dichos espacios es tan grande que, los departamentos de cultura delegacionales a los que entrevistamos, no tenían conocimiento de cuántos, cuáles y dónde se ubicaban dichos cineclubes en su propio territorio.

El apoyo proporcionado por la Secretaría y, sobre todo, los encuentros de cineclubes que ha organizado en los últimos años, han logrado vincular y enriquecer la actividad dentro del DF. Es así como se organizó la Red de Cineclubes del DF, como una red más amplia que la Red de cineclubes comunitarios que “no pretende homogeneizar la diversidad de estilos y conceptos de todos estos espacios, sino un esfuerzo por enriquecerlos, identificarlos, ayudar en su promoción y autonomía para que entre todos puedan potenciar las capacidades de cada uno y adquirir presencia” (Nieto, 2009: 3). Las características de origen, espacios utilizados, la vinculación social que tiene cada uno y el tipo de cine que exhiben estos espacios, son realmente heterogéneos lo que nos habla de un público objetivo ya asiduo a cada una de sus características. (Véase Cuadro 4.13)

En el segundo capítulo de esta investigación dimos cuenta de la importancia que tienen en la exhibición de cine los cineclubes; reconociendo a estos “otros exhibidores” de difusión de la cultura cinematográfica, instituciones culturales sin fines de lucro, “interesados en hacer accesible la cultura cinematográfica para todos, constituyendo circuitos de exhibición alternativos y formando públicos de

<sup>4</sup> <http://cineclubesdf.wordpress.com/>

<sup>5</sup> Proyección cortometrajes ganadores del Festival del KINOKI 2009 en la Red de Cineclubes Comunitarios / Circuito de Proyección de DOCS DF, 2009





mayor calidad para el cine” (Rodríguez, 2008: 1). Lo cierto, es que este primer acercamiento a las actividades realizadas por la Red de Cineclubes Comunitarios del DF, muestran que el cine exhibido en dichos espacios no es “para todos” sino especializado y con vínculos directos a la concepción de cine como arte y no como simple entretenimiento. Características que se hacen posibles gracias a la constancia de un público que logra apreciar dicho tipo de cine, a partir de los debates, reflexión e interacción entre los asistentes como lo indica la Ley de Fomento al Cine. Sin embargo, este tipo de cineclubes siguen siendo nichos culturales que requieren de una educación previa que no cuenta la mayoría de los habitantes de la ciudad.

Cuadro 4.13

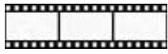
**Características de algunos integrantes de la Red de Cine Clubes del D.F**

Nombre del Cineclub	Ubicación	Especialidad	Vinculación social
Foro Arteria	Tláhuac	Material underground y de poca difusión	En el Foro proyectan cineclubes de barrio, unidades habitacionales pueblos del DF y zonas aledañas
Ricardo Flores Magón	Centro Cívico Estado de Anáhuac, Iztapalapa	Exhibición de materiales de escasa exhibición	Parte de la Red de Cineclubes Comunitarios de la Secretaría de Cultura
Escuela de Arte Popular Mártires del 68	Colonia Obrera, Cuauhtémoc	Diversos ciclos de cine	Integrado por artistas plásticos
Calmecac	Kiosko Morisco, Santa María la Ribera, Cuauhtémoc	Dirigido a público marginado que no tiene espacios de recreación	Nace del interés de crear y mantener espacios culturales para transformar el panorama de inseguridad de la colonia
RPositivo	Magdalena Contreras	Cine independiente, experimental y de autor	Nace a partir de una estación de radio y está dirigido a jóvenes
Revolución	Museo Carrillo Gil, Álvaro Obregón	Diversos ciclos de cine con invitados especiales	Realizan mesas redondas, cuentan con sitio web, editan publicaciones y audiovisuales
Cochitlhuahua	Centro Comunitario Puente de Piedra, Tlalpan		En el Centro, ya se cuenta con clínica, talleres y servicios para la comunidad
Cinesofía	Auditorio de la Facultad de Filosofía y Letras, Coyoacán	Proyecta películas desde una “perspectiva revolucionaria”	Apoyan con sus proyecciones a grupos estudiantiles, civiles, obreros e indígenas.
Jaime Casillas	Escuela de Escritores de SOGEM, Benito Juárez	Sede de festivales, se enfoca en el cine mexicano y genera cine debate con cineastas	Espacio de apoyo para algunas materias de la escuela
Cine Libre Mixe Et Ääw	Proyectan en tres foros del sur de la ciudad.	Cine indígena	Creado por un grupo de mixes residentes en el DF, como sede alterna de la existente en Tlahuilotepc, Oaxaca

Fuente: Nieto, Lila (2009)

Es decir, a pesar del propósito por ampliar la oferta cinematográfica a través de los cineclubes, se impone también una filosofía “ortodoxa” del quehacer y característica de estos foros cinematográficos. Ejemplo de ello son las críticas que se han hecho a las distintas formas de exhibición que han generado. En principio, algunos “ortodoxos” critican que la gran mayoría de estos espacios no exhiben “cine”, es decir, su formato de proyección es el video ya sea VHS, DVD o Blu Ray. Lo cual difiere entre los formatos de “cine”: 8, super 8, 16 o 35mm (Ohem, 2011). Una segunda crítica y, tal vez la principal, es que un cineclub se compone de películas agrupadas en ciclos, a partir de los cuales se generan presentaciones y diálogos al inicio y final de las proyecciones junto con la información de difusión cultural de las actividades programadas (Ramírez, 2008). Las mencionadas críticas han hecho, dentro de los seguidores del estricto “protocolo” cineclubista





(Rodríguez, 2011; Ohem, 2011), indicar serias ambigüedades dentro de los espacios generados por la Secretaría de Cultura y las Delegaciones ya que, es un número mínimo el porcentaje de aquellos que cumplen con las características de un “cineclub”.

Una de las excepciones con reconocida tradición, son las actividades realizadas por el Centro Cultural José Martí a cargo de la Secretaría de Cultura, el cual cuenta con el cineclub “Cine Martí”, el programa ¡El cine sale a la calle! y los maratones de cine mensuales. Dicho ejemplo, al igual que las Escuelas de Educación Artística del Centro Cultural Ollin Yoliztli, no tienen resonancia en otros recintos de la ciudad. No obstante, existe el interés de utilizar el cine como herramienta para poder expresar, ya no las creaciones propias que como vimos no cuentan con el apoyo real de la Secretaría, pero sí reflexionar sobre sí mismo a partir del reconocimiento de las similitudes y diferencias de otras situaciones o culturas que nos permite conocer el cine.

En este capítulo hemos intentado exponer las particularidades de la política pública en materia cultural que ha llevado a cabo el Gobierno del Distrito Federal a través, en un principio, del Instituto de Cultura de la Ciudad de México y, posteriormente, de la Secretaría de Cultura. Para su análisis nos hemos referido en distintas ocasiones a los paradigmas de las políticas culturales de nuestro primer capítulo; y podemos decir que, como “tipos ideales”, no se observa alguno de manera única. El ingreso al campo cultural y las deficiencias del anterior organismo cultural hicieron que la nueva institución se abocara en gran medida a la “*Democratización de la cultura*”, es decir, expandir en lo más posible la oferta cultural haciendo partícipe no sólo a la población como espectador, sino en busca de generar nuevos creadores más allá de los que intentó cobijar con sus diversos programas. Para ello se renovaron e inauguraron recintos culturales del D.F. así como el uso del espacio público, bajo argumentos de una “construcción de la ciudadanía” y de “Una Ciudad para todos”.

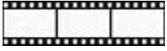
Tras la creación de la Secretaría se han intentado impulsar las Redes para el Desarrollo Cultural Comunitario; sin embargo, sus objetivos siguen sin consolidarse, en parte, por la falta de seguimiento y múltiples cambios en cada uno de los programas específicos. Con ello, no sólo sigue sin tomar forma la “*Democracia cultural o Participativa*” en la ciudad; tampoco se fortalece el papel principal que podría tener el gobierno



Foto 4.2

Festival de Cine Contemporáneo de la Ciudad de México (FICCO), en el Kiosko Morisco, Col. Santa María la Rivera  
Fuente: [www.cultural.org.mx](http://www.cultural.org.mx)





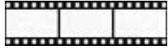
local como un verdadero coordinador de una red cultural que permita la participación equitativa de los tres actores culturales de la sociedad: públicos, privados y civiles, para interactuar y, “velar por el respeto de los derechos culturales y desarrollar los modos de concertación y participación que los haga posible.” (Observatorio, 2007: 8)

El papel de un gobierno local en materia cultural es limitado en comparación a las atribuciones del nivel federal. No obstante, el GDF, a través de su Asamblea Legislativa, ha conformado un marco jurídico no sólo como apoyo a la Secretaría de Cultura, también en favor del cine mexicano. Su propósito de asistir a la producción nacional tiene un alcance restringido, a pesar de sus grandes propósitos, por el alto nivel de inversión que representa; por lo cual, su aporte dentro del campo cinematográfico se ha circunscrito a la promoción, exhibición a través de circuitos de festivales y, gracias a la Comisión de Filmaciones, a ser una locación para las producciones. Los organismos externos, como dicha Comisión o la Fundación Cultural de la Ciudad de México, se han integrado al campo cultural de la capital como articuladores de empresas y sociedad civil organizada, junto con el propósito de apoyar a la “economía de la creatividad” e Industrias Culturales; sin embargo, muchas críticas a su desempeño nos llevan a pensar en una “*Privatización neoconservadora*”, que se disputa la preeminencia frente a los otros dos paradigmas.

A nivel barrial, las Redes Culturales en materia cinematográfica han conformado la Red de Cineclubes, a cargo de la Secretaría y con desconocimiento de sus propias delegaciones, ejemplo ya sea de descoordinación o persistente centralismo. Así mismo, las críticas y falta de profesionalismo que han hecho los “ortodoxos” cineclubistas, hacen pensar que sigue sin consolidarse otra parte más de las Redes. Igualmente, muestra el alcance que puede tener un gobierno local dentro de la cadena de valor del cine en México, es decir, otro exhibidor. Un exhibidor que hace uso de sus recintos y de los espacios públicos, de preferencia aquellos que le dan presencia a nivel urbano, para proyectar los Circuitos de Festivales apoyados por la Fundación Cultural y Fideicomisos externos a la Secretaría de Cultura que, permiten tanto la articulación con otros agentes culturales privados y sociales como el seguimiento más allá de los tiempos institucionales. Empero, que también centralizan y alejan las decisiones de una política pública.

Podemos concluir que tres paradigmas están imbricados dentro de la política cultural de la Secretaría de Cultura. La extensión del acceso – Democratización cultural – es una práctica necesaria que sigue representando un reto frente a la escasez presupuestaria y de suelo para nuevos recintos. La ampliación de la participación de la población – Democracia cultural o participativa – sigue sin consolidarse tal vez por una idiosincrasia de desvinculación ciudadana, o por los constantes cambios a los programas de las Redes Culturales. Empresarios y Sociedad Civil se han ido integrando como nuevos actores del campo cultural desde el cambio de sistema económico, por lo que la Secretaría de la Cultura ha generado





organismos para una mejor articulación. Sin embargo, a muchos extraña la rapidez de consolidación de dichos agentes - Privatización neoconservadora – mientras se impulsa lentamente la expresión cultural de la población en su conjunto.

Como planteamos al inicio del presente capítulo, el Estado tiene distintas atribuciones en sus diversos niveles; por ello, tienen que tomar en cuenta sus ventajas y limitaciones para conformar sus políticas públicas. Un gobierno local como el D.F., aún con proponérselo, no puede participar activamente en la producción cinematográfica de un país; sin embargo, puede ser excelente espacio de filmaciones y de exhibición, así como articulador entre los distintos actores que participan en el campo y que viven en su territorio. Frente a las dificultades que expusimos de la puesta en marcha de los programas culturales de la Secretaría de Cultura, ¿cómo puede participar un gobierno delegacional en tan reñida cadena de valor? Para responder a ello, en nuestro siguiente capítulo veremos las ventajas y dificultades de los gobiernos delegacionales y presentaremos directamente la oferta cultural que brindan, así como sus propias políticas culturales y estrategias para hacerlas posibles. Todo ello gracias a la información brindada por sus departamentos de cultura y algunas entrevistas realizadas para dicho propósito.

Foto 4.3



Exhibición de cine en el Zócalo capitalino  
Fuente: [www.cultural.org.mx](http://www.cultural.org.mx)



## 5. LOS TERRITORIOS DELEGADOS. UNA DINÁMICA DE LA EXHIBICIÓN CINEMATOGRÁFICA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Las políticas públicas pretenden dar dirección y sentido a los objetivos que se plantea cada Estado en diversas materias. A partir de las reformas al artículo 115 constitucional en 1983, el Estado mexicano le confirió mayores atribuciones a los municipios en un afán descentralizador que consolidara el tercer nivel de su estructura. Sin embargo, el Distrito Federal se mantuvo al margen de los cambios administrativos hasta el año 1997, tras la elección de su primer gobierno; mientras que sus dieciséis Delegaciones lo hicieron hasta la siguiente década. Durante estos años, el D.F. ha generado en casi tres administraciones su marco jurídico, políticas e instituciones; mientras que las Delegaciones lo han hecho en menor tiempo y con menos atribuciones.

Los objetivos de la reforma al artículo 115 no han sido posibles en su totalidad, en buena parte por las dificultades presupuestarias que los municipios tienen para poder lograr una verdadera autonomía; situación que no difiere de lo ocurrido en las Delegaciones en el DF. No obstante, debemos tomar en cuenta que la descentralización es un instrumento democratizador de la sociedad y, más allá de las consecuencias y dimensiones jurídico – administrativas, cobran especial relevancia los aspectos referidos a la redistribución del poder en la sociedad. El rol de los poderes locales es decisivo en el progreso del Estado democrático moderno, porque la consolidación y el desarrollo de las libertades y derechos políticos, se realiza más en los niveles locales que centrales y, este ejercicio centralizado del poder niega, o mediatiza, la participación ciudadana. Las delegaciones pues, constituyen el ámbito en el que los ciudadanos expresan sus necesidades y prefiguran sus proyectos. (Acosta, 2002)

En este sentido, el Programa General de Desarrollo del GDF 1998-2000 consideró que “el proceso de democratización del DF no terminaba con la elección del jefe de gobierno, sino que empezaba con ella” (González, 2000: 487); dando paso a un proceso de municipalización de las delegaciones. Empero, la elección en el año 2000 de Jefes Delegacionales y su equipo administrativo, generó dieciséis distintas formas de concebir la cultura, crear políticas culturales y programas dependiendo la importancia presupuestal de cada administración.

Aún con la generación de un marco jurídico que estipula las atribuciones de cada demarcación, el



Foto 5.1

Festival Aquí se Filmó, exhibición en la Plaza de las Tres Culturas, Del. Cuauhtémoc  
Fuente: [www.cultural.org.mx](http://www.cultural.org.mx)



propósito de descentralizar o “municipalizar” sigue sin lograrse. Tal vez porque una legislación no esclarece el papel que debe jugar cada nivel administrativo dentro de ciertos campos. Ejemplo es que el GDF no presenta claramente su “vocación” dentro del campo cultural o pretender abarcar un mayor espectro del que le es posible. Esto expone las dificultades de poner en práctica políticas culturales y programas, a pesar del análisis de las ventajas y dificultades que tiene un territorio. En este sentido, las Delegaciones son espacio de aplicación de las políticas culturales del nivel federal, estatal y de las propias; imbricación que, de no lograr una óptima gestión, puede convertirse en una pesadilla para la administración en turno. Por otro lado, la proximidad con sus habitantes puede ser una ventaja y, fuerte base para generar una verdadera red cultural.

Es así como en el presente capítulo nos daremos a la tarea de analizar las políticas culturales a nivel delegacional, en materia presupuestal y administrativa y, su vinculación con el GDF y la Secretaría de Cultura. Así mismo, daremos cuenta de algunas de las estrategias de exhibición que realizan ciertas demarcaciones. Exponiendo pues, una parte de la puesta en marcha de la descentralización de funciones dentro de un discurso democratizador y de participación ciudadana.

En capítulos anteriores expusimos el espectro donde el Estado a nivel federal interviene en la cadena de valor cinematográfica; por supuesto, a pesar de los poderes que representan los grandes monopolios dentro y fuera del país. Las atribuciones disminuyen en cada nivel de gobierno y, como lo vimos en el capítulo cuatro, aunque el GDF se proponga una política amplia de apoyo y fomento cinematográfico, su legislación, instituciones y puesta en práctica, sólo intervienen en la cadena como un promotor, pequeño exhibidor y espacio de locaciones.

Es por ello que en nuestro segundo apartado, nos abocaremos en el posiblemente único papel que juegan las Delegaciones dentro de todo el campo: la exhibición y su oferta cinematográfica. Una primera exploración se enfocará en los espacios que son utilizados por las demarcaciones para exhibir cine y sus estrategias para lograrlo, frente al déficit de recintos a su cargo y su atribución para administrar el espacio público. Finalmente, compararemos la oferta cinematográfica brindada en las delegaciones; intentando alejarnos de la discusión entre lo que es “buen” o “mal” cine, de “calidad”, de “arte” o de “autor”, a partir del análisis de cinco categorías: la duración (corto o largometrajes); el tipo (documental o ficción); el género (drama, infantil, comedia, acción, aventura, animación, suspenso, horror, musical, ciencia ficción, romance y misterio); el principal país de producción (resultando en 49 países); y el año de producción. Categorías que creemos nos ayudarán a conocer la diversidad existente entre las demarcaciones y su posible apoyo al cine nacional.





## 5.1. Las políticas culturales delegacionales

En 2001, la Secretaría de Cultura descentralizó muchas de sus actividades y presupuesto hacia cada delegación; con la intención de crear un Sistema de Fomento y Desarrollo Cultural para “coordinar las acciones de fomento y propiciar el desarrollo cultural en el Distrito Federal” (ALDF, 2003: 5), conformado entre otros, por los Consejos Delegacionales de Fomento y Desarrollo Cultural. Estos Consejos se trazaron como “el órgano asesor de los Jefes Delegacionales para el cumplimiento de la política cultural planteada en el Programa Delegacional de Fomento y Desarrollo Cultural” (Ibídem, 2003: 13). Y están integrados por el Jefe Delegacional como Presidente; el titular del área de Desarrollo Social como Secretario; el titular del área Cultural como Secretario Técnico; un representante por cada Casa de Cultura de la Delegación; y cinco representantes de la comunidad artística y cultural con presencia en la Delegación. Un ejemplo de esto, son los representantes de la delegación Cuauhtémoc: Alejandro y Odiseo Bichir, Miguel Sabido, María Rojo y Samuel Shafiro, quienes residen y tienen negocios en la demarcación. (González, 2011)

Así mismo, los Consejos tienen la facultad de conocer el presupuesto destinado a la cultura de la demarcación y proponerle al Jefe Delegacional “las actividades que contribuyan a fortalecer el fomento y desarrollo cultural en su Delegación” (ALDF, 2003: 14). También, la Ley de Fomento Cultural estipula que la instalación de los Consejos “se deberán constituir dentro de los primeros 45 días hábiles a partir de que el Jefe Delegacional entrante tome posesión de su administración (2009)”. No obstante, para mediados del año 2011, se conocen sólo doce de ellos: Álvaro Obregón, instalado en julio del 2010; Azcapotzalco, en diciembre del 2009; Benito Juárez, en noviembre de 2009; Cuauhtémoc, en julio 2010; Cuajimalpa, en enero 2011; Iztapalapa, en diciembre 2010; Miguel Hidalgo, en 2009; Magdalena Contreras, en febrero 2011; Tláhuac, en junio 2011; Tlalpan, en marzo 2011; Venustiano Carranza, en julio 2010 y; Xochimilco, instalado en diciembre 2006, aunque sin nueva administración para el periodo 2009 – 2012. La puesta en práctica de este marco jurídico con el propósito de crear un Sistema en favor de la cultura, se confronta con las políticas culturales de cada Delegación. Y es que, gracias a la descentralización, cada una prioriza de distinta forma la cultura, tanto en materia presupuestal como en su organigrama administrativo. Dichas diferencias nos mostrarán los diversos matices de las políticas culturales a nivel delegacional que son marco para la oferta cinematográfica que brindan en sus recintos y espacios públicos, así como su vinculación con sus habitantes.

### 5.1.1 La cultura en la administración pública delegacional y su presupuesto

El Programa General de Desarrollo 2007 – 2012 del Distrito Federal, tiene como uno de sus siete ejes el propósito de desarrollar un “Intenso movimiento cultural”, asumiendo un papel activo en el cultivo del talento, “la protección del patrimonio cultural y la difusión del arte y la cultura” (GDF, 2007: 51). El Gobierno del Distrito Federal reconoce pues, el valor y positivo impacto del disfrute del arte y la cultura,





buscando que su oferta cultural sea vasta, diversa y accesible a todos. Dichos objetivos se reflejan desigualmente dentro de los Programas de Desarrollo Delegacional<sup>1</sup>; ejemplo es la mención directa en los Programas de Gustavo A. Madero e Iztapalapa, quienes tienen como uno de sus ejes también el *Intenso movimiento cultural*. Mientras, las delegaciones Azcapotzalco, Benito Juárez y Coyoacán, cuentan con ejes rectores de cultura vinculada con el arte, esparcimiento y recreación. No así, existen casos donde la cultura es un corolario del eje rector de la política de Desarrollo Social como lo son los Programas de la Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Milpa Alta y Venustiano Carranza.

Cuadro 5.1

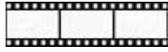
**La cultura dentro de la administración pública delegacional**

Delegación	Primer nivel (Dirección General)	Segundo nivel (Dirección)	Tercer nivel (Subdirección/ Coordinación)	Cuarto nivel (Jefe de Unidad Departamental)
Álvaro Obregón	Dirección General de Desarrollo Social	Dirección de Desarrollo Cultural, Educativo y Promoción Deportiva	Coordinación de Desarrollo Educativo y Promoción Deportiva	<b>J.U.D. de Cultura</b>
Azcapotzalco	Dirección General de Desarrollo Social	Dirección de Educación y Cultura	<b>Subdirección de Programación Cultural</b>	J.U.D. de Museos / J.U.D. de Casas de Cultura
Benito Juárez	Dirección General de Desarrollo Social	<b>Dirección de cultura</b>		J.U.D. de servicios culturales / J.U.D. de servicios educativos / J.U.D. de proyectos sociales y culturales
Coyoacán	<b>Dirección General de Cultura</b>			
Cuajimalpa de Morelos	Dirección General de Desarrollo Social	Dirección de cultura cívica y fomento deportivo	Subdirección de cultura cívica y servicios comunitarios	<b>J.U.D. de Cultura Cívica</b> J.U.D. de Programas Comunitarios
Cauhtémoc	Dirección General de Desarrollo Social	<b>Subdirección de Servicios Culturales</b>		
Gustavo A. Madero	Dirección General de Desarrollo Social	Dirección de Cultura y Deportes	<b>Subdirección de Promoción y Difusión Cultural</b>	J.U.D. de recreación y cultura popular / J.U.D. de promoción artística / J.U.D. de centros culturales
Iztacalco	Dirección General de Desarrollo Social	<b>Subdirección de cultura</b>		J.U.D. de Proyectos culturales / J.U.D. de Casas de cultura
Iztapalapa	Dirección General de Desarrollo Delegacional	Dirección de Promoción y Atención Ciudadana	<b>Coordinación de Promoción y Difusión Cultural</b>	JUD de Vinculación / LCP de supervisión operativa de recintos culturales / JUD de promoción cultural y turismo
Magdalena Contreras			<b>Coordinación de Cultura</b> (Dependiente de la Jefatura Delegacional)	J.U.D. de la casa de las Bellas Artes "Juventino Rosas" / J.U.D. del Foro Cultural / J.U.D. de formación cultural
Miguel Hidalgo	<b>Dirección Ejecutiva de Cultura</b>			
Milpa Alta	Dirección General de Desarrollo Social	Dirección de gestión social	Subdirección de educación, cultura y recreación	<b>J.U.D. de Fomento Cultural</b> J.U.D. de Actividades Recreativas J.U.D. de Fomento Educativo
Tláhuac	Dirección General de Desarrollo Social	Dirección de Servicios Culturales, recreativos y Promoción deportiva		<b>J.U.D. de Proyectos Culturales</b> J.U.D. de Actividades Recreativas J.U.D. de Promoción deportiva
Tlalpan	<b>Dirección General de Cultura</b>			
Venustiano Carranza	Dirección General de Desarrollo Social	Dirección de Cultura, Recreación y Deporte	Subdirección de fomento cultural y recreación	<b>J.U.D. de Recreación, promoción y difusión cultural</b> J.U.D. de bibliotecas y centros de convivencia
Xochimilco	Dirección General de Desarrollo Social	Dirección de Servicios culturales y deportivos	Subdirección de Servicios Educativos y culturales	<b>J.U.D. de servicios culturales</b> J.U.D. de servicios educativos

J.U.D.: Jefe de Unidad Departamental

<sup>1</sup> Cabe mencionar que hasta el año 2011, sólo se pudieron obtener diez Programas Delegacionales (Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Milpa Alta, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza); dos delegaciones no cuentan con él (Cauhtémoc, Magdalena Contreras); una está en revisión (Xochimilco) y, de tres no se pudo tener acceso a pesar de la petición realizada a sus Oficinas de Información Pública (Iztacalco, Tláhuac y Tlalpan).





Realizado con información de los organigramas delegacionales obtenidos a través de las Oficinas de Información Pública de cada demarcación.

En cada uno de estos Programas las demarcaciones muestran diferencias en cuanto a la vinculación y directrices que se pretende dar a la cultura. Casos como las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa y Milpa Alta, quienes acercan su propuesta cultural hacia el apoyo de festivales y tradiciones como parte de la herencia histórica, en los dos últimos casos, de sus pueblos. Así mismo, gran parte de las demarcaciones reconoce la insuficiencia de recintos culturales y de la oferta cultural, siendo una estrategia la de recuperar sus espacios públicos y, con ello, la convivencia vecinal. No obstante, los Programas plantean escasas herramientas para la participación ciudadana a excepción de Álvaro Obregón que hace hincapié en la participación directa de los vecinos en los centros culturales o Iztapalapa que se propone impulsar las empresas culturales en su territorio.

Al igual que en los Programas Delegacionales, la cultura en la organización administrativa de cada demarcación es distinta; en once de ellas, las áreas de cultura dependen de alguna Dirección General, en especial de Desarrollo Social y, en Iztapalapa, del Desarrollo Delegacional. También está el caso de Cuajimalpa que no cuenta con un área dirigida en específico a la cultura, sólo una Jefatura de Unidad Departamental (J.U.D) de Cultura Cívica, que para la administración actual (2009 – 2012), se hace cargo del programa *Revive la Cultura*, con el objetivo de “incrementar, fomentar y difundir el patrimonio cultural de la demarcación en sus diversas manifestaciones” (Delegación Cuajimalpa de Morelos, 2010: 450). Situación que contrasta en Coyoacán, Miguel Hidalgo y Tlalpan, con Direcciones Generales de Cultura, lo cual influye no sólo en una relación más estrecha y directa con otras instituciones y con el Jefe Delegacional (Saavedra, 2011); sino también permite tener un personal más especializado y enfocado con la oferta cultural. En este mismo tenor se encuentra la Magdalena Contreras, quien cuenta sólo con una Coordinación de Cultura empero, tiene un trato directo con el Jefe Delegacional. (Véase Cuadro 5.1)

Por supuesto, la especialización de las Delegaciones responde a las necesidades, requerimientos y objetivos de cada política cultural y la importancia que le dan a la misma. Por ello, es entendible que cuenten con Direcciones Generales enfocadas a la cultura, delegaciones con gran número de recintos culturales. En contraparte, parece incongruente que las delegaciones centrales de Cuauhtémoc y Benito Juárez tengan departamentos de segundo nivel, dependientes de su Dirección General de Desarrollo Social. Un caso interesante es la Cuauhtémoc, donde inciden múltiples actores en la programación de la oferta. Territorio que se caracteriza por la más alta concentración de recintos culturales, de espacios públicos de gran importancia; sitios de gran valor patrimonial como el Centro Histórico de la Ciudad de México. En consecuencia, es espacio de intervención de políticas públicas a nivel federal y local; sumado a la incidencia de organismos internacionales o, de las expresiones culturales de la sociedad civil organizada. Todo ello ha representado un verdadero conflicto y reto para la labor delegacional, sobre todo en el uso del espacio





público. Un ejemplo es lo que ocurre con los espacios remodelados por el Fideicomiso y Autoridad del Centro Histórico – como la Plaza de la República, a los pies del Monumento de la Revolución – los cuales son limitados al uso del GDF a través de la Secretaría de Cultura; dejando de lado las actividades programadas por el área de cultura delegacional. (González, 2011)

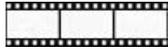
En resumen, podemos observar que cada demarcación asocia a la cultura con distintas actividades, sobre todo cuando dependen del área de desarrollo social; ya sea una función paralela a la educación, al deporte o a la educación cívica (véase Cuadro 5.1). En el mismo sentido, está el caso de las demarcaciones periféricas que suelen hacer hincapié en la promoción, difusión y apoyo de las tradiciones de los pueblos originarios; como lo plantea la delegación Milpa Alta tanto en su Programa Delegacional de Gobierno, como en las funciones de la J.U.D. de Fomento Cultural.

A nivel delegacional podemos observar la perspectiva instrumental que suele dársele a la cultura, es decir, fomentarla no como parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Güell, 2010), o para desarrollar la capacidad de procesar símbolos y expandir las identidades (Giménez, 2007), o como “una dimensión fundamental del proceso de desarrollo” (UNESCO, 1982); la cultura tiene un “uso” en las políticas públicas, no precisamente en materia cultural. Un ejemplo podemos verlo en la delegación Venustiano Carranza, para quien el principal eje rector de su área de recreación, promoción y difusión cultural, de la actual administración (2009 – 2012), “es la Prevención del Delito, la cual se logrará a través de eventos culturales de calidad realizados al interior de las 59 Unidades Territoriales, con lo cual se coadyuvará a la obtención de un estado óptimo de salud y convivencia social, logrando fortalecer los vínculos humanos y familiares” ([www.vcarranza.df.gob.mx/](http://www.vcarranza.df.gob.mx/)).

No obstante el uso de la cultura como un instrumento para la “prevención del delito” o de apoyo a la educación y el deporte; las demarcaciones no explicitan su interés por promover la participación ciudadana, factor importante dentro del paradigma de la Democracia cultural. Y es que, más allá de algunas menciones para promover las empresas culturales, la cultura a nivel delegacional se constriñe a los cursos y actividades que se ofrecen en centros o casas de cultura. Podríamos decir que, a nivel delegacional la cultura es una herramienta de “esparcimiento”, donde se desvanecen los objetivos de algún posible paradigma de política cultural, ya sean por sus limitadas atribuciones, programas culturales con objetivos poco claros y, sobre todo, un muy breve periodo administrativo (3 años), para la puesta en marcha.

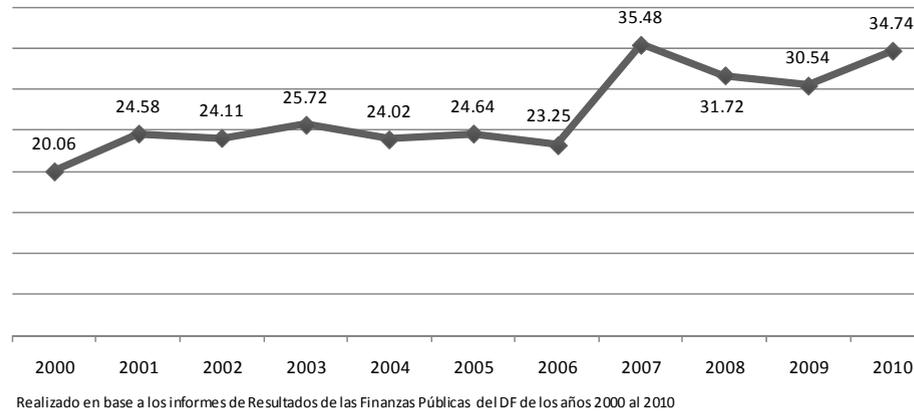
Por otro lado, debemos reconocer que gran parte de los programas realizados por cada territorio, son consecuencia del presupuesto que tienen a su cargo. En principio, las Delegaciones representan, para la Administración Central del Distrito Federal, la tercera parte de su presupuesto total; situación que, durante la administración 2000 – 2006 no tuvo grandes cambios, fluctuando entre el 20 y 25% del presupuesto. No





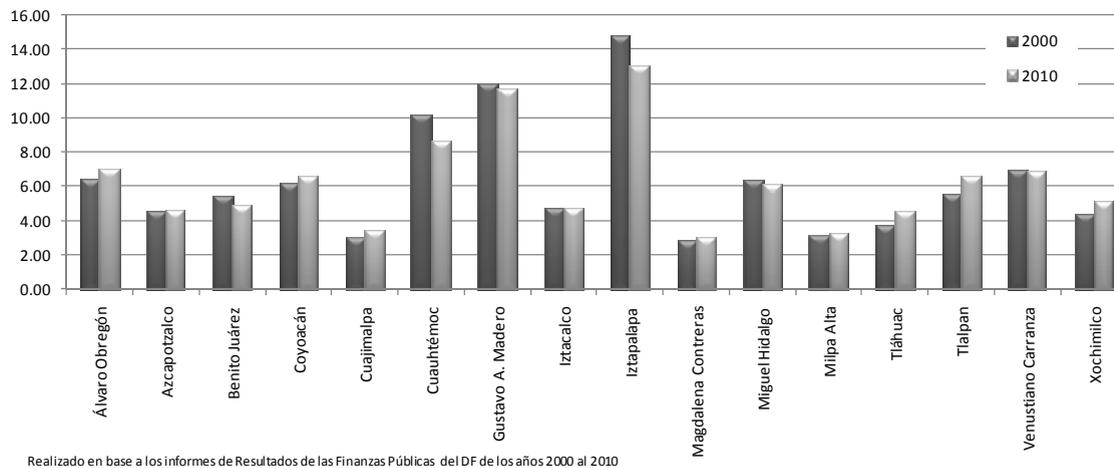
obstante, a la entrada de la siguiente administración, se efectuó un incremento de más del 10%, para después bajar y recuperarse durante los siguientes cuatro años, situación similar a la observada con la Secretaría de Cultura. (Véanse Gráficas 4.1 y 5.1)

Gráfica 5.1  
**Porcentaje del presupuesto asignado a las Delegaciones por parte de la Administración Central del Distrito Federal (2002-2010)**



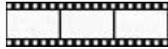
Para cada Delegación, los gastos asignados dependen de diversos factores, entre ellos la población, teniendo que el mayor porcentaje lo obtiene Iztapalapa. (Véase Gráfica 5.2)

Gráfica 5.2  
**Porcentaje del Gasto Programable clasificado a las Delegaciones (2000 y 2010)**



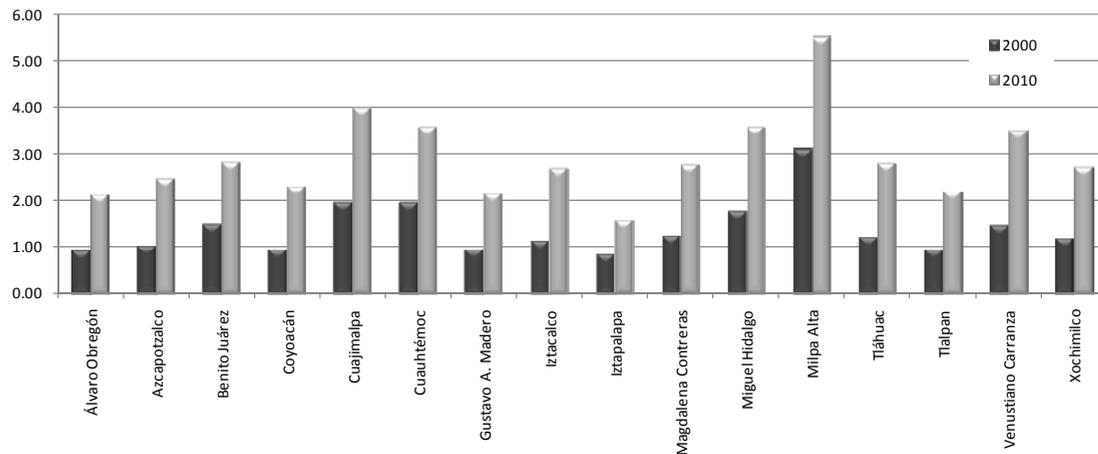
Sin embargo, es interesante contrastar el porcentaje del presupuesto asignado desde la administración central, y el gasto por habitante, lo cual cambia drásticamente la situación de delegaciones como Iztapalapa, que representa el menor gasto por habitante de todas las demarcaciones a pesar de que su asignación es la mayor en el Distrito Federal. El mismo contraste lo podemos observar con la delegación Milpa Alta que cuenta con uno de los menores porcentajes de asignación de recursos de la entidad, mientras que tiene el mayor gasto asignado por habitante para el año 2000. (Véase Gráfica 5.3)





Capítulo 5. Los territorios delegados. Una dinámica de la exhibición cinematográfica en el GDF  
La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010

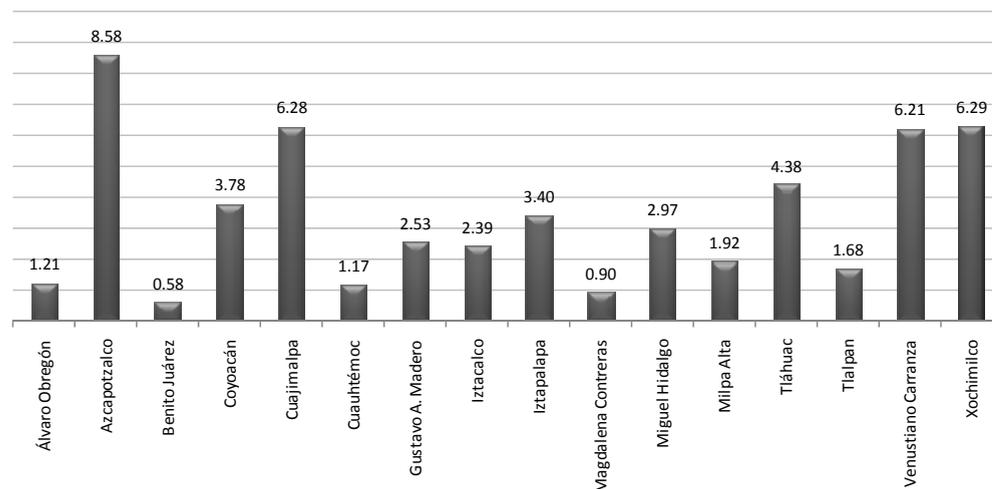
Gráfica 5.3  
**Porcentaje del Gasto Programable por habitante en cada Delegación (2000 y 2010)**



Fuentes: Informes de Resultados de las Finanzas Públicas del DF de los años 2000 y 2010 / Censo General de Población y Vivienda 2000 / Censo de Población y Vivienda 2010

Los Programas Operativos Anuales (POA) a nivel delegacional, permiten conocer la distribución del presupuesto asignado a cada demarcación. Desgraciadamente, la información proporcionada por las Oficinas de Información Pública es escasa para el análisis de una década, ni de los años de la administración actual para todas las delegaciones. De igual forma, las claves y denominación de las partidas asignadas para los programas delegacionales de cultura han cambiado cada año durante el periodo 2007 al 2010. No obstante, la información del 2010 nos permite conocer la importancia que cada demarcación le asigna a la cultura.

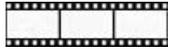
Gráfica 5.4  
**Porcentaje del presupuesto delegacional asignado a la cultura (2010)**



Fuente: Programas Operativos Anuales de las 16 Delegaciones, 2010. Partidas: 23.01.71 Programas delegacionales de cultura, 23.08.71 Ampliación delegacional de infraestructura cultural desconcentrada y 23.08.72 Mantenimiento desconcentrado de infraestructura cultura

Durante el 2010, las delegaciones asignaron menos del 10% de sus recursos a programas, ampliación o mantenimiento de la infraestructura cultural en sus territorios; en promedio se fijó el 3.39%. Es importante hacer notar que las delegaciones que cuentan con Direcciones Generales de Cultura asignan

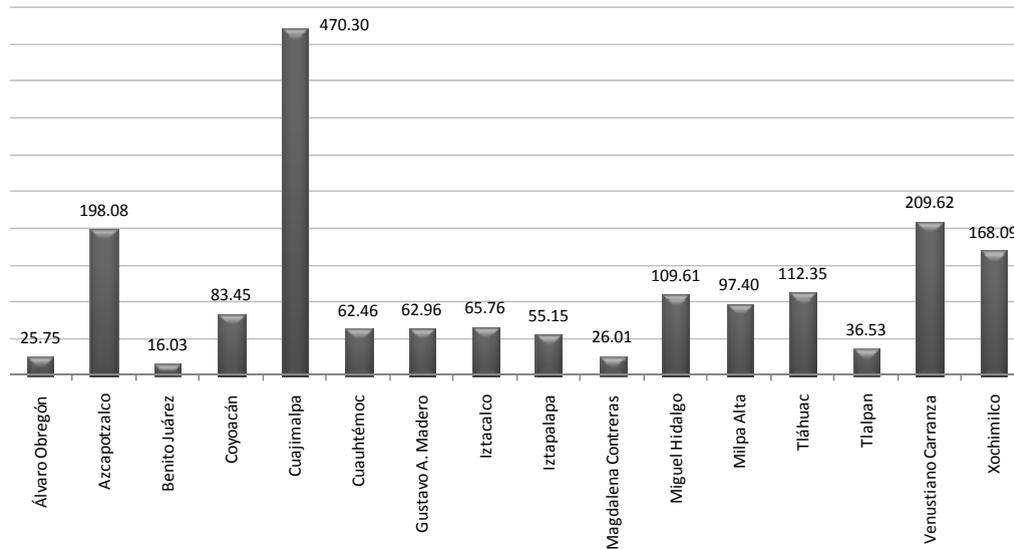




una cantidad similar o hasta menor que el promedio (Coyoacán, 3.78; Miguel Hidalgo, 2.97; Tlalpan, 1.68). Mientras que, demarcaciones como Venustiano Carranza y Xochimilco, con áreas de cultura en un cuarto nivel de su organigrama administrativo, asignan casi el doble del promedio general. De la misma forma, un caso interesante es Cuajimalpa de Morelos que, como vimos previamente, no cuenta con un departamento enfocado totalmente a la cultura y muestra un gasto cultural mayor del promedio, al igual que el presupuesto cultural por habitante; situación que suponemos ocurre por el apoyo a las festividades de los pueblos originarios de la demarcación al igual que Xochimilco. Sin embargo, estas razones no parecen aplicarse a las delegaciones Milpa Alta y Álvaro Obregón, quienes también hacen hincapié en la preservación, fomento y difusión de sus tradiciones como política cultural dentro de sus Programas de Desarrollo Delegacional. (Véanse Gráficas 5.4 y 5.5)

Gráfica 5.5

**Presupuesto asignado a la cultura por habitante (2010)**



Fuentes: Programas Operativos Anuales de las 16 Delegaciones. (Partidas: 23.01.71 Programas delegacionales de cultura, 23.08.71 Ampliación delegacional de infraestructura cultural desconcentrada y 23.08.72 Mantenimiento desconcentrado de infraestructura cultura 2010) / Censo de Población y Vivienda 2010

Las delegaciones asignan en promedio 112.47 pesos por habitante en las partidas presupuestales del POA; sin embargo, la gran mayoría se ubica por debajo de dicho promedio. El caso que nos parece que contrasta con los datos que hemos observado en cuanto a la concentración del equipamiento cultural es la delegación Benito Juárez, la cual, aunque sí cuenta con una Dirección de Cultura, asigna el presupuesto por habitante más bajo de las 16 demarcaciones. Si tomamos en cuenta el número de recintos a cargo de la administración, la delegación tiene 13 centros y casas de cultura, número mayor para el caso de la Subdirección de Programación Cultural de Azcapotzalco que tiene a su cargo 10 recintos con mucho mayor presupuesto asignado, en comparación a Benito Juárez territorio central del DF.





### 5.1.2 Las estrategias de exhibición

A pesar de que la asignación presupuestal dirigida hacia la cultura en las delegaciones, no sobrepasa el 10% de sus ingresos totales, representó en 2010, \$709'704,214.12; 27,033 eventos y el mantenimiento o ampliación de 222 inmuebles (véase Cuadro 5.2). Según la información obtenida de 11 de las Oficinas de Información Pública delegacionales<sup>2</sup>, gran parte de los eventos culturales realizados durante 2007 al 2010 se enfocaron hacia la música y las artes escénicas, mientras los menos, fueron el cine y la literatura; siendo los eventos de danza y baile los que se incrementan paulatinamente, gracias a los festivales realizados en todas las demarcaciones, como el Día Internacional de la Danza, celebrado en el mes de abril, y las presentaciones de los talleres de baile y danza de los centros y casas de cultura delegacionales.

Cuadro 5.2

#### Presupuesto asignado y metas físicas de las partidas en materia cultural por Delegación, 2010

Delegación	23.01.71 Programas delegacionales de cultura		23.08.71 Ampliación delegacional de infraestructura cultural desconcentrada		23.08.72 Mantenimiento desconcentrado de infraestructura cultura		Total de presupuesto asignado (en pesos)
	Meta física (Eventos)	Presupuesto asignado (en pesos)	Meta física (Inmuebles)	Presupuesto asignado (en pesos)	Meta física (Inmuebles)	Presupuesto asignado (en pesos)	
Álvaro Obregón	3,200	17,011,703.00	9	1,708,869.00			<b>18,720,572.00</b>
Azcapotzalco	3200	21,926,458.00			2	60,218,465.00	<b>82,144,923.00</b>
Benito Juárez	4,449	5,579,188.00			16	600,000.00	<b>6,179,188.00</b>
Coyoacán	6,300	41,878,176.00	7	6,082,219.00	11	3,813,377.00	<b>51,773,772.00</b>
Cuajimalpa	73	43,666,155.00			2	164,000.00	<b>43,830,155.00</b>
Cauhtémoc					5	22,840,429.00	<b>22,840,429.00</b>
Gustavo A. Madero	2,000	10,375,539.00	9	53,857,011.00	8	10,428,028.00	<b>74,660,578.00</b>
Iztacalco	230	13,233,529.00			6	12,038,814.00	<b>25,272,343.00</b>
Iztapalapa	1,176	78,614,296.00	11	116,908.00	17	21,403,056.00	<b>100,134,260.00</b>
Magdalena Contreras	800	4,238,357.00			14	1,980,102.00	<b>6,218,459.00</b>
Miguel Hidalgo	4	26,103,471.53	2	250,000.00	14	14,520,614.59	<b>40,874,086.12</b>
Milpa Alta	1,450	11,948,268.00			17	770,000.00	<b>12,718,268.00</b>
Tláhuac	1,195	40,205,949.00			20	270,000.00	<b>40,475,949.00</b>
Tlalpan	125	18,145,835.00			17	5,617,213.00	<b>23,763,048.00</b>
Venustiano Carranza	2,250	65,845,316.00			35	24,495,805.00	<b>90,341,121.00</b>
Xochimilco	581	69,757,063.00					<b>69,757,063.00</b>
<b>Total</b>	<b>27,033</b>	<b>468,529,303.53</b>	<b>38</b>	<b>62,015,007.00</b>	<b>184</b>	<b>179,159,903.59</b>	<b>709,704,214.12</b>

Realizado con información del Programa Operativo Anual de cada Delegación, 2010

La descripción de los eventos realizados, muestra que un buen número de ellos son presentaciones de los talleres y cursos que se imparten en los recintos a cargo de cada delegación o de grupos que dependen de las mismas. Ejemplo de ello es la delegación Azcapotzalco, que tiene entre sus empleados de base una Banda Sinfónica que se presenta en gran parte del territorio delegacional, tanto recintos, escuelas y espacios públicos. (Zaragoza, 2011)

<sup>2</sup> Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cauhtémoc, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac y Venustiano Carranza





Dentro de este contexto de escasez presupuestal y programación que depende en buena parte de la producción local; las delegaciones han ido encontrando diversas estrategias para exhibir cine a partir de los medios a su alcance. Para entender con mayor profundidad dicha situación, se realizaron entrevistas con funcionarios a cargo de la programación cultural de las delegaciones Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Magdalena Contreras y Miguel Hidalgo. Aunque el tiempo y las agendas de funcionarios de otras entidades no hicieron posible tener acceso a más información, reconocemos que representan la cuarta parte de la totalidad en el DF, lo que nos da pie para tener una visión general de las estrategias utilizadas por las áreas de cultura delegacionales.

En materia de oferta cultural, uno de los objetivos generalizado es ampliar la oferta a todo el territorio delegacional, como seguimiento no explícito de la Democratización cultural. Por supuesto, reconocen la escasez que tienen en cuanto a los recintos a su cargo, resuelto con la construcción paulatina de nuevos recintos o, con el mantenimiento o remodelación de los ya existentes. En el primer caso tenemos a la delegación Miguel Hidalgo, quien ha incrementado sus llamados “Faros del Saber”; mientras Azcapotzalco, abrió recientemente la Casa de Cultura José María Morelos y Pavón “Morelos 10”. En el segundo caso se ubica la Magdalena Contreras, con sólo tres recintos y con el menor presupuesto asignado a la cultura de todas las delegaciones, y donde el Centro Cultural La Magdalena Contreras – conocido desde 1940 como el Cine Contreras y después como el Cine Víctor Manuel Mendoza – fue remodelado recientemente (mas no ampliado), para convertirse en el Centro Cultural Bicentenario. Debemos hacer hincapié en que la creación o remodelación de recintos culturales no se relaciona directamente con la ampliación de la oferta cinematográfica, ya que los nuevos recintos no son en muchas ocasiones destinados a ello, sobre todo, por la infraestructura mínima requerida, como un auditorio y, la compra de proyector y reproductor para dicho fin. (Saavedra, 2011; Barrera, 2011)

Una segunda solución al problema de escasez de recintos es el uso del espacio público, estrategia ampliamente utilizada por las delegaciones. La infraestructura empleada para exhibir en plazas, jardines, kioscos, explanadas, canchas y

Foto 5.2  
Cinema Móvil de la Miguel Hidalgo en Mercado Público



Foto: Joaquín Retama Navarro

Foto 5.3  
Ingreso de espectadores al Cinema Móvil



Foto: Joaquín Retama Navarro





foros al aire libre, suele ser con un proyector o “cañón” y un reproductor de DVD, proyectando hacia una manta o en alguna pared que lo permita. Es decir, la crítica de aquellos “ortodoxos” que propugnan por ver cine sólo en sus propios formatos (35mm, 16mm, etc.), queda descartada frente a la escasez presupuestal. Del mismo modo, en muchas ocasiones las proyecciones se realizan muy cerca o a poca distancia de los recintos a cargo de la demarcación, por razón de logística y seguridad, lo que implica poca ampliación territorial de la oferta. Partiendo de esta sencilla forma de exhibición, las delegaciones han buscado mejores soportes para proyectar al aire libre, adquiriendo pantallas inflables, como en Azcapotzalco; apoyándose con organismos externos como la empresa mexicana Cinepop, foro de proyección audiovisual con pantallas inflables y la cual colabora de forma constante con la Magdalena Contreras y; la compra de un tráiler acondicionado para la exhibición de películas como lo es el Cinema Móvil de la delegación Miguel Hidalgo. (Véanse fotos 5.2 a 5.5)

El Cinema Móvil es un tráiler expandible con capacidad de 92 personas, adquirido en 2008 por nueve millones de pesos a la empresa mexicana Cinetransformer, con sanitarios y espacio para dulcería (Santiago, 2008). Entre semana, ofrece de cuatro a seis funciones generalmente a escuelas de kínder hasta secundaria, la programación se realiza a solicitud y vinculación directa con los profesores y directivos de las mismas. Las funciones de fin de semana, son abiertas a todo público en distintas colonias de la demarcación; su ubicación depende de las solicitudes que realizan los mismos vecinos, los criterios de la propia área de cultura y el espacio que permita la transformación del tráiler. Su funcionamiento depende tanto del área de cultura delegacional, el área de vehículos, quien controla y da mantenimiento al tráiler; el área de participación ciudadana, quien tiene el contacto directo con la gente a quien se le ofrece y; la de seguridad pública, que asegura las menores afectaciones viales en su instalación. (Saavedra, 2011)

La programación cinematográfica de las delegaciones se genera a través de distintas estrategias, haciendo uso de los medios a su alcance y la colaboración con distintos organismos. En general, tienen presencia constante de la agenda de la Secretaría de Cultura a través de sus Coordinaciones de Circuito de Festivales e Interinstitucional, llevan a las demarcaciones el *Festival Internacional de Cine Contemporáneo de la Ciudad de México* (FICCO), el *Festival Internacional de Cine Documental de la Ciudad de México DOCSDF*; *Aquí se Filmó*; *Ambulante, gira de documentales*, entre otros. Dicha contribución permite no sólo una oferta cinematográfica periódica, sino la visita, en muchas ocasiones, de los creadores de cintas nacionales, ya

Foto 5.4  
Interior del Cinema Móvil con público estudiantil



Foto: Joaquín Retama Navarro





que las exhibiciones son organizadas como giras que se presentan en todas las demarcaciones.

La oferta de cine en sus recintos depende, por supuesto, de que posean un auditorio e infraestructura. Es por ello que se suele dedicar sólo uno o dos recintos a la exhibición periódica, con la idea de que el público reconozca los espacios donde tiene acceso a dicha oferta. Existen delegaciones que dependen en gran medida de lo aportado por la Secretaría de Cultura, como la Magdalena Contreras; no

obstante, otras generan sus propios festivales y ciclos. Un ejemplo es Azcapotzalco, quien organiza cada año una actividad cinematográfica de gran impacto con apoyo de creadores de la misma demarcación o de escuelas de cine interesadas en mostrar su trabajo (Zaragoza, 2011). Por su parte, gracias a que la delegación Miguel Hidalgo es residencia de casi todas las embajadas en nuestro país, el área de cultura las invita a colaborar y, con ello, tiene una programación constante de ciclos de cine español, israelí, iraní, entre otros. (Saavedra, 2011)

La residencia en el territorio delegacional de embajadas o de los mismos creadores, son importantes para ampliar la diversidad de los títulos. Empero, uno de los agentes del campo que participa indirectamente con las delegaciones a través de la Secretaría de Cultura, pero también de forma directa con colaboraciones constantes y permanentes, es el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), quien pone a disposición de cada demarcación su catálogo de producciones nacionales. El catálogo enlista documentales, cortos y largometrajes con derechos de autor por parte del Instituto, lo cual les permite escoger un número considerable de producciones para su exhibición. Del mismo modo, con apoyo de CONCACULTA, el IMCINE suele suministrar un paquete de cintas de cine mexicano en formato de DVD, que permite tener un catálogo propio (Zaragoza, 2011). Así mismo, el IMCINE está abierto también a realizar convenios para proyectar de manera periódica en colaboración de las demarcaciones, como el realizado con la Magdalena Contreras. (Barrera, 2011)

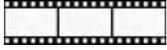
Aparte del IMCINE, la oferta cinematográfica se hace posible gracias a organismos civiles; uno de ellos es *Voces contra el Silencio. Video Independiente, A.C.*, quien realiza su Festival de cine y video documental *Contra el Silencio, todas las Voces*. Asociación que se acerca personalmente con cada delegación para encontrar espacios de exhibición, y quien también cuenta con una videoteca de documentales con un acervo de más de dos mil títulos y de préstamo gratuito ([www.contraelsilencio.org](http://www.contraelsilencio.org)).

Foto 5.5  
Ingreso de público infantil al Cinema Móvil



Foto: Joaquín Retama Navarro





De igual modo se vincula el Festival Internacional de Cine fantástico y de Terror Mórbito, quien colabora directamente con Miguel Hidalgo, exhibiendo en el Panteón Civil de Dolores. (Saavedra, 2011)

La vinculación con organismos institucionales y civiles, aminora las dificultades presupuestarias de las demarcaciones y, sobre todo, por el pago de los derechos de autor de las cintas. Del mismo modo, el riesgo de acarrear consecuencias legales, en caso de no existir los permisos, ha dificultado la organización de festivales independientes con apoyo delegacional.

La oferta cinematográfica delegacional es totalmente gratuita y sólo en formato de DVD, ya que no se cuenta con mayor equipo y, cabe decir, ni el interés por obtenerlos, por el costo y mantenimiento que representan para el presupuesto, a corto, mediano y largo plazo (Saavedra, 2011; Zaragoza, 2011). Aparte de los festivales realizados, las exhibiciones en general no son parte organizadas en ciclos, a pesar del uso que se hace de la denominación de cineclub que implican un protocolo más amplio, como vimos en nuestro segundo capítulo. Sin embargo, aunque en menor medida, muchas delegaciones programan sus cintas a través de ciclos según el país de producción (Coyoacán: cine argentino, cine colombiano, cine cubano; Azcapotzalco: cine asiático; cine de Irán, cine francés; Magdalena Contreras: cine mexicano), el director (Azcapotzalco: ciclo Almodóvar; Iztapalapa: El amor según Buñuel) o la temática (Azcapotzalco: cine erótico, Rock en el Cine; Iztacalco: cine de sismos; Iztapalapa: cine para jóvenes; Venustiano Carranza: Mujeres de celuloide), siendo las matinés y ciclos para niños los que tienen presencia en todas las demarcaciones. También existen iniciativas de cine – debates, como los organizados por la delegación Cuauhtémoc con una mesa en la que participan cineastas y vecinos, logrando una mayor participación “por el interés de la población en opinar” (González, 2011).

En general, la participación de la ciudadanía queda sólo en la asistencia y, en el caso de los debates, en la opinión con respecto a la cinta exhibida. Sin embargo, se encontró un caso excepcional con el cine – debate realizado en la Casa de Cultura de Azcapotzalco, organizado por la Unión de Rebeldes Zapatistas de Ricardo Nicacio. De ello podemos inferir que la proximidad que tienen las delegaciones con respecto a sus habitantes, no es aprovechada para lograr su participación; no ya en sentido de su producción, que sabemos es restringido a otros niveles de gobierno, sino de su exhibición, en tanto su cooperación activa en la programación de la oferta.

Lo cierto es que los funcionarios entrevistados reconocen que no existen herramientas ni el impulso para que los habitantes participen en la programación de las exhibiciones de cine; ni se vislumbra como una opción para solucionar uno de los graves problemas que existe: la falta de continuidad entre cada administración. Y es que los cambios en la administración pública en sus tres niveles, son un fuerte obstáculo para el seguimiento – y maduración – de los programas culturales, “por los cambios del personal,





ideas, tanto a favor o en detrimento de los programas o el proyecto cultural” (Zaragoza, 2011); es decir, el periodo de tres años de cada administración “es realmente una carrera contra reloj” (Saavedra, 2011), que hace complicada la organización y realización de la oferta cultural.

## 5.2. El territorio delegacional cinematográfico

El cine en México ha sido tema de diversas investigaciones, ya sea analizando su perfil histórico social (Vega, 1991); la evolución de su exhibición en el país (Elizondo, 1991); el estudio de las políticas cinematográficas por parte del Estado federal (Moreno, 1986); la evolución de las salas cinematográficas en el territorio de la ciudad de México (Ochoa, 1998); o el análisis de su consumo cultural y la creación de públicos (Rosas, 2009). Dentro de este amplio contexto, nuestra investigación pretende abundar en la aplicación de las políticas culturales a través de la oferta cinematográfica que se brinda a nivel delegacional.

La presente sección tiene como fuentes, los datos proporcionados por las Oficinas de Información Pública (OIP) de las demarcaciones, a partir de la solicitud realizada durante los meses de febrero a junio del año 2011, a través del portal de internet ([www.infomexdf.org.mx](http://www.infomexdf.org.mx)), requiriendo a cada demarcación:

*Listado de las actividades cinematográficas realizadas por la Delegación.  
Indicando fechas, lugares de proyección, ya sean recintos o espacios públicos, así como los títulos de los filmes que han exhibido durante los años 2007 al 2010.*

El periodo de 2007 al 2010 se decidió a partir de la experiencia y las respuestas de solicitudes anteriores que nos indicaron las grandes dificultades existentes entre cada una de las administraciones de las demarcaciones. La diversidad en la organización de cada demarcación fue igual de distinta que los datos obtenidos, ya que varias de ellas, no ofrecieron datos precisos de todos los años solicitados o, como en el caso de Cuajimalpa, respondió no tener información por no realizar ninguna programación de cine en su territorio. Igualmente, el tiempo de respuesta implicó no tener una base de datos completa, ya que algunas proporcionaron la información después de un mes, a pesar de que la Ley de Transparencia e Información Pública del DF estipula plazos de respuesta menores. Así mismo, existieron dos casos en los cuales la información sólo podía ser proporcionada con una visita directa al área de cultura, lo cual, nos mostró las dificultades que existen en la organización de la información, ya sea por los cambios dentro de una misma administración (Gustavo A. Madero<sup>3</sup>), o por los formatos para entregar los informes internos (Azcapotzalco).

Sumado a las dificultades, reconocemos que los datos proporcionados no son del todo completos, ya que se tuvo información sólo de 14 demarcaciones y de éstas, tenemos conocimiento de recintos que cuentan con oferta cinematográfica que no apareció en nuestros registros. Es por ello que los datos y el

<sup>3</sup> Creemos importante mencionar el caso de la OIP de Gustavo A. Madero, a quien se le solicitó en dos ocasiones la información, ante las dificultades por conocer el área que podía proporcionarla; respondiendo después de 3 meses, que la información sólo estaba disponible con una nueva visita en otra área y domicilio que la mencionada en la primera ocasión.





análisis deben tomarse con reserva y, sólo como una muestra de lo ofrecido por las demarcaciones del DF. No obstante, creemos que la información nos permite conocer cómo en los hechos se aplican en el territorio las políticas culturales y, cuál es el nivel de diversidad y de cine mexicano que pueden disfrutar los espectadores en los espacios delegacionales.

### ***5.2.1 El cine haciéndose espacio***

Las demarcaciones cuentan con una variada cantidad de centros y casas de cultura, así como museos y foros que están a cargo de las áreas de cultura. Sumado a los espacios ubicados en el Mapa 5.1, algunas delegacionales cuentan con otro tipo de recintos con un estatuto más social y educativo, como los Centros de Convivencia (Venustiano Carranza) o los Centro de Desarrollo Social y Cultural (Gustavo A. Madero). Dentro del organigrama administrativo, dependen de otra Jefatura de Unidad Departamental (JUD), enfocados principalmente a impartir talleres; no obstante, algunos cuentan con oferta cinematográfica sin ser parte de los circuitos de exhibición de la demarcación, razón por la que no fueron integrados al Mapa.<sup>4</sup>

Los recintos culturales a nivel delegacional presentan una distribución distinta a lo observado con otros centros; en principio, la centralidad pierde peso dentro de la habitual concentración y, es ganado tanto por el oriente, como Iztapalapa e Iztacalco, como por delegaciones más al sur de Coyoacán como Xochimilco, Tláhuac o Milpa Alta, territorios de escaso equipamiento cultural. Por su parte, el poniente queda fuertemente abandonado por las administraciones locales que no tienen más recintos que sus equipamientos históricos. En este sentido, cabe resaltar que Cuajimalpa no cuenta con información de recintos en su territorio, sumado a la escasa oferta cultural y, el oficio de respuesta de su OIP indicando que “no realiza actividades cinematográficas de ningún tipo”.

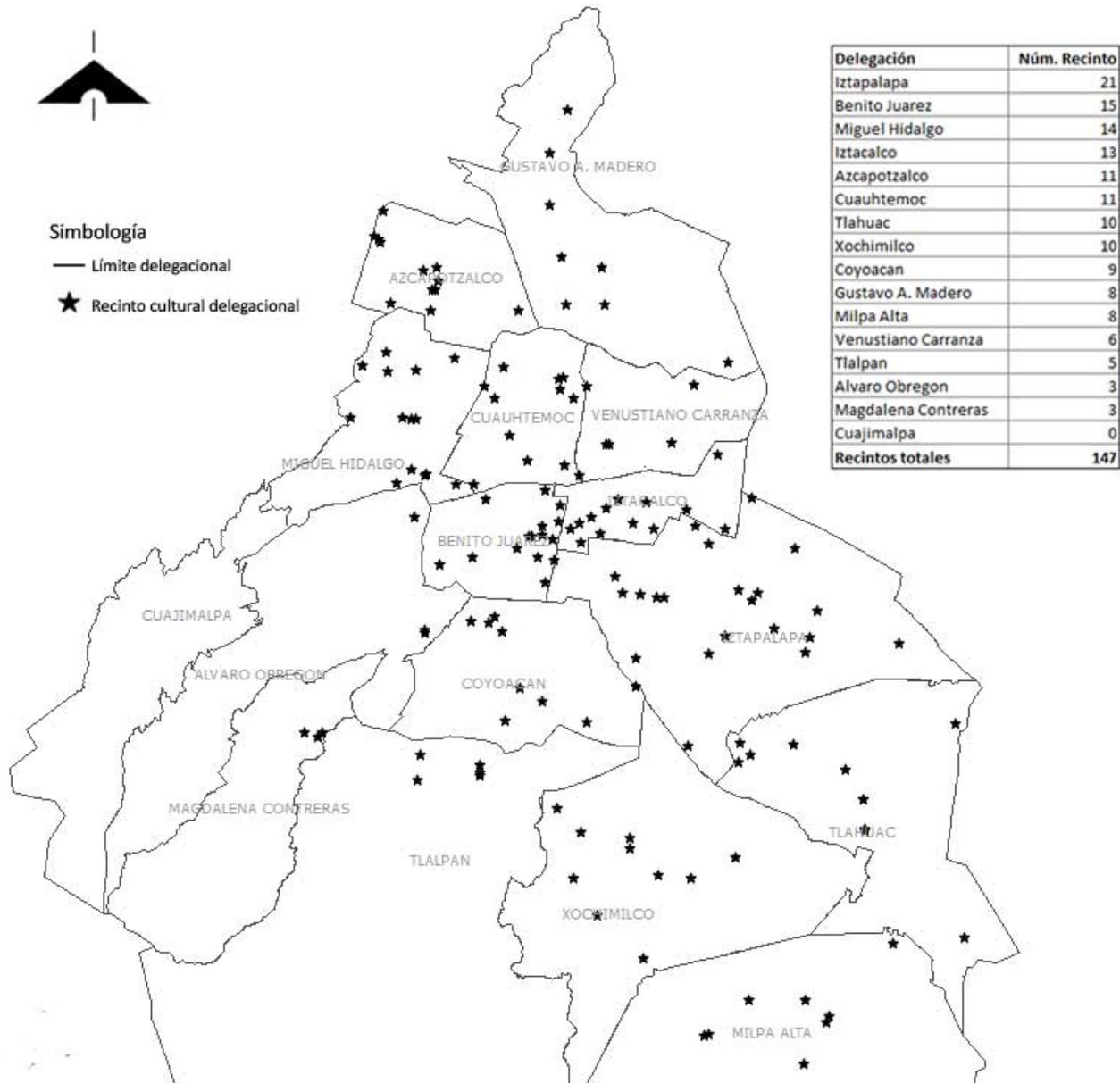
El Mapa 5.1 nos muestra que la participación del gobierno local permite en cierta medida el acercamiento de actividades culturales a buena parte de la población. Teniendo una marcada diferencia entre un oriente con gran presencia del Estado – y al parecer la única – mientras que en el poniente participa en mayor medida la iniciativa privada; o como en el caso de Cuajimalpa, la oferta cultural se relaciona en gran medida con las festividades de los pueblos originarios. Por su parte el centro, a pesar de la pérdida de concentración de recintos a nivel delegacional, sigue contando con buen porcentaje de equipamiento cultural; diferenciándose Venustiano Carranza (con 6 recintos), como una demarcación con poca inversión en el ámbito cultural a diferencia de Miguel Hidalgo (14), Cuauhtémoc (11) y Benito Juárez (15).

<sup>4</sup> Para mayor detalle de la información recabada y los recintos y espacios públicos delegacionales, véase el Anexo 1



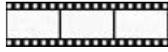


Mapa 5.1  
Ubicación de recintos culturales a cargo de las 16 Delegaciones (2010)



Elaboración propia con datos de las Oficinas de Información Pública de cada Delegación.

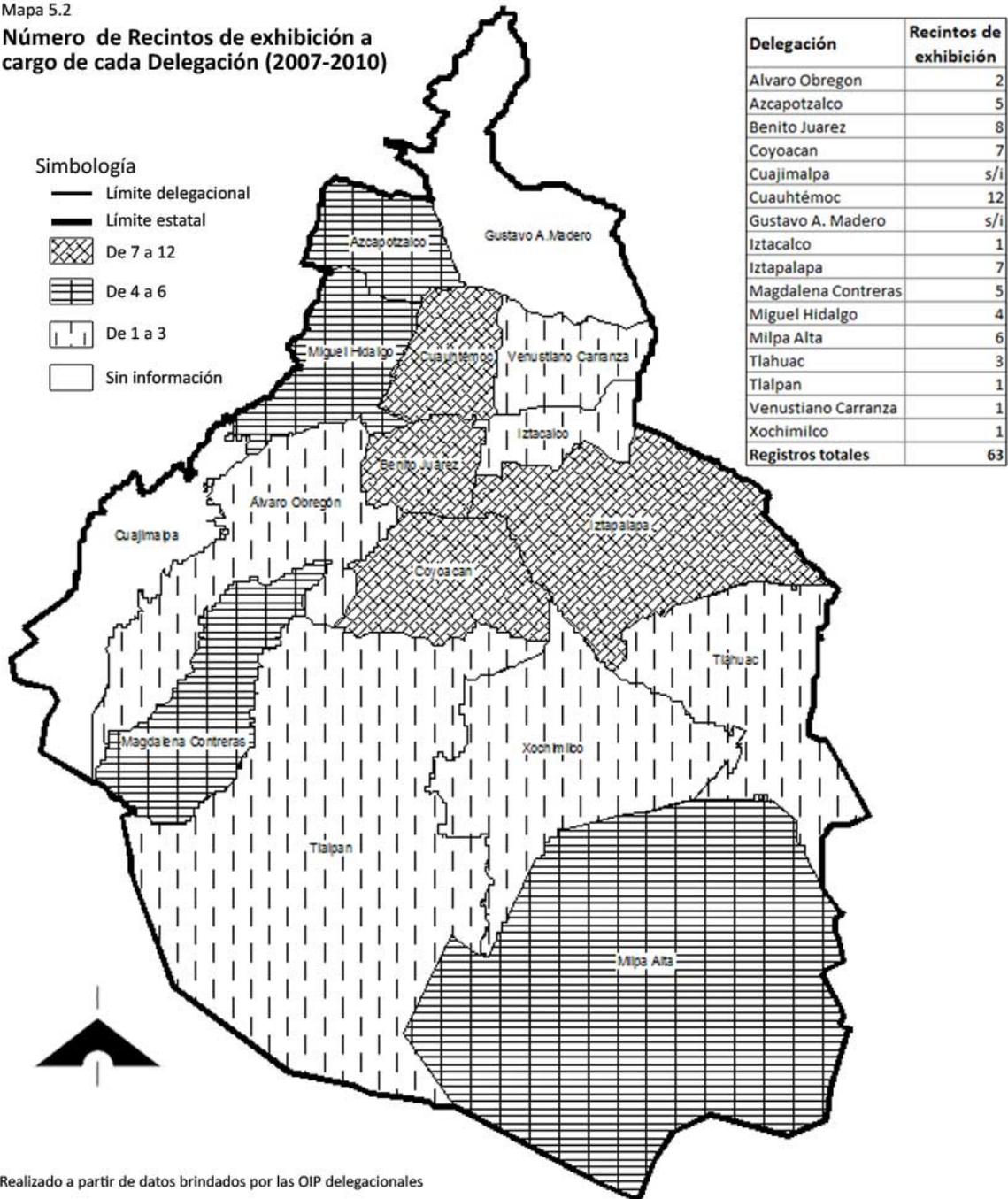
Debemos señalar la inversión reciente que se ha hecho en la recuperación de los cines de barrio para convertirlos en centros culturales por parte de las demarcaciones. En párrafos anteriores mencionamos el caso del Cine Víctor Manuel Mendoza, convertido en el Centro Cultural Bicentenario. Gustavo A. Madero ha hecho lo suyo con el antiguo Cine Futurama, adquirido en 2000 por la entonces titular del GDF Rosario Robles, como parte del proyecto de un circuito dedicado a la exhibición de cine nacional; sin embargo, en 2003 el proyecto cambió para convertirse en centro cultural. El cine, de 3 mil metros cuadrados, fue inaugurado en 1969 con 6 mil butacas y, posteriormente subdividido en cinco salas. El Centro de la Juventud, Arte y Cultura Futurama, inaugurado en varias etapas desde 2008, cuenta con



instalaciones para la oferta cultural, el Sistema de Radio y Televisión de la ciudad de México (Mateos, 2008), además de oficinas del área de cultura delegacional. Así mismo, cuenta con un llamado “cine club”, exhibiciones de cintas por medio de ciclos que, dicho sea de paso, no son exclusivas del cine nacional.

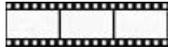
Mapa 5.2

**Número de Recintos de exhibición a cargo de cada Delegación (2007-2010)**



Por su parte, el Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de CONACULTA y la delegación Venustiano Carranza, lograron la rehabilitación del viejo Cine Venustiano Carranza ubicado a espaldas del edificio delegacional, para crear el Centro Cultural Carranza. Inaugurado en febrero de 2006, el centro fusionó las actividades de la Casa de Cultura Venustiano Carranza y la infraestructura del cine con el





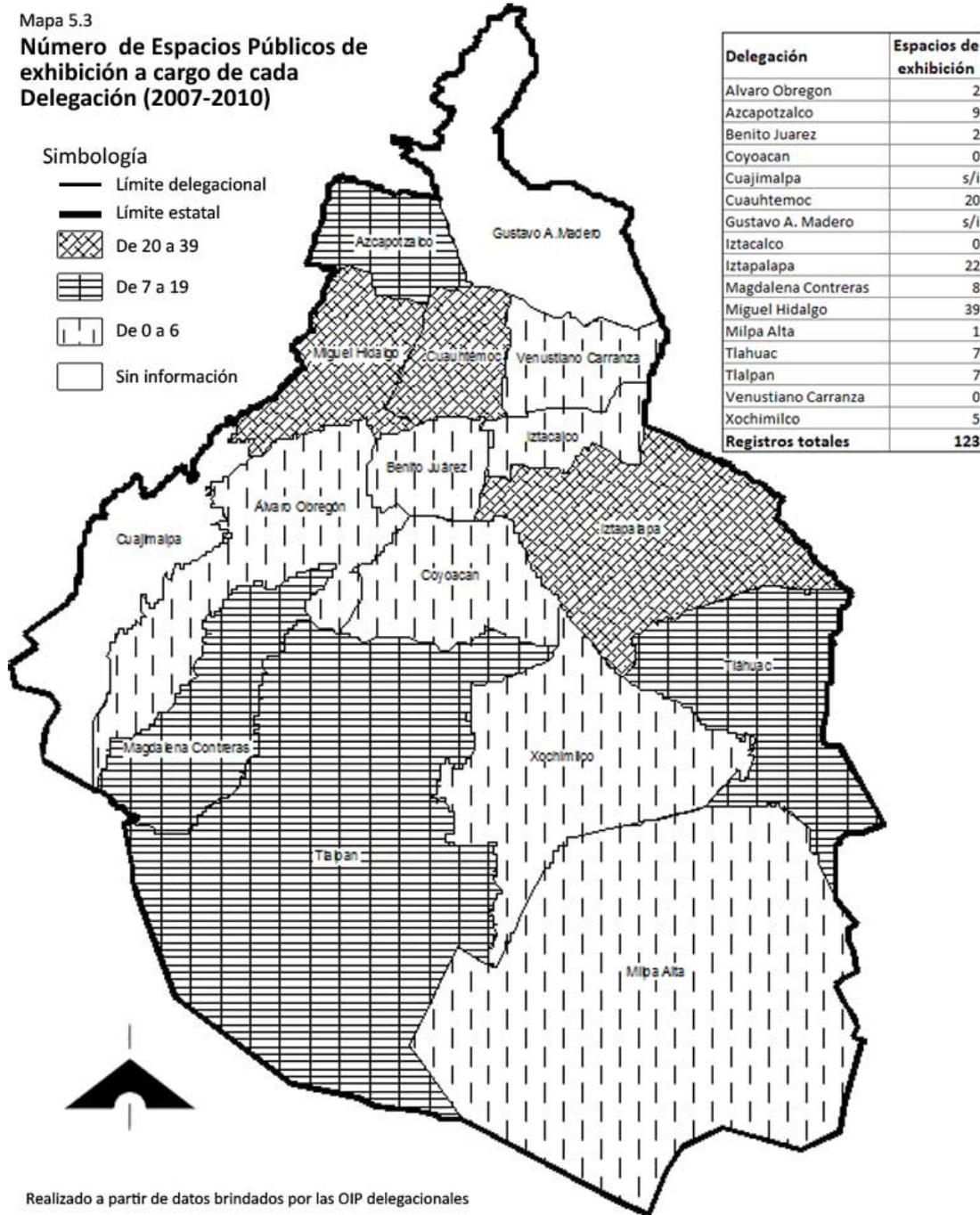
objetivo de “promover, difundir y preservar el arte y la cultura a través de acciones específicas que contribuyan al desarrollo humano y bienestar social de los habitantes” (www.vcarranza.df.gob.mx). El Centro cuenta con oferta cinematográfica organizada generalmente en ciclos.

Mapa 5.3

**Número de Espacios Públicos de exhibición a cargo de cada Delegación (2007-2010)**

**Simbología**

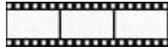
- Límite delegacional
- Límite estatal
- ▨ De 20 a 39
- ▤ De 7 a 19
- ▥ De 0 a 6
- Sin información



Realizado a partir de datos brindados por las OIP delegacionales

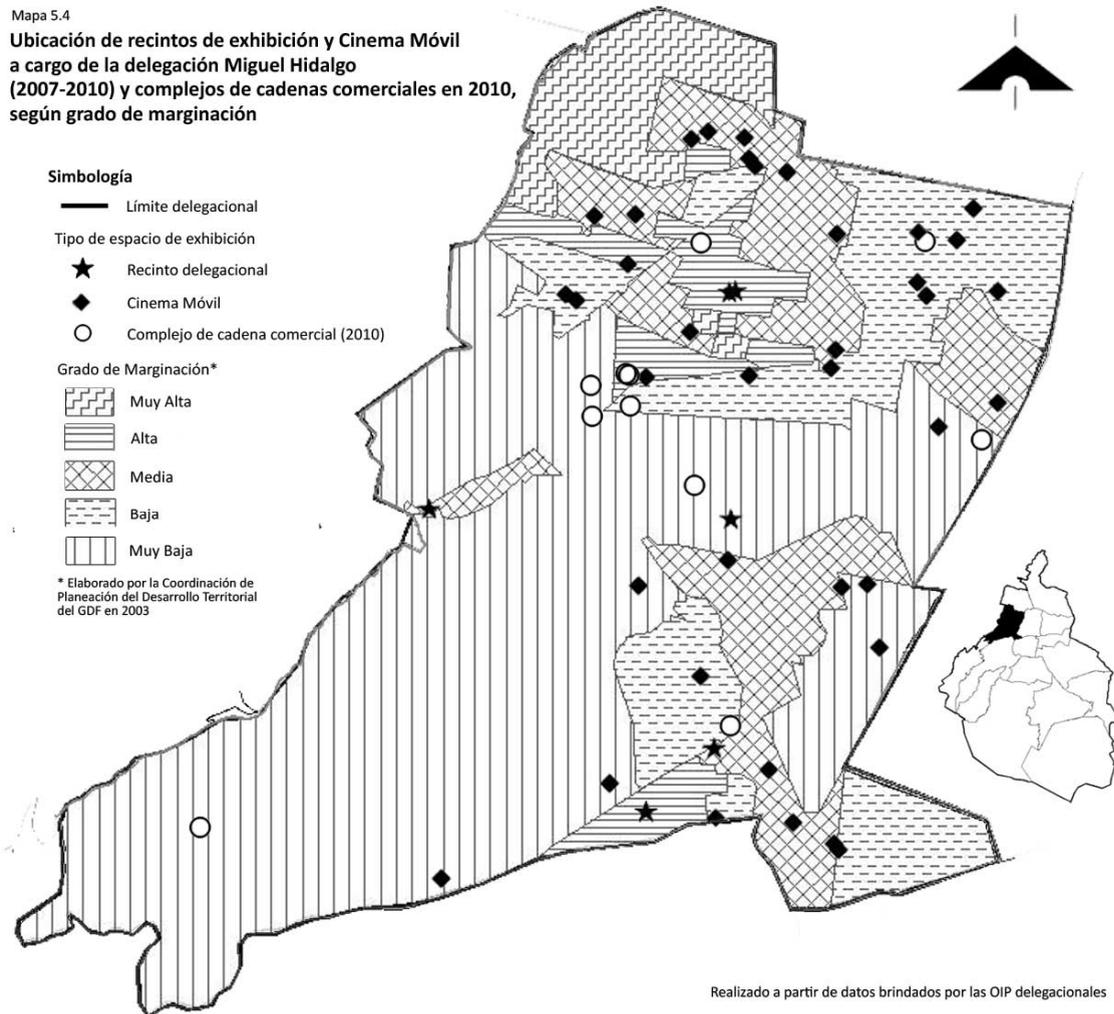
Como lo indicamos en párrafos anteriores, el aumento en el número de recintos a cargo de las demarcaciones no implica su uso para la oferta cinematográfica. Resultando que, las delegaciones que históricamente concentran los principales recintos culturales, son también las que ofrecen más cine (Cuauhtémoc, Benito Juárez y Coyoacán). De los territorios periféricos es interesante que Iztacalco, a pesar





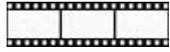
de un número alto de recintos, éstos no sean utilizados para ofrecer cine; mientras, Milpa Alta, a pesar de su carencia de recintos, ofrece en todos ellos el séptimo arte. (Véase Mapa 5.2)

La insuficiencia de recintos no es impedimento para la oferta cinematográfica, por lo que muchas demarcaciones invierten recursos y esfuerzos para ampliarla. Para algunas de ellas, la oferta en el espacio público es una estrategia que puede resarcir la falta de recintos; mientras que para otras, los recintos parecen ser suficientes o no existen recursos para generarlo. No obstante, existe el caso de Iztapalapa, que muestra una amplia inversión en recintos culturales, oferta de cine en los mismos y, un constante uso del espacio público (véase mapa 5.3). Cabe señalar que la información del espacio público para Miguel Hidalgo, representa la ubicación que durante 2007 a 2010 ha realizado el Cinema Móvil; lo que permitió ampliar su oferta, siendo una de las principales demarcaciones con inversión cultural del DF.



Para lograr un análisis detallado de la oferta, ubicamos en cuatro delegaciones los recintos y espacios públicos donde se ha exhibido cine, durante los años 2007 a 2010, por parte de sus áreas de cultura; junto con ello, localizamos los complejos de las cadenas cinematográficas comerciales, que



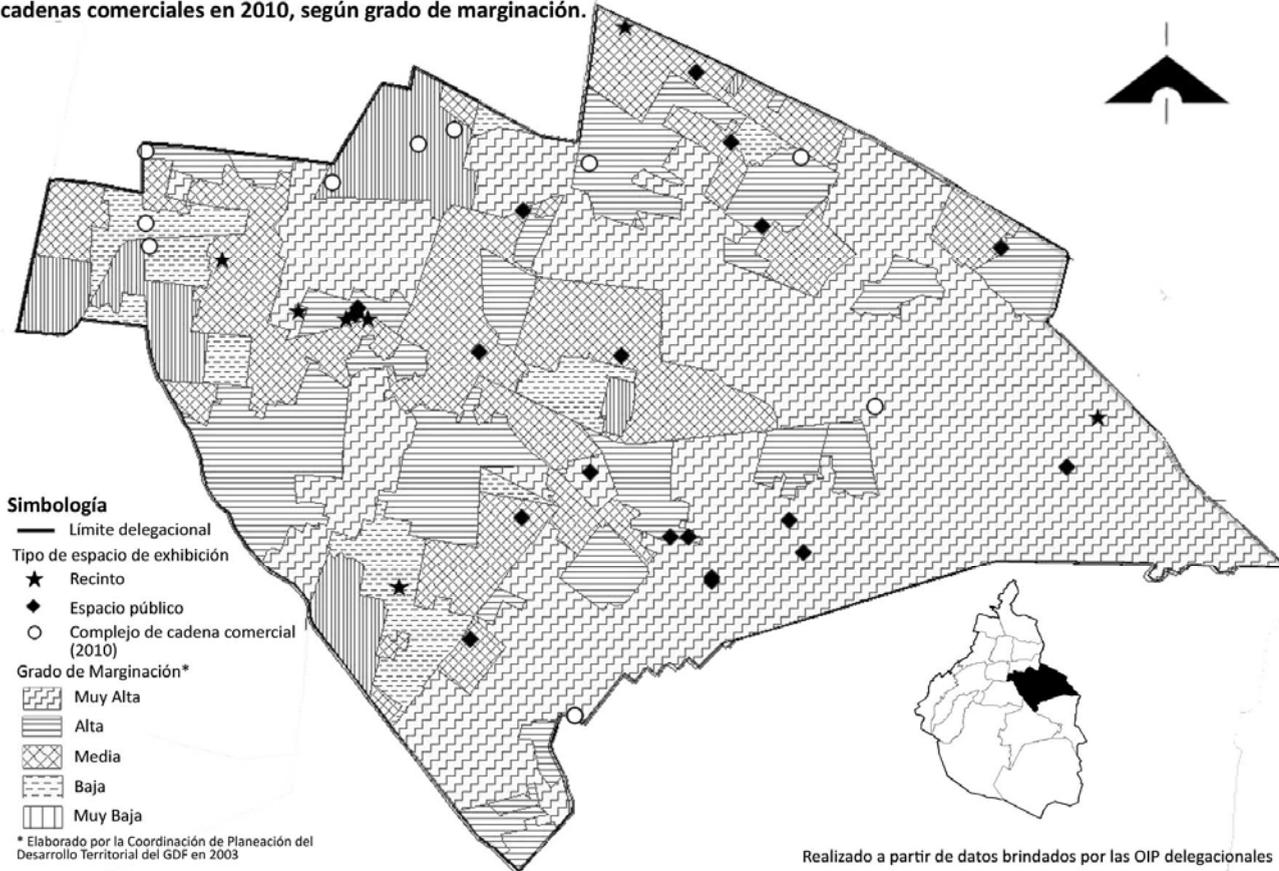


existieron en el 2010 y que expusimos en nuestro tercer capítulo, para con ello, lograr una comparación de la cobertura privada y pública de cada territorio. Cabe mencionar que en el caso de la delegación Miguel Hidalgo, se utilizó la ubicación del Cinema Móvil como equivalente al espacio público.

En el Mapa 5.4 podemos observar, para el caso de la delegación Miguel Hidalgo, cómo la presencia de la oferta es más representativa en las áreas de cierto grado de marginación, en comparación con las de muy baja. Donde es la Iniciativa Privada, con sus grandes complejos cinematográficos, los que le dan servicio; y aunque presentan gran concentración en la zona de Polanco<sup>5</sup>, también abarcan gran parte del territorio. Cabe mencionar que las colonias con mayores recursos dificultan la ubicación del Cinema Móvil (Saavedra, 2011); y en contraparte, se observa una carencia en su servicio dentro de la zona con un muy alto grado de marginación, situada al extremo norte de la demarcación y sin presencia pública o privada.

Mapa 5.5

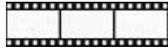
**Ubicación de recintos y espacios públicos de exhibición a cargo de la delegación Iztapalapa (2007-2010), y complejos de cadenas comerciales en 2010, según grado de marginación.**



Iztapalapa, delegación que sobresalió por su amplio número de recintos, uso de ellos y del espacio público, no parece representar lo mismo en un análisis territorial. De acuerdo al Mapa 5.5, podemos observar que tanto recintos y el uso del espacio público tienen escasa cobertura, con una cierta

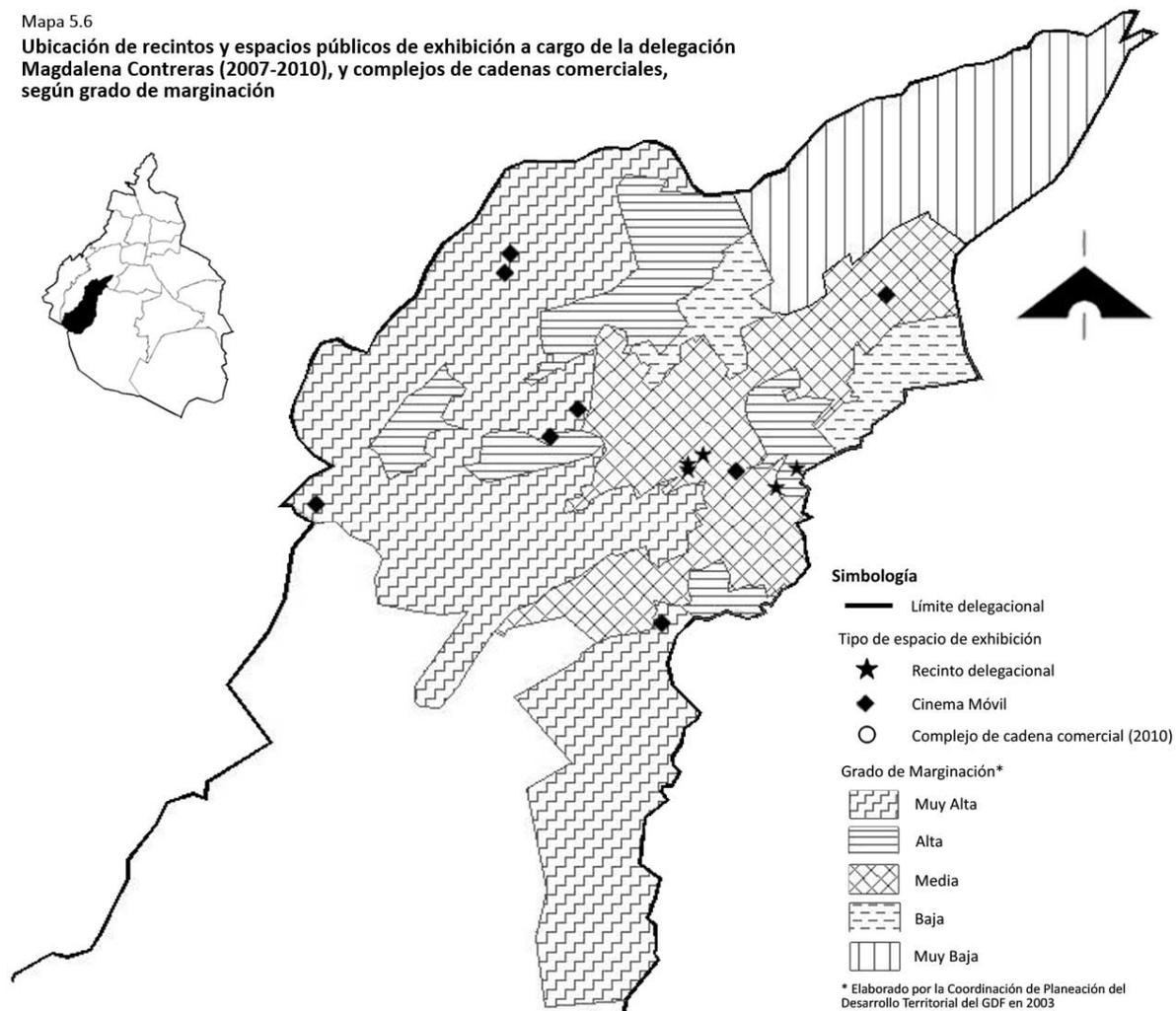
<sup>5</sup> En esta zona se localizan a poca distancia 5 complejos: Cinemark Polanco, Cinemex Polanco, Cinemex Antara, Cinepolis Plaza Carso y Cinepolis VIP Plaza Carso.





concentración en el área del inmueble delegacional. Revelando que el esfuerzo realizado hasta la actualidad es mínimo en comparación con la extensión del territorio. Es decir, Iztapalapa suma a sus carencias de bienes y servicios, la poca oferta cinematográfica en recintos culturales y en espacios públicos a cargo de la demarcación. Más aún si tomamos en cuenta que la Iniciativa Privada tampoco muestra interés en el territorio, sobre todo, en las áreas de muy alta marginación; localizándose principalmente al norte de la demarcación en los límites de Iztacalco y Benito Juárez, y dejando a la población sin acceso de la oferta cinematográfica.

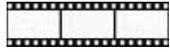
Mapa 5.6  
Ubicación de recintos y espacios públicos de exhibición a cargo de la delegación Magdalena Contreras (2007-2010), y complejos de cadenas comerciales, según grado de marginación



Realizado a partir de datos brindados por las OIP delegacionales

Iztapalapa no sólo tiene como desventaja el alto grado de marginalidad, se suma las dificultades orográficas de su territorio y un emplazamiento basado en los Asentamientos Humanos Irregulares. Estas características son compartidas por la delegación Magdalena Contreras; la cual cuenta con un área de muy baja marginación al norte, mientras sobresalen zonas de muy alta al sur de su territorio. Sumado a ello están las grandes dificultades presupuestarias y escasos recintos culturales que, cabe decir, están altamente

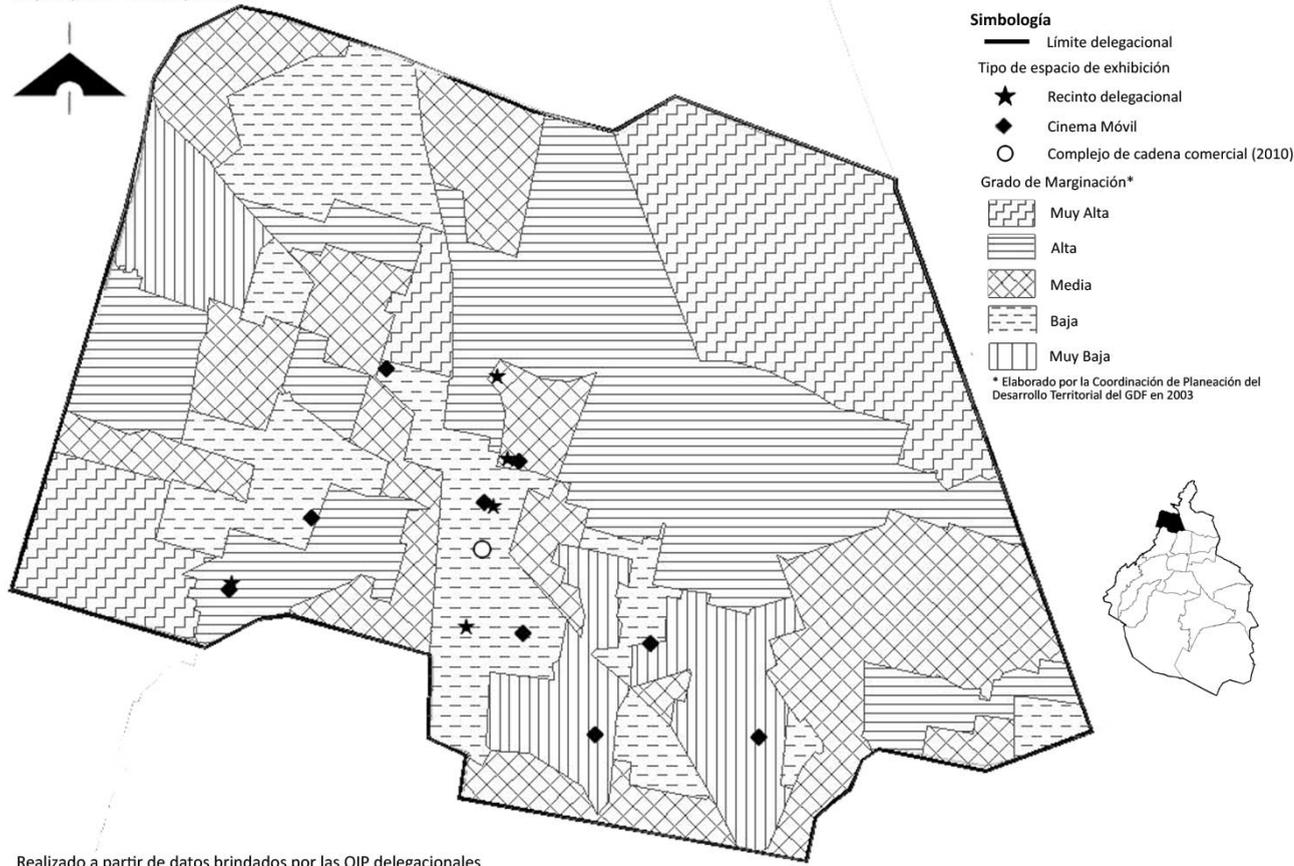




concentrados en las cercanías del edificio delegacional. No obstante, la Coordinación de Cultura se ha dado a la tarea de ampliar la cobertura de su oferta a través de convenios con organismos públicos y privados, como el IMCINE y Cinepop. Como resultado, en el Mapa 5.6 podemos observar un incremento territorial de la exhibición, gracias al uso del espacio público. Debemos sobresaltar que la Magdalena Contreras no cuenta con ningún complejo cinematográfico, lo cual hace indispensable que la población se tenga que desplazar a las demarcaciones de Álvaro Obregón y Tlalpan, como las más cercanas (véase Mapa 3.5). Esta situación ahonda la marginación de la población de menores recursos que no cuenta con oferta cinematográfica por parte de su propia demarcación. Mientras si desea recurrir a la oferta privada, requeriría no sólo invertir en el boleto para asistir al cine en algún complejo comercial, sino trasladarse a otro territorio.

Mapa 5.7

Ubicación de recintos y espacios públicos de exhibición a cargo de la delegación Azcapotzalco (2007-2010), y complejos de cadenas comerciales, según grado de marginación



Finalmente la delegación Azcapotzalco, también nos mostró un amplio número de recintos y uso del espacio público para exhibir cine; sin embargo, nuestro Mapa 5.7 nos muestra que esto es parcial, ya que sus recintos están concentrados al centro y sur de su territorio, mientras que el espacio público de exhibición amplía en muy poco el radio de influencia de su oferta. Dejando con ello, totalmente sin





cobertura las áreas de muy alta marginación y casi de la misma forma las de alta marginación. Mientras que la IP, tiene presencia sólo con un complejo comercial en un área de baja marginación (Cinépolis Azcapotzalco), y que se suma a la concentración de la oferta pública.

Con ello podemos mostrar que el incremento en el número de la oferta cinematográfica dista mucho de una verdadera ampliación de la misma, si el objetivo de una “Democratización de la cultura” se persigue. En general, la administración pública se caracteriza por la escasez presupuestaria, por lo que la claridad en los objetivos de sus políticas públicas puede mejorar la eficiencia en sus recursos. Los cuatro ejemplos muestran que el propósito de “ampliar la oferta cultural”, suele ir marcado por la exigencia de proporcionar resultados cuantitativos sin un verdadero incremento en la cobertura territorial.

Casi todas las oficinas de las áreas culturales que visitamos, se caracterizan no sólo por muros cubiertos de carteles y fotos de eventos y festivales, sino por un mapa delegacional que les permite conocer su propio territorio. No obstante, la información, obtenida por las propias áreas de cultura a través de las Oficinas de Información Pública de cada demarcación, muestra una escasa cobertura territorial – cabe recordar – durante cuatro años, lo cual deja sin oferta a la población de por sí ya marginada por la falta de recursos para asistir a las cadenas de cine comerciales. Estando pues, gran parte de la población sin el acceso a la oferta pública que podría darles sus respectivas demarcaciones y el posible seguimiento al paradigma de la *Democratización cultural*; sumado a la muy escasa posibilidad de encontrar medios – e interés por parte de la propia administración pública – para participar en la programación cinematográfica, como objetivo del paradigma de la *Democracia Participativa o Democracia Cultural*.

### 5.2.2 Apoyando a la diversidad y al cine mexicano

Habiendo analizado los lugares en donde exhiben cine algunas Delegaciones, en el presente y último apartado de nuestra investigación nos daremos a la tarea de analizar a detalle lo que estas administraciones han ofertado durante cuatro años. El papel de las demarcaciones en la larga cadena de valor se restringe a la exhibición de cine en los recintos a su cargo y en el espacio público, teniendo que constreñirse a las dificultades presupuestarias y las características de su propio territorio. La importancia de la exhibición en el campo radica en la oportunidad de recuperar la inversión realizada en la producción de cada cinta. Frente a la gratuidad que aplican las demarcaciones, la exhibición cinematográfica responde más a un sentido de lo público, referido a la utilidad o interés común a todos, “en oposición a lo privado, entendido a su vez como aquello que refiere a la utilidad, interés o ámbito individual.” (Rabotnikof, 2003: 19)

La exhibición en los espacios delegacionales debiera contemplar pues, una lógica distinta a la del mercado, en nuestro caso, la de los grandes monopolios cinematográficos ya sean productores, distribuidores o exhibidores. Vemos como una consecuencia de ello, que las políticas culturales planteadas





en el discurso del GDF y sus Delegaciones, sean en favor del cine mexicano, en vista de su importancia no sólo económica sino de identidad para sus habitantes. Por ello, el presente apartado se propone investigar, en la práctica, la realidad de este apoyo a través de la exhibición de cine mexicano realizado en las Delegaciones del DF, durante los años 2007 – 2010. Partiremos de la información dicha por los principales organismos cinematográficos (Ramírez, 2009; IMCINE, 2010), que indican que la producción de cine en México ha aumentado durante los más recientes años; del mismo modo, los mismos organismos, investigadores y los propios creadores (Casas, 2006; Ugalde, 2005; Vértiz, 2010), refieren la escasa participación de las producciones mexicanas en las salas nacionales.

Recordando lo expuesto en capítulos previos, otra característica de la exhibición cinematográfica en nuestro país, es la preponderancia del cine estadounidense como una prueba de la “supraterritorialidad” de su producción. En contraparte, expusimos como la lucha de los “excepcionistas” evolucionó hacia el propósito por obtener una mayor pluralidad, en oposición a la homogeneización cultural. A partir de esto, el presente apartado también se centrará en la búsqueda de una posible pluralidad cinematográfica dentro de los territorios delegacionales, como consecuencia de una lógica alejada de las presiones del mercado cinematográfico.

Con la información que hemos estado trabajando en el presente subcapítulo, y que nos proporcionaron catorce demarcaciones<sup>6</sup>, generamos una base de datos con 3,486 exhibiciones, de las cuales sólo 3,216 indicaron el título de las cintas, siendo un total de 1,681 títulos. Creemos necesario mencionar las diversas dificultades para obtener la información de dichos títulos; en principio, los datos proporcionados por las OIP eran incompletos o con faltas de ortografía; se nombraba indistintamente el título del país de origen, el que le dio la distribuidora en México o, en ocasiones, el designado por otros países. La producción de largometrajes y, sobre todo, de cortometrajes presenta múltiples homónimos, sumado a las distintas versiones o secuelas que la producción internacional ha tenido para diversas obras. Para enmendar los problemas mencionados, nos apoyamos principalmente de dos bases de datos electrónicas: IMDB. The Internet Movie Database ([www.imdb.es](http://www.imdb.es)), y de Filmaffinity ([www.filmaffinity.com/es](http://www.filmaffinity.com/es)); y en el menor de los casos, de wikipedia ([es.wikipedia.org/](http://es.wikipedia.org/)).

A partir de la información de dichas páginas, se comenzó con una base de datos de doce distintas categorías – director, empresa productora y distribuidora, entre otras – sin embargo, la dificultad por encontrar la información completa para todas las cintas y, la escasez de tiempo, hicieron enfocarnos sólo en cinco datos de país, género, tipo, año de producción y duración. Para el caso de los homónimos, se tomó en cuenta la cinta más reciente, a menos que la cinta fuera parte de un ciclo que hiciera suponer algún director

<sup>6</sup> Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco.





o país en particular. Para las coproducciones, se decidió por el país del director o, en su caso, de Estados Unidos como productor principal. A pesar de las diversas definiciones, nuestro criterio de un filme de cortometraje fue para cintas con duración igual o menor de 45 minutos. Si la información era suficiente para reconocer la cinta específica, se renombró a partir del título en su idioma original para homologar los datos. En los casos de que la información proporcionada por las bases de datos electrónicas o de las mismas delegaciones fuera confusa o contradictoria, la cinta fue descartada para nuestra base, lo que ocurrió con 156 registros. (Para tener mayor claridad de los principales títulos recopilados, véase nuestro Anexo No. 2)

Cuadro 5.3  
**Principal país productor del título**

	País	Frecuencia	%		País	Frecuencia	%		País	Frecuencia	%
1	Estados Unidos	628	37.4	18	Bolivia	4	0.2	34	Suecia	5	0.3
2	México	595	35.4	19	Brasil	5	0.3	35	Tailandia	2	0.1
3	España	74	4.4	20	Colombia	5	0.3	36	Venezuela	2	0.1
4	Francia	71	4.2	21	Dinamarca	3	0.2	37	Bélgica	1	0.1
5	Reino Unido	62	3.7	22	Finlandia	2	0.1	38	Costa Rica	1	0.1
6	Argentina	36	2.1	23	Guatemala	3	0.2	39	Ecuador	1	0.1
7	Japón	34	2.0	24	Irán	4	0.2	40	Holanda	1	0.1
8	Cuba	23	1.4	25	Irlanda	3	0.2	41	Hong Kong	1	0.1
9	Canadá	19	1.1	26	Israel	4	0.2	42	Luxemburgo	1	0.1
10	Italia	18	1.1	27	Nigeria	2	0.1	43	Nueva Zelanda	1	0.1
11	Alemania	17	1.0	28	Noruega	3	0.2	44	Países Bajos	1	0.1
12	Chile	8	0.5	29	Perú	2	0.1	45	Paraguay	1	0.1
13	China	6	0.4	30	Polonia	2	0.1	46	Rumania	1	0.1
14	Corea del Sur	6	0.4	31	Republica Federal de Yugoslavia	2	0.1	47	Rusia	1	0.1
15	Alemania Occidental	5	0.3	32	Suiza	2	0.1	48	Serbia y Montenegro	1	0.1
16	Australia	5	0.3	33	Unión Soviética	3	0.2	49	Turquía	1	0.1
17	Austria	3	0.2						<b>Total</b>	<b>1,681</b>	<b>100.0</b>

Elaboración propia a partir de la información brindada por 14 OIP delegacionales, para 2007 - 2010.

Un primer análisis de todos los títulos registrados, sin distinguir la Delegación que los exhibió, nos arrojó que en los cuatro años analizados (2007–2010), las cintas pertenecieron a 49 distintas nacionalidades de su principal país productor, de las cuales el 25% fueron coproducciones de dos o hasta 7 países. El mayor porcentaje lo ocupa Estados Unidos con el 37.4%, le sigue México con 35.4% y; las 47 nacionalidades restantes representan el 27.2% (véase Cuadro 5.3). Según datos del IMCINE (2010), la asistencia al cine por país de origen en 2010, lo monopolizó Estados Unidos con un 90.5%, mientras que México sólo participó con el 6.1% y el restante 3.4% los demás países (IMCINE, 2010). Comparando estos porcentajes, podemos indicar que la oferta cinematográfica brindada en las demarcaciones, cuenta con mayor representación del cine mexicano y de otros países, aunque persiste la preeminencia estadounidense.

Esta aparente equidad entre las producciones mexicanas y estadounidenses se ve disminuida si tomamos en cuenta la duración de los títulos (véase Cuadro 5.4). Es así como casi la tercera parte de las cintas exhibidas son cortometrajes, lo que significa una menor presencia en términos reales de la producción mexicana. Empero, los datos mostrarían también un beneficio y una verdadera ventana para la exhibición de la gran cantidad de producciones que de este tipo existen en nuestro país ya que, según datos





de IMCINE, tan sólo en 2010 se produjeron 409 cortometrajes, de los cuales el 53.3% se realizaron en el DF (IMCINE, 2010). También es interesante observar que existe una presencia importante de otras producciones como los cortometrajes hispanoamericanos de España y Argentina, tal vez gracias a que no existe una barrera idiomática.

Cuadro 5.4  
**Duración de los 10 primeros países de origen de títulos exhibidos**

Principal país productor	Corto	%	Largo	%	Total por país
Estados Unidos	6	1.0	621	99.0	627
México	186	32.3	389	67.7	575
España	18	24.7	55	75.3	73
Francia	3	4.2	68	95.8	71
Reino Unido	4	6.5	58	93.5	62
Argentina	11	31.4	24	68.6	35
Japón	6	19.4	25	80.6	31
Cuba	4	20.0	16	80.0	20
Canadá	2	10.5	17	89.5	19
Italia	0	.0	18	100.0	18

Elaboración propia a partir de la información brindada por 14 OIP delegacionales, para 2007 - 2010.

El incremento de cortometrajes es una situación mundial, gracias a las facilidades que el formato digital les da a los cineastas para encontrar espacios que les permitan exhibir su trabajo. Espacios que tienen las Delegaciones ya que, si recordamos, éstas sólo cuentan con la infraestructura para proyectar en formatos digitales; sin embargo, lo digital también presenta problemas por la diversidad que de éstos se han generado –MPEG, AVI, JPEG, DIVx, etc. – y que suelen utilizarse por creadores independientes. Y es que la colaboración con organismos, asociaciones o creadores para exhibir su trabajo en las demarcaciones, puede entrar en dificultades en el instante mismo de la reproducción de la cinta (Retama, 2011).

Cuadro 5.5  
**Tipo de títulos exhibidos por país de origen**

Principal país productor	Documental	%	Ficción	%	Total por país
Estados Unidos	16	2.6	605	97.4	621
México	124	23.3	409	76.7	533
España	9	13.2	59	86.8	68
Francia	6	8.5	65	91.5	71
Reino Unido	7	11.3	55	88.7	62
Argentina	11	37.9	18	62.1	29
Japón	0	0.0	34	100.0	34
Cuba	9	45.0	11	55.0	20
Canadá	4	22.2	14	77.8	18
Italia	0	0.0	18	100.0	18

Elaboración propia a partir de la información brindada por 14 OIP delegacionales, para 2007 - 2010.

Así como existe una diversidad en la exhibición de cortometrajes mexicanos, la producción de documentales también cuenta con una amplia presencia en las salas y espacios públicos delegacionales (véase Cuadro 5.5). IMCINE indica que la producción de documentales en el caso de largometrajes representó en 2010 el 20%, mientras que para los cortometrajes fue del 15%, por lo que el porcentaje en la exhibición de más del 20% en las demarcaciones, nos indica una aceptable presencia de documentales. Más





aún si observamos la preponderancia en el número de documentales mexicanos exhibidos en comparación con todos los demás países. Resalta el caso de Argentina con una tercera parte de documentales al igual que Cuba, con casi la mitad de sus títulos, como documentales. Lo cual parece indicarnos que, después de la presencia o apoyo que se le da México, son las creaciones hispanas las que cuentan con mayor diversidad, no obstante representar el 9.8% de las producciones en comparación del 12% que tiene Europa exceptuando España.

Estos resultados son también parte de las colaboraciones que tienen las demarcaciones con otros organismos aparte del IMCINE y la Secretaría de Cultura, como los Festivales de cine *Contra el Silencio*, *todas las Voces*, vinculados directamente con las áreas de cultura delegacionales. Del mismo modo, los funcionarios buscan la participación de otras áreas de la sociedad como las embajadas en el caso de Miguel Hidalgo; pero también con escuelas de cine como el CUEC o el CCC. Sin embargo, la vinculación no ha sido del todo exitosa para las demarcaciones que lo han realizado, por percibirse como un cine demasiado “experimental” para lograr una asistencia numerosa (Saavedra, 2011). Lo que nos habla de las dificultades para una buena comunión entre estratos del campo cinematográfico que, no obstante, comparten la personalidad de ser organismos públicos.

Cuadro 5.6

**Porcentaje del género por país de origen en títulos exhibidos**

	Acción	Animación	Aventura	Ciencia Ficción	Comedia	Drama	Horror	Infantil	Misterio	Musical	Romance	Suspense
Estados Unidos	22.2	0.8	9.0	0.7	10.5	24.3	2.5	21.6	0.8	0.7	0.7	5.6
México	4.8	7.3	4.8	0.3	20.8	54.1	1.0	1.5	0.3	1.0	0.8	3.5
España	0.0	13.6	0.0	1.7	16.9	45.8	6.8	8.5	0.0	1.7	0.0	5.1
Francia	6.3	3.1	3.1	0.0	17.2	53.1	0.0	10.9	0.0	0.0	1.6	4.7
Reino Unido	6.8	3.4	5.1	1.7	6.8	40.7	3.4	22.0	0.0	5.1	0.0	5.1
Argentina	0.0	5.3	5.3	0.0	15.8	63.2	0.0	5.3	0.0	0.0	0.0	5.3
Japón	14.7	32.4	2.9	0.0	0.0	5.9	0.0	44.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Cuba	0.0	20.0	0.0	0.0	20.0	46.7	0.0	0.0	0.0	13.3	0.0	0.0
Canadá	35.7	7.1	0.0	0.0	7.1	21.4	7.1	14.3	0.0	7.1	0.0	0.0
Italia	0.0	0.0	0.0	0.0	35.3	64.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Elaboración propia a partir de la información brindada por 14 OIP delegacionales, para 2007 - 2010.

El 38.3% de los títulos de ficción exhibidos, tuvieron como género el drama, mientras que las cintas dedicadas a los infantes, representaron el 15.2%, seguidas de la comedia con el 13.9%. Dichos resultados muestran una gran diferencia con respecto a la asistencia en salas comerciales, ya que, según datos del IMCINE, los géneros animado y fantasía dirigidos al público infantil, representan más de la tercera parte de la exhibición, sobre todo para cintas estrenadas en 3D (IMCINE, 2010). Por otro lado, si observamos el país de origen de las cintas para el caso del mayor productor, Estados Unidos, los géneros figuran entre el drama (24.3%), acción (22.2%) e infantil (21.6%); mientras que las creaciones de México, escogidas por las demarcaciones son principalmente drama (54.1%) y comedia (20.8%). Un caso interesante que nos parece importante resaltar en cuanto a los países de origen y su género, es el de Japón, país con presencia en





nueve de las catorce demarcaciones analizadas, a partir de sus títulos principalmente infantiles (44.1%) y de animación (32.4%). (Véase Cuadro 5.6)

Cuadro 5.7

**Número de títulos por principales países de origen por década**

País de origen	Década										Total	%
	1907 - 1919	1920-1929	1930-1939	1940-1949	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2010		
Estados Unidos	2	4	6	13	13	15	14	45	128	387	<b>627</b>	40.8
México	1	1	6	24	22	26	63	30	91	324	<b>588</b>	38.2
España			1	1	1	2	7	9	16	37	<b>74</b>	4.8
Francia				2	5	4	4	4	16	36	<b>71</b>	4.6
Reino Unido						3	4	9	14	32	<b>62</b>	4.0
Argentina				1	1	2	1	2	3	24	<b>34</b>	2.2
Japón					2	1	2	5	6	8	<b>24</b>	1.6
Cuba						2	1	3	3	12	<b>21</b>	1.4
Canadá							2	1	1	15	<b>19</b>	1.2
Italia					2	7	2	1	2	4	<b>18</b>	1.2
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>41</b>	<b>46</b>	<b>62</b>	<b>100</b>	<b>109</b>	<b>280</b>	<b>879</b>	<b>1538</b>	100.0
%	0.20	0.33	0.85	2.67	2.99	4.03	6.50	7.09	18.21	57.15	100.00	

Elaboración propia a partir de la información brindada por 14 OIP delegacionales, para 2007 - 2010.

Más de la mitad de las cintas exhibidas son de reciente cuño, como lo muestra el Cuadro 5.7; no obstante, se exhiben producciones de principios del siglo pasado, como el largometraje mexicano *El grito de Dolores o La independencia de México* de 1907. Con respecto a dicha cinta, debemos mencionar que fue parte de lo que podríamos llamar una “retrospectiva” de cine mexicano que se realizó en la mayoría de las demarcaciones en el contexto de los festejos del bicentenario en el año 2010. Dicho festejo, dio un impulso a la producción en muchos sentidos y, el área cinematográfica no fue la excepción; se apoyó la creación de cintas de época, como los largometrajes *El Atentado* (Jorge Fons, 2010) y *Revolución* (Mariana Chenillo, 2010), o la serie de cortometrajes apoyados por CONACULTA denominados *Suertes, humores y pequeñas historias*, todos ellos con presencia en algunas demarcaciones. A pesar de lo que podríamos denominar el “Fenómeno del Bicentenario” dentro de la exhibición cinematográfica, situación que impulsó al cine mexicano en 2010 en salas comerciales y, en los recintos y espacios públicos delegacionales, pudimos observar que antes del 2010, las demarcaciones ya proyectaban habitualmente cine mexicano del siglo pasado como *Santa* (Antonio Moreno, 1932) exhibida en Azcapotzalco en 2007 o *María Candelaria* (Emilio Fernández, 1944), mostrada en Azcapotzalco, Magdalena Contreras y Xochimilco en 2007 y 2008.

La diversidad en los años de producción de las cintas exhibidas, creemos que es una verdadera ventaja de la exhibición delegacional, ya que son pocos los espacios, fuera del círculo comercial, que permiten apreciar filmes de antaño. Lograr tener acceso a dichas cintas, requiere el traslado al sur de la ciudad para asistir a la Cineteca o ser asiduo a algún cineclub del Estado o de la Iniciativa Privada. Así mismo, podemos observar una diferencia en el año de producción de los dos principales creadores que exhiben en las demarcaciones: Estados Unidos y México. El mayor porcentaje de cintas estadounidenses son de manufactura reciente, apenas de la década que termina; por su lado, aunque es similar la situación para





el cine mexicano, el porcentaje aumenta a partir de la década de los cuarentas, es decir, con la llamada “Época de Oro”. En el mismo sentido, existe una amplia presencia de la década de los setentas y los noventas, en las que la primera responde a la amplia producción que tuvo en México la intervención directa por parte del Estado y, la segunda, a la época del llamado “Nuevo Cine Mexicano”. Es así como se presentan las demarcaciones como espacios para seguir “explotando” en cierto sentido la producción fílmica nacional, teniendo como principal reto, la profunda apreciación de dichas creaciones.

Cuadro 5.8  
**Porcentajes de títulos por grupo de país de origen por Delegación**

País de origen	Delegación														Total
	Álvaro Obregón	Azcapotzalco	Benito Juárez	Coyoacán	Cuauhtémoc	Iztacalco	Iztapalapa	Magdalena Contreras	Miguel Hidalgo	Milpa Alta	Tláhuac	Tlalpan	Venustiano Carranza	Xochimilco	
México	66.7	19.2	35.1	36.5	87.8	29.9	36.1	23.5	44.2	21.4	33.3	80.0	15.5	46.7	33.8
Estados Unidos		52.7	43.2	34.1	3.0	29.1	25.8	53.7	23.1	59.0	22.2	10.0	53.8	33.3	40.3
Hispanoamérica /1		8.1	5.4	15.6	6.0	18.8	10.3	8.8	21.2	1.7		10.0	8.3	6.7	9.0
Europa /2	33.3	14.0	10.8	10.4	2.4	14.5	18.6	11.0	5.8	12.8			15.2	13.3	11.7
Asia /3		4.2	2.7	2.4	0.3	4.3	8.2	2.2	5.8	4.3	44.4		5.6		3.8
África /4		0.1			0.3										0.1
Canadá		1.3		0.5	0.3	2.6	1.0						1.0		0.8
Oceania /5		0.3	1.4	0.5				0.7		0.9			0.7		0.4
Total de títulos exhibidos	3	787	74	211	336	117	97	136	52	117	9	10	303	15	2267
Núm. de países por Delegación	2	35	13	20	17	20	17	12	6	13	3	3	22	4	49

/1 España, Argentina, Cuba, Chile, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Perú, Venezuela, Costa Rica, Ecuador y Paraguay)

/2 Francia, Reino Unido, Italia, Alemania, Alemania Occidental, Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega, Polonia, República Federal de Yugoslavia, Suiza, Suecia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Países Bajos, Rumania, Rusia, Serbia y Montenegro

/3 Japón, China, Corea del Sur, Irán, Israel, Unión Soviética, Tailandia, Hong Kong y Turquía

/4 Nigeria

/5 Australia y Nueva Zelanda

Elaboración propia a partir de la información brindada por 14 OIP delegacionales, para 2007 - 2010.

En cuanto a la presencia de los distintos países de origen de las producciones exhibidas en las demarcaciones, ninguna de ellas cuenta con las 49 nacionalidades totales obtenidas (véase Cuadro 5.8). No obstante, la producción de todos los continentes es exhibida en las demarcaciones, es Europa, después de México y Estados Unidos quien ostenta el mayor número de títulos (787). El mayor número de países por delegación lo contiene la oferta de Azcapotzalco; mientras Miguel Hidalgo, demarcación que demostró una amplia inversión en recintos y en el uso del espacio público, presenta uno de los menores números de países, lo que puede ser una muestra de la poca diversidad dentro de las cintas exhibidas, centradas en la producción de México, Estados Unidos e Hispanoamérica. Una concentración similar la podemos observar en Cuauhtémoc quien, a pesar de tener presencia de 17 de los 49 países enumerados, tiene una oferta de casi del 90% de cine mexicano. Mientras que, Milpa Alta, Venustiano Carranza, Magdalena Contreras y Azcapotzalco programan poco más de la mitad de su oferta con cine estadounidense; sin acercarse, claro, al 90% que representa el mismo porcentaje en los círculos comerciales. Finalmente destaca el caso de Iztacalco, con un número promedio de recintos y uso del espacio público para la exhibición y, con uno de los más bajos presupuestos en cultura; empero, con uno de los mayores números de países productores (20) y,





distribución de porcentajes con aparente equidad. Con ello podemos concluir que la diversidad y presencia de la oferta cultural en el territorio, no dependen del tamaño de la partida presupuestal.

Cuadro 5.9

**Número de títulos por género exhibido por Delegación**

Género	Delegación														Total
	Álvaro Obregón	Azacapozalco	Benito Juárez	Coyoacán	Cuauhtémoc	Iztacalco	Iztapalapa	Magdalena Contreras	Miguel Hidalgo	Milpa Alta	Tláhuac	Tlalpan	Venustiano Carranza	Xochimilco	
Acción		118	6	16	8	6	3	17		15			47		236
Animación		25	2	15	22		1	7	4	7		1	12	1	97
Aventura		49	4	6	8	3	7	7	4	8			16	1	113
Ciencia		5		1									2		8
Comedia		102	8	21	34	10	12	7	3	11		3	36	3	250
Drama	2	239	29	31	142	32	42	29	20	25		3	79	5	678
Horror	2	16	1	1	1	3		3	3	2			3		35
Infantil	2	112	19	47	6	9	11	43	8	55	7		76	4	399
Misterio		4		3									1		8
Musical		11		2	1	2	1						1		18
Romance		4			2	1		1					3	1	12
Suspense		33	3	4	8	3	3	5	4	3			15		81
<b>Total de títulos exhibidos</b>	<b>6</b>	<b>718</b>	<b>72</b>	<b>147</b>	<b>232</b>	<b>69</b>	<b>80</b>	<b>119</b>	<b>46</b>	<b>126</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>291</b>	<b>15</b>	<b>1935</b>
Géneros exhibidos por Delegación	3	12	8	11	10	9	8	9	7	8	1	3	12	6	12

Elaboración propia a partir de la información brindada por 14 OIP delegacionales, para 2007 - 2010.

Como vemos en el Cuadro 5.9, el número de los géneros exhibidos es mayor que con los países productores; 11 de las 14 delegaciones proyectaron la mitad o más de los géneros analizados, siendo Azcapotzalco y Venustiano Carranza quienes abarcaron la totalidad de ellos.

Cuadro 5.10

**Comparación de la exhibición en 14 Delegaciones a partir de cinco categorías**

	Álvaro Obregón	Azacapozalco	Benito Juárez	Coyoacán	Cuauhtémoc	Iztacalco	Iztapalapa	Magdalena Contreras	Miguel Hidalgo	Milpa Alta	Tláhuac	Tlalpan	Venustiano Carranza	Xochimilco
Núm. de países de origen	2	35	13	20	17	20	17	12	6	13	3	3	22	4
6 o menos= 0; 17 o más=2	0	2	1	2	2	2	2	1	0	1	0	0	2	0
Núm. de géneros exhibidos	3	12	8	11	10	9	8	9	7	8	1	3	12	6
5 o menos=0; 8 o más=2	0	2	2	2	2	2	2	2	1	2	0	0	2	1
Porcentajes de cortometrajes	0.00	5.75	8.86	16.34	47.35	17.09	2.06	5.11	17.86	2.56	11.11	10.00	2.64	6.25
6% o menos=0; 15% o más=2	0	0	1	2	2	2	0	0	2	0	1	1	0	1
Porcentaje de documentales	0.00	10.55	14.29	30.54	15.81	42.11	18.56	12.59	11.11	9.48	30.00	30.00	3.31	6.67
10% o menos=0; 20% o más=2	0	1	1	2	1	2	1	1	1	0	2	2	0	0
Número de décadas	2	10	8	10	9	7	7	8	8	8	3	4	9	7
4 o menos=0; 8 o más= 2	0	2	2	2	2	1	1	2	2	2	0	0	2	1
<b>Suma de categorías</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>3</b>
4 o menos=baja; 8 o más=alta	baja	media	media	alta	alta	alta	media	media	media	media	baja	baja	media	baja

Elaboración propia a partir de la información brindada por 14 OIP delegacionales, para 2007 - 2010.

En un ejercicio por conocer el nivel de diversidad en las demarcaciones, decidimos comparar las cinco categorías a partir del número o porcentaje de cintas exhibidas en los cuatro años de información (2007 – 2010). Para el caso de la categoría de países de origen, géneros y décadas, comparamos el número que representó para cada demarcación; mientras para cortometrajes y documentales, se confrontaron los porcentajes con respecto al total de su contraparte, es decir, largometrajes y filmes de ficción. Finalmente,





dimos valores a cada número o porcentaje en una escala de 0 a 2; y con la suma de los valores dados a las cinco categorías, jerarquizar como *baja*, *media* y *alta*. (Véase Cuadro 5.10)

En sentido similar, se comparó la oferta por habitante en cada Delegación a partir de la suma de los recintos y espacios públicos donde se exhibió cine, dividido entre la población delegacional según el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, como una forma muy básica para conocer la cobertura existente. El resultado se jerarquizó nuevamente en tres niveles: elevada, cuando la población/ espacios de exhibición fuera 20,000 o menos; media, cuando el resultado fuera mayor a 20,000 y menor a 50,000; y poca, cuando el cociente fuera igual o mayor de 50,000.(Véase Cuadro 5.11)

Cuadro 5.11

**Comparación de la exhibición cinematográfica por habitante (cobertura), por Delegación**

	Álvaro Obregón	Azacapatzalco	Benito Juárez	Coyoacán	Cuauhtémoc	Iztacalco	Iztapalapa	Magdalena Contreras	Miguel Hidalgo	Milpa Alta	Tláhuac	Tlalpan	Venustiano Carranza	Xochimilco
Núm. recintos y espacios públicos de exhibición	4	14	10	7	32	1	29	13	43	7	10	8	1	6
Población 2010*	727,034	414,711	385,439	620,416	531,831	384,326	1,815,786	239,086	372,889	130,582	360,265	650,567	430,978	415,007
Población por Espacios de exhibición	181,759	29,622	38,544	88,631	16,620	384,326	62,613	18,391	8,672	18,655	36,027	81,321	430,978	69,168
Nivel de exhibición cinematográfica por habitante	poca	media	media	poca	elevada	poca	poca	elevada	elevada	elevada	media	poca	poca	poca

Criterios para clasificar el cociente: Igual o mayor a 50,000 = elevada; mayor de 20,000 y menor a 50,000= media; igual o menor a 20,000.= poca

\* Censo de Población y Vivienda 2010. INEGI

Elaboración propia a partir de la información brindada por 14 OIP delegacionales, para 2007 - 2010.

El criterio para clasificar el grado de cobertura de las demarcaciones se realizó a partir del análisis de los cocientes obtenidos, con el objetivo de jerarquizar a cada demarcación. Dicha tipificación es un ejercicio meramente cuantitativo, que deja al margen un análisis territorial que permita ver el grado de concentración espacial y, sobre todo, el grado de marginación como lo vimos en apartados anteriores.

Cuadro 5.12

**Tipologías a partir de las clasificaciones de diversidad y exhibición por Delegación**

Clasificaciones		Diversidad		
		baja	media	alta
Cobertura (exhibición de cine por habitante)	poca	Álvaro Obregón	Iztapalapa	Coyoacán
		Tlalpan	Venustiano Carranza	Iztacalco
		Xochimilco		
	media	Tláhuac	Azacapatzalco	Cuauhtémoc
			Benito Juárez	
			Magdalena Contreras	
	elevada		Miguel Hidalgo	
			Milpa Alta	

Elaboración propia

Finalmente, podemos realizar una comparación a partir de las clasificaciones mencionadas; observando que la mitad de las demarcaciones cuentan con una diversidad media y sólo tres de ellas, alta. Del mismo modo, la oferta por el número de población es en su mayoría poca o media, mostrando el poco alcance por llevar cine a sus pobladores (véase Cuadro 5.12). No obstante, debemos reconocer que las Delegaciones son exhibidores con mayor posibilidad para apreciar cintas de diversos países, años y géneros





que en los circuitos comerciales, empero, no se les distancian del todo ni revierten el monopolio de la producción estadounidense. De los resultados arrojados, una única demarcación cuenta con un alto nivel de diversidad y una elevada cobertura (Cuauhtémoc); lo que parece mostrar que el peso de la centralidad no se ha perdido del todo y, que los territorios periféricos siguen manteniéndose al margen del derecho a una mejor oferta cultural. Se debe tomar en cuenta que el cálculo de nuestra cobertura surge de la población residente, no la flotante, lo cual matiza los resultados de gran parte de las Delegaciones centrales.

En este último capítulo nos dimos a la tarea de analizar cómo se lleva a la práctica la política cultural en materia cinematográfica de gran parte de las Delegaciones del Distrito Federal. Conocimos que muy pocas de ellas explicitan en sus Programas Delegacionales sus propias políticas culturales, lo cual deja sin mucho valor la descentralización que espera redistribuir el poder en la sociedad. Sin esta claridad en la política a seguir, las administraciones proporcionan su propio peso específico presupuestal y organizacional, según su concepto de cultura. Es en este nivel de gobierno donde podemos reconocer fácilmente el uso que se le da a la cultura, instrumento más que un derecho; la cultura como medio de expresión de la sociedad se relega a ser herramienta para prevenir el delito, apoyar a la educación, al deporte o al civismo, pero sobre todo, para obtener mayores números en la persistente necesidad por informar anualmente los gastos presupuestales.

Un mayor porcentaje en la partida presupuestal y prioridad en el puesto que ocupa en el organigrama el departamento de cultura, no son garantía de mejores resultados, no así el uso eficiente de los recursos, la profesionalización y coordinación de las áreas de cultura. Las presiones por dar resultados óptimos en un trienio hacen necesaria la claridad por reconocer el papel que juega el nivel delegacional dentro de la estructura estatal. En materia cultural su espectro se restringe a la comunidad que le es próxima; teniendo la oportunidad de ser principio y final de la tan mencionada red cultural de la ciudad, donde no se yuxtapongan políticas culturales, sino se logre un proceso simbiótico entre ellas.

Los tres paradigmas que practica en mayor medida la Secretaría de Cultura – Democratización cultural, Democracia/Participación cultural, Privatización conservadora – nos pueden dar pie para las características que requeriría una mejor red cultural delegacional, donde su directriz fuera sí ampliar territorialmente la oferta cultural pero favoreciendo la participación de la población en general con la colaboración de la sociedad civil organizada y la iniciativa privada, ésta, con claros lineamientos que equilibren sus objetivos con los del bien común del Estado. Por supuesto, no pueden dejarse de lado las ventajas que cada demarcación tiene en su territorio, a partir del conocimiento que de éste se tenga y la creación de medios que permitan su participación, para abatir la discontinuidad entre cada administración. Creemos también indispensable una colaboración interdelegacional, en coordinación con la Secretaría de





Cultura (vertical), pero también entre las áreas de cultura delegacional (horizontal), para que las ventajas que representa la localización de ciertos agentes locales (embajadas, escuelas, centros culturales, creadores, etc.), aumente la pluralidad del DF en su conjunto.

Es indispensable pues, la organización de una red donde el Estado a nivel Delegacional que no funja como otro seguidor incondicional de las leyes del mercado, sino un coordinador y actor dentro de una red de colaboración de diversos agentes sociales y privados. Esta red de colaboración de agentes culturales existe pero con errores y éxitos en algunas demarcaciones; no obstante, vemos como indispensable la profesionalización de los funcionarios a cargo de las áreas de cultura, que coadyuven no sólo a la eficiencia presupuestaria sino a una mejor coordinación de los diversos agentes culturales involucrados y, con lineamientos de la política cultural local especificados dentro del programa delegacional, que busque la colaboración con los otros niveles del Estado. Igualmente, una generación o perfeccionamiento de mecanismos para la participación de la población y sociedad organizada, como programadores de la oferta y como espectadores “calificados”, ya sea siguiendo el protocolo “ortodoxo” de cineclub o con un programa de “creación de públicos”; siendo el cine el medio para expresarse, conocer otras culturas y sus diferencias, reconocerse e identificarse y, por supuesto, entretenerse. Todo como parte de la participación indispensable dentro de un sistema democrático.

Una red cultural con estas características, sería base para garantizar la pluralidad cinematográfica, pero también la exhibición del cine mexicano no sólo de las obras que produzca la industria nacional – la que aumenta gracias a IMCINE – sino de los creadores independientes con domicilio en las demarcaciones. Así mismo, la escasez de recintos a cargo de cada Delegación no es impedimento para aumentar ni ampliar la oferta cinematográfica; el Cinema Móvil se muestra como una buena estrategia para acercar el cine a gran parte del territorio delegacional. No obstante, representa una inversión que no se permite o no es posible dentro del presupuesto público de otras demarcaciones; sin embargo, los avances tecnológicos han aminorado los costos para adquirir el equipo mínimo para la exhibición en el espacio público, sumado a las posibles colaboraciones con organismos privados como lo hace Cinepop en la Magdalena Contreras.

El análisis territorial y de los títulos de la oferta, nos permitieron tener una “fotografía” de lo que en la práctica existe en materia cultural dentro de las delegaciones; nuestros resultados, en cuanto a la baja cobertura territorial, mediana pluralidad y fomento al cine mexicano siempre debajo del estadounidense, toman importancia no sólo como parte de lo realizado en materia cultural por cada administración, sino por las dificultades para descentralizar las políticas culturales y la pérdida de la colaboración y eficiencia presupuestaria necesaria para sus óptimos resultados. También como un ejemplo del precario uso del espacio público, a través de la estrategia de ofrecer cine para la convivencia de los habitantes de la ciudad.



## CONCLUSIONES

Con esta investigación hemos dado cuenta de la multidimensionalidad del cine; el cual no sólo es industria, arte, producto cultural, entretenimiento (García, 1994) o formador de la cultura nacional (Monsiváis, 1981), también es motivo de convocatoria para multitudes en el zócalo y, como espacio construido, se conformó como un hito urbano. Sumado a ello, expusimos como los diversos agentes involucrados y su sistema de relaciones reflejan en muchos sentidos la desigual estructura social de nuestro país; y es que el valor que representa el mercado exhibidor de las cadenas comerciales en México a nivel mundial, ha confeccionado durante décadas, como en otros sectores, la tendencia a la creación de grandes monopolios nacionales.

Se nos presenta con ello la ya conocida lógica de la Iniciativa Privada por obtener las mayores ganancias al menor costo. Como vimos a lo largo de nuestra investigación, una parte de los involucrados en el campo cinematográfico tienen como principal lineamiento la rentabilidad y al cine como una mercancía; como aquellos librecambistas opositores a la Excepción Cultural. A pesar de dichos lineamientos, y a las nuevas salas *multiplex*, que son percibidas por algunos como “expedios de palomitas con pantallas” (Brennan, 2006: 29), vimos que también son quienes han acercado en los hechos la oferta cinematográfica a gran parte de la ZMVM. No obstante, la proliferación de grandes complejos en colonias populares del oriente, no significa igualdad en la calidad de infraestructura y servicios proporcionados en las zonas residenciales del poniente, ni la diversificación en la oferta que existe en el centro y sur de la ciudad.

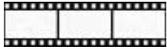
Por su parte, la participación del Estado como – supuesto – regidor del campo a través de sus atribuciones legislativas, se ha enfrentado a presiones de dos “bandos” bien diferenciados. Por un lado, las industrias culturales cinematográficas, que han conformado corporaciones como *las majors*, y que hacen sentir su influencia supraterritorial en el país a través de los grandes distribuidores, exhibidores y empresas de doblaje y subtítulaje. Por otro lado están los creadores nacionales que han logrado insertar en el marco jurídico nacional, su concepción de arte y expresión cultural, lo que generó incentivos fiscales, para lograr un lento pero constante incremento en la producción. No obstante, fideicomisos como el FIDECINE muestran riesgo de desaparecer tras las reformas fiscales recientes; sumado al cuestionamiento que se ha hecho de la calidad de las cintas apoyadas y, que el esfuerzo parece ser insuficiente como lo refleja el engrosamiento de las filas del *Mexican Hollywood*.

Es así como a diferencia de la Iniciativa Privada, el Estado presenta – en su discurso y en muchas de sus prácticas –

Foto 6.1



Dolores del Río en Xochimilco, *María Candelaria* (Emilio Fernández, 1943)  
Fuente: Martínez Assad (2010), p. 42



una lógica distinta que las leyes del mercado. La cultura y su oferta se plantean como un derecho y como seguimiento a los planteamientos de la UNESCO (1987), sumado al cobijo de la actividad cinematográfica nacional a través del IMCINE y de los mencionados fideicomisos; conservación de su acervo gracias a la Cineteca Nacional y el desarrollo de profesionales del cine a través de una de las principales escuelas en el país como lo es el CCC. Todo ello responde a una concepción del cine no como mercancía, sino como patrimonio que requiere del cobijo como parte de la expresión simbólica de su población y otro derecho mas dentro de un Estado que se postula como democrático y quien aboga por el interés público.

A pesar de dichas prácticas, el Estado mexicano dista mucho de tener un marco jurídico “proteccionista” como el caso de legislaciones como la de Francia que como vimos, cuenta con un amplio curriculum de lucha a favor de la Excepción Cultural, y por ende, de su producción nacional. Lo cual puede explicar que sea una de las cinco nacionalidades con mayor presencia dentro de la oferta delegacional. En consecuencia, se ha convertido en un hito y punto de comparación para creadores que pugnan por mayores apoyos para el cine nacional. Mientras, al otro lado se encuentra la IP, calificando dichas prácticas de proteccionistas y ajenas al sistema económico imperante. Argumentos que al parecer siguen inclinando la balanza dentro del Estado mexicano y la puesta en práctica de la legislación actual hacia éstos últimos.

Por supuesto, el grado de atribuciones jurídicas disminuye con cada nivel de gobierno, reflejado no sólo en el alcance de cada documento, sino en su aplicación, que como expusimos, es mucho más corta de lo que se podría pensar. Esto no ha impedido al gobierno local generar su propio marco jurídico en materia cinematográfica, con la publicación de la *Ley de Fomento al Cine Mexicano en el Distrito Federal* y sus consecuencias con la creación del Fideicomiso de Promoción y Desarrollo del Cine Mexicano en el DF (PROCINEDF) y la Comisión de Filmaciones que, en conjunto, han servido para centralizar los permisos de filmación, organizar y apoyar a diversos festivales – igualmente centralizados en la Secretaría de Cultura – promover cintas mexicanas, y avanzar de forma más que lenta, en el proyecto de construcción y rehabilitación de los antiguos cines de barrio que siguen en su mayoría, en el abandono.

Aunque reconocemos haber encontrado grandes disociaciones entre los discursos, documentos, los buenos deseos y la aplicación de las políticas culturales; también observamos las diversas relaciones que existen dentro del campo cultural y, en específico, del cine en el DF. Dentro de dicha cadena de valor, las distintas lógicas de rentabilidad, de arte o del cine como patrimonio, presentan puntos de negociación y hasta de cooperación, como las salas de grandes cadenas comerciales que apoyan la exhibición del cine mexicano y de aquellas producciones que pueden calificarse como de “arte”. No así, la falta de recursos puede ser un gran obstáculo para que centros culturales y las mismas áreas de cultura delegacionales, puedan exhibir ciertas cintas, ante la dificultad para pagar los derechos de autor.





Por su parte, el GDF a través de la Secretaría de Cultura ha sacado provecho de la localización en su territorio de diversos creadores cinematográficos, así como de centros culturales, instituciones, organismos civiles, etc., para generar Festivales de gran relevancia que suelen “compartirse” con las Delegaciones. Observando pues, que la Institución a cargo de la cultura en el DF, se ha desarrollado como un buen interlocutor entre agentes privados, públicos y sociales; empero, tiende a centralizar las funciones en contraposición a su discurso “municipalizador”. Ejemplo de ello es la Red de Cineclubes que se coordinan desde la Secretaría, y de quienes las Delegaciones no conocen número, domicilio o personal organizador.

Uno de los agentes que observamos como prioritario y pieza clave dentro del campo cinematográfico en el DF, es el IMCINE quien, como agente público federal, participa dentro del sector privado financiando la exhibición en sus salas; apoya – sin falta de críticas y cuestionamientos – a la producción nacional; ha logrado una estrecha relación con el GDF para exhibir su catálogo y nuevas producciones – ejemplo son los estrenos de cintas mexicanas en el zócalo – y; como expusimos en nuestro último capítulo, el IMCINE participa directamente con muchas de las delegaciones abriendo su catálogo para la exhibición en su territorio, generando convenios y hasta proporcionando, sin costo alguno, parte de su acervo en video para las áreas de cultura delegacionales.

Uno de los preceptos que durante toda nuestra investigación fue objeto de atención dentro de los resultados de las políticas culturales, fue la creación de instrumentos e impulso a la participación de la población a expresarse a través de la cultura. Nuestro interés radicó no sólo por ser característica principal de uno de los paradigmas de dichas políticas (*Democracia participativa*); sino porque es factor clave para evaluar el seguimiento a la cultura como un derecho y el grado de descentralización o “municipalización” que se le da a un gobierno próximo a sus pobladores, como lo son las delegaciones. Por ello creemos importante destacar la relación que se tienen con organismos de la sociedad civil organizada que, a través de su acervo y programación de festivales (Contra el Silencio Todas las Voces, Cine Mórbido, entre otros), participan dentro de la oferta cinematográfica, en ocasiones, buscando el contacto directo con las demarcaciones. Sumado a ellos se encuentran algunas embajadas o creadores independientes que buscan o son invitados por las Delegaciones para participar con sus cintas, mostrando una relación de cooperación con las mismas.

No obstante, existen agentes dentro del sistema que entienden al cine como arte, y quienes suelen entrar en conflicto con quienes lo conciben como entretenimiento,



Foto 6.2

Baile en el foro Lindberg del Parque México, *La india bonita* (Antonio Helu, 1938)  
Fuente: Martínez Assad (2010), p. 37





como lo entiende gran parte de la población. Y es que las escuelas de cine, como el CCC y el CUEC, han sido invitadas a participar en los espacios y recintos de algunas demarcaciones, teniendo resultados divergentes que le imprimen ciertas dificultades para poder exhibirse ampliamente. Las estrategias exitosas muestran que se requiere una “traducción” de estas expresiones cinematográficas, a través de mesas de discusión o exposición de los creadores. Mientras que las experiencias fallidas – y generalizadas – tienden a la negativa por volver a programar dicho tipo de cintas. Exponiendo así que el interés de cooperación entre agentes del campo, puede obstaculizarse por las características del producto exhibido, a pesar de una política cultural que tenga como objetivos diversificar la oferta y apoyar al “patrimonio nacional”. No obstante, también muestra que existen estrategias más “creativas” que pueden introducir a la población en otros tipos de expresión más allá del hollywoodense y, que la programación de ciertas cintas necesita mayor esfuerzo y recursos – sobre todo humanos – que sólo “poner play” a un reproductor de video.

Ciertamente, la participación directa de la población ha existido de manera constante en el campo cinematográfico a través de los cineclubes; esos “otros exhibidores” que expresan sus intereses propios con o sin apoyo de los demás agentes involucrados. Ya sean arropados por centros culturales, grupos organizados específicos o con sólo recursos propios de un puñado de cinéfilos, son agentes que reconocemos como claves. Son espacios de participación ciudadana; en su mayoría son de alcance muy local; aunque existe un “protocolo” que necesita seguimiento, también su flexibilidad les permite cierta autonomía y adecuación a los cambios que se presenten; y han generado sus propias estrategias para vincularse con otros agentes como distribuidoras, embajadas, organismos públicos, entre otros, lo que los ha mantenido presentes durante décadas en la escena urbana. Reconociendo dichas características, creemos que su potencial ha sido escasamente explotado por los gobiernos delegacionales como un eslabón más de cooperación para impulsar la oferta cinematográfica y como formadores de públicos. Del mismo modo, vemos como un peligro la “sutil” centralización que realiza la Secretaría de Cultura por “administrar” a algunos cineclubes, sin buscar la vinculación con sus territorios delegacionales.

En el trayecto de esta investigación nos cuestionamos la existencia de dos sistemas – el privado y el público – que interactuaban dentro del campo cinematográfico; sin embargo, al reconocer los procesos culturales y tipos de relaciones que existen entre los distintos agentes, concluimos que existe un solo sistema de relaciones, aunque con concepciones distintas – mercancía, arte, entretenimiento, patrimonio, derecho – de un mismo objeto en juego, el cine. Cada agente presenta diversas estrategias de dominación, subversión o sobrevivencia, existiendo relaciones de cooperación entre quienes buscan rentabilidad y ampliar la oferta, como la empresa privada Cinepop y la delegación Magdalena Contreras. Pero también conflictos para poder participar en conjunto entre agentes públicos como el CUEC y la delegación Cuauhtémoc. La identificación de





estos procesos nos ha aclarado y respondido nuestros objetivos planteados en un principio, pero también nos muestra una mayor complejidad y nuevos cuestionamientos como la posible parcialidad de las concepciones de cada agente, es decir, las empresas privadas que buscan rentabilidad pero que también favorecen la oferta entre aquellos de menores recursos, ¿de qué depende su participación diferenciada entre las demarcaciones?

Por otra parte, debemos entender los paradigmas planteados por García Canclini (1987), como “tipos ideales” que no existen de forma total en la realidad, por lo cual no podemos calificar como negativa la presencia de lo que reconocimos como tres distintos paradigmas practicados por la Secretaría de Cultura del Distrito Federal. La extensión del acceso a la cultura (*Democratización de la cultura*), se hizo prioritario tras el cuasi abandono que existía por parte de SOCIOCULTUR; sin embargo casi dos lustros no han podido afianzar parte del sueño de Alejandro Aura. Los cambios de las subsiguientes administraciones delinearon las características de una Red para el Desarrollo Comunitario (*Democracia cultural o Participativa*), que anualmente se reinventa dejando en el camino a todo aquel que intenta expresarse simbólicamente. No obstante, las recientes iniciativas a favor de la “economía de la creatividad” (*Privatización neoconservadora*), se mantienen en sorprendente constancia y con características difíciles de calificar, entre agentes privados o de aquella sociedad civil organizada e interesada en apoyar a creadores independientes. Creemos pues que la presencia de estos tres paradigmas muestra la capacidad y flexibilidad del GDF; empero, nuestro análisis nos indica que también pone en riesgo el logro de los objetivos que pretende cada uno, en un paralelismo de aquello de “*el que mucho abarca, poco aprieta*”.

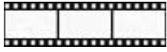
Por su parte, las demarcaciones muestran dificultades para explicitar sus políticas culturales en los Programas de Desarrollo Delegacionales, siendo una copia de los preceptos del Programa General de Desarrollo del DF o tibias menciones sin lineamientos específicos. Por lo cual analizamos el grado de importancia que se le procura a la oferta cultural a través de la asignación presupuestal, nivel en el organigrama administrativo y los programas dirigidos a ésta. A partir de dicho examen podemos concluir que, a nueve años de la descentralización de funciones culturales y tres administraciones delegacionales, siguen sin aclararse los objetivos de las políticas culturales de cada demarcación y, por ende, sin observarse con precisión algún paradigma cultural más allá de la “consigna”, casi generalizada, por extender la oferta cinematográfica en

Foto 6.3



Escena de *Matiné* (Humberto Hermosillo, 1976), en la Basílica de Guadalupe  
Fuente: Martínez Assad (2010), p. 107





su territorio (*Democratización cultural*), dejando para una siguiente administración – que tal vez no lo haga – la participación de la población que implica la práctica democrática.

El cambio de perspectiva que la UNESCO dio al desarrollo a partir de su “culturalización”, muestra la aplicación que se le puede dar a la expresión simbólica. Por lo cual no sorprende el uso que las demarcaciones hacen de la cultura, muchas veces como seguimiento a su propia concepción, reflejado en el lugar que le asignan dentro de su organigrama administrativo. Ya sea cercana al civismo, al deporte o a la educación, lo cierto es que la cultura se vislumbra como simple entretenimiento al que asiste la población y, en pocas ocasiones explicita – como lo vimos en el caso de Venustiano Carranza – como medio para prevenir el delito. Sin embargo, y aunque nuestras entrevistas a funcionarios mostraron que la cultura se reconoce como instrumento para la cohesión social, la necesidad por mostrar grandes resultados en el número de eventos culturales y las altas cifras de asistencia son prioritarios para gobiernos que en un trienio tienen que conocer la situación de su demarcación, generar sus propias políticas, aplicarlas, presentar informes y prever el puesto que obtendrán al final de su administración.

Ante el cuestionamiento de herramientas para impulsar la participación de la población de las demarcaciones en la oferta cinematográfica, la respuesta iba desde una incompreensión de la pregunta hasta la rotunda negativa. Exponiendo con ello que la participación ciudadana en la oferta cultural significa asistir a las diversas clases que se imparten en las casas de cultura delegacionales, y la asistencia a los eventos organizados en recintos y espacios públicos. La inexistencia de medios para la participación activa de la población en general existe excepcionalmente – como en el caso de los ciclos organizados por la Unión de Rebeldes Zapatistas de Ricardo Nicacio en la delegación Azcapotzalco – sin reconocerse, por los funcionarios a cargo, no sólo como parte de la apropiación del derecho a la cultura, sino como el seguimiento e interés que puede dar la población a los programas culturales, del que tanto carecen todas las delegacionales. Dejando en el camino, la ventaja que representa un tercer nivel de gobierno que identificamos como el más próximo a sus ciudadanos.

Por su parte, nuestros resultados en cuanto a la oferta cinematográfica en las delegaciones, nos mostraron que a pesar de mantener una lógica alejada a la rentabilidad de la iniciativa privada, no dejan de estar influidas por la presencia dominante de las producciones estadounidenses. Las demarcaciones brindan una pluralidad cinematográfica no tan vasta como podría pensarse, gracias al acceso que ya se tiene a producciones extranjeras a través del video, pero sí mayor, comparada con el dominio de las cintas estadounidenses en las salas de cadenas comerciales. Del mismo modo, los recintos y espacios públicos utilizados por las delegaciones, se muestran como ventanas abiertas para el fomento a la exhibición cinematográfica nacional de tiempos recientes y pasados; situación que expone la diversidad que existe en





los títulos exhibidos tanto en nacionalidad, años y tipos de producción (ficción y documental), siempre bajo el persistente dominio estadounidense.

Nuestros gratos resultados con respecto a la diversidad y fomento al cine mexicano, quedan parcialmente desestimados frente a la baja cobertura que observamos tras analizar los espacios en los que se oferta cine dentro de los territorios delegados. Y es que a pesar del abatimiento de costos – gracias a las nuevas tecnologías de proyección – y las atribuciones con que cuentan las administraciones con respecto al uso del espacio público, la ampliación de la oferta en el territorio es escasa, a pesar de los vanagloriosos informes de asistencia a las exhibiciones cinematográficas. Ya sean las dificultades del territorio mismo – como en Cuajimalpa o Iztapalapa – o las “peligrosas” características de la población en colonias de alto grado de marginación, la oferta cinematográfica está muy lejos de acercarse a aquellos que necesitan invertir gran parte de su sueldo para asistir a alguna sala comercial, que sí han logrado aproximarse – aunque diferenciadamente – a gran parte de la población de la ciudad.

García Canclini (1994) en uno de sus estudios explicó el éxito de la “época de oro” del cine mexicano, por su alta integración interna y relativa autonomía; por ello no nos parece descabellada la idea de proponer una Red en materia cinematográfica – como la expusimos al final de nuestro último capítulo – donde participen los diversos agentes involucrados que, como hemos expuesto, sus diferencias conceptuales del cine no son impedimento para su colaboración. Esta Red requiere prioritariamente, de cooperación de los distintos niveles de gobierno y sus organismos, como lo hace el IMCINE, quien ha demostrado participar activamente en los tres niveles de gobierno y organismos privados. Se necesitan para ello amplios cuadros de profesionales que conozcan el contexto y las distintas lógicas que existen dentro de la cultura, sumado a las cualidades para lograr negociaciones con agentes de tanto peso como los distribuidores y exhibidores privados, cosa que ha demostrado posible, en cierta medida, la delegación Magdalena Contreras.

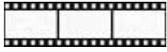
Así mismo, se requiere ampliar la participación – que ya existe – de la sociedad civil organizada, quien demuestra que puede generar festivales de gran tradición dentro de la ciudad. Sumando en paralelo la colaboración con otros sectores de la sociedad, como las embajadas en el caso de Miguel Hidalgo, para mostrar sus producciones e incrementar la pluralidad de la oferta. Como un factor importante y al parecer olvidado, es la participación activa de la población en general, ya sea como invitados a programar ciclos, como servidores sociales o como críticos de las cintas exhibidas, se



Foto 6.4

Escena de *Vivir mata* (Nicolás Echeverría, 2002), en la alameda Cabeza de Juárez  
Fuente: Martínez Assad (2010), p. 131





requiere ver a la gente no sólo como asistentes que engrosan la “numeralia” de cada informe mensual o trimestral, sino como agentes colaboradores que en algún momento abarrotaron las grandes salas cinematográficas y quienes generaron todo un movimiento cineclubista en la ciudad. Esa ciudad que es locación de producciones nacionales y extranjeras (véanse fotos 6.1 a 6.4), pero que también nos ha recluido al espacio privado, para ver cine de manera legal o ilegal, haciendo perder de manera constante, la dimensión social del cine, como pretexto para la tan necesaria cohesión social.

Nuestra hipótesis guió la investigación para reconocer los avances que se han logrado con la descentralización de las políticas culturales hacia las delegaciones y su participación dentro del campo cinematográfico como articuladores de agentes privados, públicos y sociales. Sin embargo, nuestros resultados muestran que queda mucho por hacer a nivel delegacional, pero que también dejamos muchas cosas en el “tintero”, ya sea por tiempo o por extensión del presente documento.

En principio, una categoría que dejamos sin explorar por falta de información y tiempo, fue el sesgo que podría dar el partido político al que pertenecen los gobiernos delegacionales durante las tres administraciones que analizamos. Es decir, ¿existen diferencias en las políticas culturales de cada delegación a partir del matiz ideológico que le puede incitar el partido político al que pertenecen?, ¿la ideología partidista delegacional sesga o direcciona el papel de mediador o articulador cultural dentro de su territorio y con los gobiernos local y federal?

Un aspecto que no profundizamos, que ha sido analizado por muchas otras disciplinas y, por ende, tuvimos contacto con abundante información, es el papel de los cineclubes como agentes articuladores dentro del campo. Su “trabajo hormiga” puede encontrarse en distintos niveles territoriales y también en los ámbitos social, público y privado; sumado a que muchos de los funcionarios u organizadores de festivales tienen un amplio curriculum como cineclubistas, lo que en muchas ocasiones, los avala casi a la par de los profesionales cinematográficos. Por otro lado, hicimos sólo pequeñas menciones a los principales actores dentro de este campo: los espectadores, aspecto que creemos no sólo es importante sino indispensable analizar para la evaluación de cualquier política pública. ¿Son los recintos o espacios públicos hasta hoy utilizados para la exhibición, los más idóneos para proyectar cine?, ¿a la población le interesa el tipo de títulos exhibidos, su diversidad o preferencia por lo mexicano?, ¿sería viable la participación activa de la gente como programadora de cintas o generadora de festivales delegacionales?, ¿es posible un proyecto de formación de públicos y cuál sería su protocolo y agentes involucrados?

Son sólo algunas preguntas que creemos son de interés para el tema que nos atañe pero también para otros profesionales que se interesen en las políticas públicas, la cultura como tema transversal y el cine como verdadera herramienta multidimensional.



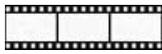
## ANEXOS

## Anexo No. 1

## Listado de Espacios Públicos o Recintos registrados que exhibieron cine durante 2007 a 2010, por Delegación

Delegación	Descripción	Espacio Público /Recinto	Año de exhibición			
			2007	2008	2009	2010
Álvaro Obregón	Foro del Olivar	EP	2007			
Álvaro Obregón	Yucatán	EP		2008		
Álvaro Obregón	Teatro de la Juventud	R	2007	2008	2009	2010
Álvaro Obregón	Centro de Desarrollo comunitario La Conchita	R				2010
Azcapotzalco	Jardín Hidalgo	EP	2007	2008	2009	2010
Azcapotzalco	Explanada Delegacional	EP	2007	2008	2009	
Azcapotzalco	Parque Revolución de la Nueva Santa María	EP		2008		2010
Azcapotzalco	Canchas de Basquetbol de la U.H. Villas Azcapotzalco	EP			2009	
Azcapotzalco	Campo Verde esq. Campo encantado Col. San Antonio	EP				2010
Azcapotzalco	Deportivo Rabaul Av. Rabaul, entre norte 75 y norte 73 Col. Jardín Azpeitia	EP				2010
Azcapotzalco	Jardín San Lucas Av. Nextengo Col. Nextengo	EP				2010
Azcapotzalco	Kiosco de San Miguel Amantla Fresno y Morelos. Col. San Miguel Amantla	EP				2010
Azcapotzalco	Parque de la China. Col. Clavería	EP				2010
Azcapotzalco	Casa de Cultura de Azcapotzalco	R	2007	2008	2009	2010
Azcapotzalco	Videoteca Manuel Álvarez Bravo	R	2007	2008	2009	2010
Azcapotzalco	Módulo de Atención Juvenil Azcapotzalco	R		2008	2009	
Azcapotzalco	Módulo Morelos 10	R				2010
Azcapotzalco	Casa de la Palabra José Emilio Pacheco Col. Nextengo	R				2010
Benito Juárez	Explanada Delegacional	EP	2007			
Benito Juárez	Parque Arboledas	EP		2008		2010
Benito Juárez	Casa de Cultura Álamos Postal	R	2007	2008	2009	2010
Benito Juárez	Centro Cultural Alicia Santillana de Guajardo	R	2007	2008	2009	2010
Benito Juárez	Casa de Cultura Zacahuitzco	R	2007	2008	2009	2010
Benito Juárez	Casa de Cultura Moderna	R	2007	2008	2009	
Benito Juárez	Centro Cultural Iztaccíhuatl	R	2007	2008		
Benito Juárez	Centro Cultural Nativitas	R	2007	2008		
Benito Juárez	Centro Cultural del Periodista	R	2007			2010
Benito Juárez	Centro Cultural Juan Rulfo	R			2009	2010
Coyoacán	Foro Cultural Coyoacanense Hugo Argüelles	R	2007	2008	2009	2010
Coyoacán	Casa de Cultura Jesús Reyes Heróles	R	2007	2008	2009	2010
Coyoacán	Casa de Cultura El Reloj	R		2008		
Coyoacán	Casa de Cultura Raúl Anguiano + Foro "Enrique Alonso" + Foro al Aire Libre	R			2009	2010
Coyoacán	Centro de las Artes Santa Úrsula Coapa	R			2009	2010
Coyoacán	Foro Ana María Hernández	R				2010
Coyoacán	Casa de Cultura Ricardo Flores Magón + Teatro Carlos Ancira	R				2010
Cuauhtémoc	Zócalo	EP	2007		2009	
Cuauhtémoc	Foro Lindbergh del Parque México	EP	2007			
Cuauhtémoc	Casa de Cultura Vista Alegre "Alfonso Reyes" - Foro el Pipila del Parque Vista Alegre	EP	2007			
Cuauhtémoc	Plaza Luis Cabrera	EP	2007			
Cuauhtémoc	Plaza Romita	EP	2007			
Cuauhtémoc	Plaza de las tres culturas o Plaza de Tlatelolco	EP		2008	2009	2010
Cuauhtémoc	Explanada Metro Tlatelolco	EP		2008	2009	
Cuauhtémoc	Plaza Santo Domingo	EP		2008	2009	
Cuauhtémoc	Atrio de San Francisco	EP		2008		
Cuauhtémoc	Explanada 5 de febrero	EP		2008		
Cuauhtémoc	Plaza de los Ángeles	EP		2008		
Cuauhtémoc	Plaza San Miguel Arcángel	EP		2008		
Cuauhtémoc	Plaza 23 de Mayo	EP		2008		
Cuauhtémoc	Kiosco Morisco de la Alameda de Santa María La Ribera	EP			2009	2010
Cuauhtémoc	Panteón de San Fernando	EP			2009	
Cuauhtémoc	Plaza de los Cibeles	EP			2009	
Cuauhtémoc	Plaza Río de Janeiro	EP			2009	
Cuauhtémoc	Plaza Tolsa	EP			2009	
Cuauhtémoc	Kiosco de la Alameda Central	EP				2010





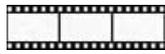
Anexos

La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010

**Listado de Espacios Públicos o Recintos registrados que exhibieron cine durante 2007 a 2010, por Delegación**

Delegación	Descripción	Espacio Público /Recinto	Año de exhibición			
			2007	2008	2009	2010
Cuauhtémoc	Plaza San Juan, Centro	EP				2010
Cuauhtémoc	Casa de Cultura Vista Alegre "Alfonso Reyes" - Foro el Pipila del Parque Vista Alegre	R	2007	2008	2009	2010
Cuauhtémoc	Centro Cultural Lagunilla, Tepito, Peralvillo	R	2007	2008	2009	2010
Cuauhtémoc	Centro Cultural Teatro del Pueblo	R	2007	2008	2009	2010
Cuauhtémoc	Casa de Cultura Honduras "Griselda Álvarez"	R	2007	2008	2009	
Cuauhtémoc	Casa de la Cultura Romita	R	2007	2008		
Cuauhtémoc	Biblioteca Pública Jesús Silva Herzog	R	2007	2008		
Cuauhtémoc	Centro Cultural Othon Salazar Ramírez - Parque de las Artes Graficas	R	2007		2009	2010
Cuauhtémoc	Casa de Cultura Santa María la Ribera	R	2007			2010
Cuauhtémoc	Casa de Cultura Hipódromo Condesa, Jesús Romero Flores	R	2007			
Cuauhtémoc	Casa de Cultura IV República	R		2008	2009	
Cuauhtémoc	Centro Cultural Estación Indianilla	R		2008		
Cuauhtémoc	Casa de Cultura Paco Ignacio Taibo I, II - Casa de Cultura San Rafael	R				2010
Iztacalco	Salas de Arte Paco Ignacio Taibo I - Juan de la Cabada	R			2009	2010
Iztapalapa	Mercado Juan de la Barrera Calle Benito Zenea entre Pablo García y Juan Enríquez	EP				2010
Iztapalapa	Santa Catarina Capulín y Veracruz	EP				2010
Iztapalapa	Corredor Turístico del Centro Histórico de Izatapalapa	EP				2010
Iztapalapa	Av. De las Torres esq. De la Rosa, Col. San José Buenavista	EP				2010
Iztapalapa	Explanada Delegacional	EP				2010
Iztapalapa	Calle Feliche esq. Constitución, Col. Carlos Hank González	EP				2010
Iztapalapa	Ermita Zaragoza FES Zaragoza Calz. Ignacio Z	EP				2010
Iztapalapa	Villa Cid s/n Esq. Guillermina, Col. Desarrollo Urbano Quetzalcóatl sur	EP				2010
Iztapalapa	Santa Catarina Recama y Av. Hank González	EP				2010
Iztapalapa	Ermita Zaragoza. Hermanos Rayón s/n entre Sentimientos de la Nación y José María Gutiérrez	EP				2010
Iztapalapa	Modam San Lorenzo Anillo Periférico, Col. U.H. Mirasoles	EP				2010
Iztapalapa	Nautla s/n Col. Casa Blanca - Paraje San Juan	EP				2010
Iztapalapa	Santa Catarina Nochebuena y Dalia, san miguel Teotongo	EP				2010
Iztapalapa	Av. De las Torres esq. Nuevo Leon, Col. Buenavista	EP				2010
Iztapalapa	Otilio Montaña esq. Cda Frijol, Col. Lomas de Santa Cruz Meyehualco	EP				2010
Iztapalapa	Parque Patolli de Cabeza de Juárez	EP				2010
Iztapalapa	Plaza Cívica calle Felipe Ángeles y Centauro del Norte y Agua Prieta, Col. Francisco Villa	EP				2010
Iztapalapa	Primera de Flores, Col. Vicente Guerrero	EP				2010
Iztapalapa	Quetzal e Hidalgo, Col. 1era Secc. Leyes de Reforma	EP				2010
Iztapalapa	Rosario Castellanos Eje 5 Sur Frente 8, Col. Chinampac de Juárez	EP				2010
Iztapalapa	C. Villa Gral. Roca Villa Cid, Col. Desarrollo Urbano Quetzalcóatl	EP				2010
Iztapalapa	Villa Feliche esq. Villa Bona, Col. Desarrollo Urbano Quetzalcóatl	EP				2010
Iztapalapa	Centro Cívico Barrial Calle Monzón esq. Unidad Anáhuac Col. Granjas Estrella	R				2010
Iztapalapa	Casa de Cultura Guillermo Bonfil Batalla	R				2010
Iztapalapa	Centro Cultural Multidisciplinario El Casetón	R				2010
Iztapalapa	Centro Cultural Fausto Vega	R				2010
Iztapalapa	Casa Cultural del Fuego Nuevo	R				2010
Iztapalapa	Museo Comunitario San Miguel Teotongo	R				2010
Iztapalapa	Centro Cultural Auditorio Quetzalcóatl - Sala Quetzalcóatl	R				2010
Magdalena Contreras	Colonia El Rosal	EP		2008	2009	2010
Magdalena Contreras	San Nicolás Totoloapan	EP		2008		
Magdalena Contreras	Parque "La Estación"	EP		2008		
Magdalena Contreras	Colonia Las Cruces	EP			2009	2010
Magdalena Contreras	San Jerónimo Aculco	EP			2009	
Magdalena Contreras	Colonia Potrerillo	EP			2009	
Magdalena Contreras	Colonia Tierra Unida	EP			2009	
Magdalena Contreras	Pirámide de Mazatepetl	EP				2010
Magdalena Contreras	Centro Cultural Bicentenario = Cine Víctor Manuel Mendoza = Centro Cultural La Magdalena Contreras	R	2007	2008	2009	2010
Magdalena Contreras	Foro Cultural Contreras	R	2007	2008	2009	2010
Magdalena Contreras	Auditorio Emiliano Zapata	R	2007			
Magdalena Contreras	Casa de las Bellas Artes "Juventino Rosas"	R	2007			
Magdalena Contreras	La comuna	R		2008		
Miguel Hidalgo	Centro Cultural Parque de los Espejos de Polanco - Teatro Ángela Peralta	EP		2008		





Anexos

La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010

**Listado de Espacios Públicos o Recintos registrados que exhibieron cine durante 2007 a 2010, por Delegación**

Delegación	Descripción	Espacio Público /Recinto	Año de exhibición			
			2007	2008	2009	2010
Miguel Hidalgo	Explanada del Auditorio Nacional	EP		2008		
Miguel Hidalgo	Lago de Chapultepec	EP		2008		
Miguel Hidalgo	Calle Cacalco y Poniente 143, Col. México Nuevo	EP			2009	2010
Miguel Hidalgo	Comercial Mexicana de Tacuba, Col. Huichapan	EP			2009	2010
Miguel Hidalgo	Deportivo 18 de Marzo, Col. San Diego Ocoyoacac	EP			2009	2010
Miguel Hidalgo	Explanada Delegacional	EP			2009	2010
Miguel Hidalgo	Calz. México-Tacuba 911, Col. Huichapan	EP			2009	2010
Miguel Hidalgo	José Parres y Maestro Rural, Col. Un hogar para Nosotros	EP			2009	2010
Miguel Hidalgo	Lago Saiga y Lago Aullagas, Col. Ignacio Manuel Altamirano	EP			2009	2010
Miguel Hidalgo	Lago Xochimilco esq. FFCC de Cuernavaca, Col. Anáhuac	EP			2009	2010
Miguel Hidalgo	Lago de Guadalupe esq. Lago Yuriria, Col. Granada	EP			2009	2010
Miguel Hidalgo	Deportivo Plan Sexenal FFCC y Mar Mediterráneo, Col. Nextitla	EP			2009	2010
Miguel Hidalgo	Mártires de la Conquista y Revolución, Col. Tacubaya	EP			2009	2010
Miguel Hidalgo	Calle Norte 4 Esquina Poniente 115, Col. Popo	EP			2009	2010
Miguel Hidalgo	Panteón Civil de Dolores Av. Constituyentes s/n esq. 2da Sección del Bosque de Chapultepec	EP			2009	2010
Miguel Hidalgo	Calz. México-Tacuba Parque Canitas, Col. Popotla	EP			2009	2010
Miguel Hidalgo	Canchas del FFCC, Col. Ampliación Granada	EP			2009	
Miguel Hidalgo	Bahía de San Cristóbal entre Bahía de Perula y Bahía de Sta. Bárbara, Col. Verónica Anzures	EP			2009	
Miguel Hidalgo	2da Secc. Del Bosque Chapultepec	EP			2009	
Miguel Hidalgo	Golfo de California y Golfo de Sidra, Col. Tacuba	EP			2009	
Miguel Hidalgo	Lago Aullagas Esq. Lago Saima, Col. Ignacio Manuel Altamirano	EP			2009	
Miguel Hidalgo	Laguna del Carmen y Colegio Salesiano, Col. Anáhuac	EP			2009	
Miguel Hidalgo	Casa de la Moneda 225, Col. 10 de Abril	EP			2009	
Miguel Hidalgo	Parque Recreativo Atlantis. Av. Constituyentes s/n 3ra Secc. Del Bosque de Chapultepec	EP			2009	
Miguel Hidalgo	Deportivo Plan Sexenal, Col. Un hogar para nosotros	EP			2009	
Miguel Hidalgo	Alameda de Tacubaya, Mártires de la Conquista y José Morán, Col. América	EP				2010
Miguel Hidalgo	Col. Argentina Antigua	EP				2010
Miguel Hidalgo	Bosque de Chapultepec frente a la Quinta Colorada	EP				2010
Miguel Hidalgo	1ra Secc. Del Bosque de Chapultepec, Bosque de Chapultepec	EP				2010
Miguel Hidalgo	Lago Canaguin y Dr. Silva, Col. Argentina Antigua	EP				2010
Miguel Hidalgo	Lago Mazk entre Laguna Mayran y Laguna de Términos, Col. Anáhuac	EP				2010
Miguel Hidalgo	Laguna de Términos y Lago Mack, Col. Anáhuac	EP				2010
Miguel Hidalgo	Mercado Peña Manterola Calle Carlos Lazo y R Ruiz, Col. Tacubaya	EP				2010
Miguel Hidalgo	Calle de la Moneda 205, Col. 10 de Abril	EP				2010
Miguel Hidalgo	Col. Observatorio, Av. Observatorio 170, Preparatoria No. 4	EP				2010
Miguel Hidalgo	Calz. México-Tacuba s/n bajo el puente de Tacuba, Col. Tacuba	EP				2010
Miguel Hidalgo	Calle Tlaloc s/n esq. Tizoc y Atzacatl, Col. Tlaxpana	EP				2010
Miguel Hidalgo	Calle Topilejo y Tetla, Col. Molino del Rey	EP				2010
Miguel Hidalgo	Centro Multidisciplinario Reforma Social	R		2008		
Miguel Hidalgo	Faro del Saber Constituyentes	R			2009	2010
Miguel Hidalgo	Centro Social y Popular José María Morelos y Pavón - Faro del Saber Morelos	R			2009	2010
Miguel Hidalgo	Faro del Saber Carmen Serdán	R				2010
Milpa Alta	Explanada Delegacional	EP	2007	2008	2009	2010
Milpa Alta	Casa de Cultura Olla de Piedra	R	2007	2008	2009	2010
Milpa Alta	Museo Regional Altepepialcalli	R	2007		2009	2010
Milpa Alta	Foro Cultural Calmecac	R			2009	2010
Milpa Alta	Casa de Cultura Atocpan	R				2010
Milpa Alta	Casa de cultura Quinta Axayopan	R				2010
Milpa Alta	Casa de cultura Tlacoyucan	R				2010
Tláhuac	Modulo de policías Calle Manuel M López, Camino Real a Tlaltenco	EP		2008		2010
Tláhuac	Coordinación Territorial Zapotitlán	EP			2009	
Tláhuac	Explanada Delegacional	EP				2010
Tláhuac	Coordinación Territorial San Juan Ixtayopan	EP				2010
Tláhuac	Coordinación Territorial San Andres Mixquic	EP				2010
Tláhuac	Coordinación Territorial Santa Catarina	EP				2010
Tláhuac	Coordinación Territorial Tetelco	EP				2010





Anexos

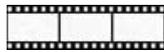
La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010

**Listado de Espacios Públicos o Recintos registrados que exhibieron cine durante 2007 a 2010, por Delegación**

Delegación	Descripción	Espacio Público /Recinto	Año de exhibición			
			2007	2008	2009	2010
Tláhuac	Casa de Cultura Ampliación Los Olivos	R			2009	
Tláhuac	Centro Cultural Zapotitlan	R				2010
Tláhuac	Casa de Cultura Frida Kahlo	R				2010
Tlalpan	Deportivo Sánchez Taboada	EP				2010
Tlalpan	Explanada de Huipulco	EP				2010
Tlalpan	Explanada de San Pedro Mártir	EP				2010
Tlalpan	Explanada de la U.H. Tenorios	EP				2010
Tlalpan	Explanada Delegacional	EP				2010
Tlalpan	Canchas de Basquetbol, Col. Isidro Fabela	EP				2010
Tlalpan	Cyber La Tortuga, Fuentes de Tepepan	EP				2010
Tlalpan	Auditorio del Pueblo de Santo Tomas Ajusco	R				2010
Venustiano Carranza	Cine Venustiano Carranza	R	2007	2008	2009	2010
Xochimilco	Explanada Foro Cultural Quetzalcóatl - Explanada Bicentenario	EP	2007		2009	2010
Xochimilco	Explanada del Edificio Gladiolas	EP	2007			
Xochimilco	Isla de la Mujer, Chinampa	EP		2008		
Xochimilco	Plaza Cívica Santa Cruz Acalpixca	EP			2009	
Xochimilco	Plaza Cívica Santiago Tulyehualco	EP			2009	
Xochimilco	Foro Cultural Quetzalcóatl	R			2009	

Elaboración propia a partir de la información brindada por 14 OIP delegacionales, para 2007 - 2010.





Anexos

La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010

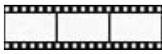
**Anexo No. 2**

**Muestra de los títulos más exhibidos según número de Delegaciones (2007 – 2010) <sup>1/</sup>**

Cinta	Núm. Delegaciones que exhibieron el mismo título	País	Año	Tipo	Género	Duración	Álvaro Obregón	Azacapatzaco	Benito Juárez	Coyoacán	Cuauhtémoc	Iztacalco	Iztapalapa	Magdalena Contreras	Miguel Hidalgo	Milpa Alta	Tlalhuac	Tlalpan	Venustiano Carranza	Xochimilco
El increíble castillo vagabundo	7	Japón	2004	Ficción	Infantil	Largo														
El rey del barrio	7	México	1950	Ficción	Comedia	Largo														
Toy story	7	E.U.A.	1995	Ficción	Infantil	Largo														
Bolt, Un perro fuera de serie	6	E.U.A.	2008	Ficción	Infantil	Largo														
La leyenda de la nahuala	6	México	2007	Ficción	Infantil	Largo														
Los demonios del Edén	6	México	2007	Documental		Largo														
Macario	6	México	1960	Ficción	Drama	Largo														
Te doy mis ojos	6	España	2003	Ficción	Drama	Largo														
El Hombre araña	5	E.U.A.	2002	Ficción	Acción	Largo														
El Rey León	5	E.U.A.	1994	Ficción	Infantil	Largo														
El viaje de Chihiro	5	Japón	2001	Ficción	Infantil	Largo														
Kung Fu Panda	5	E.U.A.	2008	Ficción	Infantil	Largo														
La bella y la bestia	5	E.U.A.	1991	Ficción	Infantil	Largo														
La era del hielo	5	E.U.A.	2002	Ficción	Infantil	Largo														
Los increíbles	5	E.U.A.	2004	Ficción	Infantil	Largo														
Perfume de violetas	5	México	2001	Ficción	Drama	Largo														
Rojo amanecer	5	México	1991	Ficción	Drama	Largo														
Tierra de osos	5	E.U.A.	2003	Ficción	Infantil	Largo														
Una noche en el museo	5	E.U.A.	2006	Ficción	Aventura	Largo														
Wall-e	5	E.U.A.	2008	Ficción	Infantil	Largo														
Bee movie	4	E.U.A.	2007	Ficción	Infantil	Largo														
Buscando a Nemo	4	E.U.A.	2003	Ficción	Infantil	Largo														
Cars	4	E.U.A.	2006	Ficción	Infantil	Largo														
Cenicienta	4	E.U.A.	1950	Ficción	Infantil	Largo														
Coraline	4	E.U.A.	2009	Ficción	Infantil	Largo														
El cadáver de la novia	4	E.U.A.	2005	Ficción	Animación	Largo														
El Exorcista	4	E.U.A.	1973	Ficción	Horror	Largo														
El expreso polar	4	E.U.A.	2004	Ficción	Infantil	Largo														
El extraño mundo de Jack	4	E.U.A.	1993	Ficción	Animación	Largo														
El Laberinto del Fauno	4	España	2006	Ficción	Drama	Largo														
Encantada	4	E.U.A.	2007	Ficción	Comedia	Largo														
Halcones, terrorismo de Estado	4	México	2006	Documental		Largo														
Iron Man	4	E.U.A.	2008	Ficción	Acción	Largo														
King Kong	4	E.U.A.	2005	Ficción	Acción	Largo														
La era del hielo II	4	E.U.A.	2006	Ficción	Infantil	Largo														
La era del hielo III	4	E.U.A.	2009	Ficción	Infantil	Largo														
Los ladrones viejos. Las leyendas del artegío	4	México	2007	Documental		Largo														
Los soneros del Tesechoacán	4	México		Documental		Largo														
Madagascar	4	E.U.A.	2005	Ficción	Infantil	Largo														
Mulan	4	E.U.A.	1998	Ficción	Infantil	Largo														
Planet Terror	4	E.U.A.	2007	Ficción	Acción	Largo														
Quisiera ser millonario	4	Reino Unido	2008	Ficción	Drama	Largo														
Ratatouille	4	E.U.A.	2007	Ficción	Infantil	Largo														
Toy story II	4	E.U.A.	1999	Ficción	Infantil	Largo														
Transformers	4	E.U.A.	2007	Ficción	Acción	Largo														
Vampiros en La Habana	4	Cuba	1985	Ficción	Animación	Largo														
Vecinos invasores	4	E.U.A.	2006	Ficción	Infantil	Largo														

1/ Elaboración propia a partir de la información brindada por 14 áreas de cultura delegacionales, resultando 3,418 exhibiciones durante 2007 – 2010, indicando el título exhibido en sólo 3,216 de los casos y generando con ello, una base de datos de 1,681 títulos, de dónde se desprende el presente listado.





Anexos

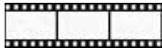
La participación delegacional en la dinámica de la oferta cinematográfica de la ciudad de México, 2001–2010

**Muestra de títulos por número de exhibiciones por cada Delegación (2007 – 2010)<sup>1/</sup>**

	Núm. exhibiciones	País	Año	Tipo	Género	Duración	Álvaro Obregón	Azacapatzaco	Benito Juárez	Coyoacán	Cuauhtémoc	Iztacalco	Iztapalapa	Magdalena Contreras	Miguel Hidalgo	Milpa Alta	Tláhuac	Tlalpan	Venustiano Carranza	Xochimilco
Cinta																				
Cortometrajes del Bicentenario	21	México			Animación	Corto														
Toy story	19	E.U.A.	1995	Ficción	Infantil	Largo														
El increíble castillo vagabundo	16	Japón	2004	Ficción	Infantil	Largo														
Te doy mis ojos	15	España	2003	Ficción	Drama	Largo														
La bella y la bestia	14	E.U.A.	1991	Ficción	Infantil	Largo														
La leyenda de la nahuala	13	México	2007	Ficción	Infantil	Largo														
El libro de la selva	11	E.U.A.	1967	Ficción	Infantil	Largo														
La era del hielo	11	E.U.A.	2002	Ficción	Infantil	Largo														
Las tortugas pueden volar	11	Irán	2004	Ficción		Largo														
Tierra de osos	11	E.U.A.	2003	Ficción	Infantil	Largo														
Wall-e	11	E.U.A.	2008	Ficción	Infantil	Largo														
El extraño mundo de Jack	10	E.U.A.	1993	Ficción	Animación	Largo														
Kung Fu Panda	10	E.U.A.	2008	Ficción	Infantil	Largo														
Los increíbles	10	E.U.A.	2004	Ficción	Infantil	Largo														
Macario	10	México	1960	Ficción	Drama	Largo														
Toy story II	10	E.U.A.	1999	Ficción	Infantil	Largo														
Bandidos	9	México	1990	Ficción	Aventura	Largo														
Bolt, Un perro fuera de serie	9	E.U.A.	2008	Ficción	Infantil	Largo														
El color del Paraíso	9	Irán	1999	Ficción	Drama	Largo														
El libro de la selva II	9	E.U.A.	2003	Ficción	Infantil	Largo														
El rey del barrio	9	México	1950	Ficción	Comedia	Largo														
Los niños del cielo	9	Irán	1997	Ficción	Aventura	Largo														
Transformers	9	E.U.A.	2007	Ficción	Acción	Largo														
Una noche en el museo	9	E.U.A.	2006	Ficción	Aventura	Largo														
Cilantro y perejil	8	México	1995	Ficción	Comedia	Largo														
El Hombre araña	8	E.U.A.	2002	Ficción	Acción	Largo														
El viaje de Chihiro	8	Japón	2001	Ficción	Infantil	Largo														
Goitia, un dios para sí mismo	8	México	1991	Ficción	Drama	Largo														
Las crónicas de Narnia	8	E.U.A.	2005	Ficción	Infantil	Largo														
Las verdaderas mujeres tienen curvas	8	E.U.A.	2002	Ficción	Comedia	Largo														
Lola	8	México	1989	Ficción	Drama	Largo														
Los ladrones viejos. Las leyendas del artegio	8	México	2007		Documental	Largo														
Madagascar	8	E.U.A.	2005	Ficción	Infantil	Largo														
Pedro Páramo, el hombre de la media luna	8	México	1978	Ficción	Drama	Largo														
Vecinos invasores	8	E.U.A.	2006	Ficción	Infantil	Largo														
Cinema Paradiso	7	Italia	1988	Ficción	Drama	Largo														
Coraline	7	E.U.A.	2009	Ficción	Infantil	Largo														
El caballito volador	7	México	1982	Ficción	Infantil	Largo														
El cadáver de la novia	7	E.U.A.	2005	Ficción	Animación	Largo														
El Laberinto del Fauno	7	España	2006	Ficción	Drama	Largo														
La era del hielo II	7	E.U.A.	2006	Ficción	Infantil	Largo														
La era del hielo III	7	E.U.A.	2009	Ficción	Infantil	Largo														
La ley de Herodes	7	México	1999	Ficción	Comedia	Largo														
Mulan	7	E.U.A.	1998	Ficción	Infantil	Largo														
Perdón María	7	Rumania	2003	Ficción	Drama	Largo														
Perfume de violetas	7	México	2001	Ficción	Drama	Largo														
Ratatouille	7	E.U.A.	2007	Ficción	Infantil	Largo														
Rojo amanecer	7	México	1991	Ficción	Drama	Largo														
Vampiros en La Habana	7	Cuba	1985	Ficción	Animación	Largo														

1/ Elaboración propia a partir de la información brindada por 14 áreas de cultura delegacionales, resultando 3,418 exhibiciones durante 2007 – 2010, indicando el título exhibido en sólo 3,216 de los casos y generando con ello, una base de datos de 1,681 títulos, de dónde se desprende el presente listado.



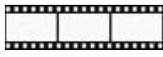


## Fuentes de Información

### Bibliografía

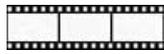
- Acosta, Octavio (2002), “Una ciudad democrática y participativa. Hacia un gobierno descentralizado, la experiencia delegacional” en Álvarez Enríquez, Lucía, Ma. Concepción Huarte Trujillo, Sánchez Mejorada Fernández, Cristina, San Juan Victoria, Carlos (coord.), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-Azcapotzalco – Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades – CONACULTA – INAH, México.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) (2003), *Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal*, ALDF – Gaceta Oficial del Distrito Federal, México.
- (ALDF) (2009a), *Ley de Filmaciones del Distrito Federal*, ALDF – Gaceta Oficial del Distrito Federal, México.
- (ALDF) (2009b), *Ley de Fomento al Cine Mexicano en el Distrito Federal*, ALDF – Gaceta Oficial del Distrito Federal, México.
- Aura, Alejandro (2002), “De la creación del Instituto de Cultura de la Ciudad de México: la experiencia cultural del primer gobierno electo, 1997 – 2000” en Álvarez Enríquez, Lucía, Ma. Concepción Huarte Trujillo, Sánchez Mejorada Fernández, Cristina, San Juan Victoria, Carlos (coord.), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-Azcapotzalco – Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades – CONACULTA – INAH, México.
- Aviña, Rafael (2010), *Filmoteca UNAM: 50 años*, UNAM – Dirección General de Actividades Cinematográficas – Filmoteca, México.
- Borja, Jordi (2003), “La ciudad es el espacio público”, en Ramírez Kuri, Patricia (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, Miguel Ángel Porrúa – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Bourdieu, Pierre (2000a), “Algunas propiedades de los campos” en *Cuestiones de Sociología*, Ediciones Istmo, España.
- (2000b), “El mercado lingüístico” en *Cuestiones de Sociología*, Ediciones Istmo, España.
- Castro Domingo, Pablo y Tejera Gaona, Héctor (2009), “De las interinfluencias entre cultura, política y poder. Una introducción” en Castro Domingo, Pablo y Tejera Gaona, Héctor (coord.), *Teoría y metodología para el estudio de la cultura, la política y el poder*, UAM – I/ CONACYT/ Miguel Ángel Porrúa, México.
- CONACULTA (2004), *Encuesta Nacional de Prácticas y Consumo Culturales*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- (2010), *Encuesta Nacional de hábitos, prácticas y consumo culturales*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, agosto, México.
- (2011), *CONACULTA Cine, a través de la Cineteca Nacional e IMCINE llevará a cabo el programa El cine en tu comunidad*, Comunicado de Prensa No. 895, CONACULTA, www.conaculta.gob.mx, consultado en junio del 2011.
- Delegación Álvaro Obregón (2009), *Programa de Desarrollo Delegacional 2009 – 2012*, Delegación Álvaro Obregón, México
- Delegación Azcapotzalco (2009), *Programa de Gobierno Delegacional 2009 – 2012*, Delegación Azcapotzalco, México
- Delegación Benito Juárez (2009), *Programa de Desarrollo Delegacional 2009 – 2012*, Delegación Benito Juárez, México
- Delegación Coyoacán (2010), *Programa de Desarrollo Delegacional 2010 – 2012*, Delegación Coyoacán, México
- Delegación Cuajimalpa de Morelos (2010), *Programa de Gobierno 2010 – 2012*, Delegación Cuajimalpa de Morelos, México
- Delegación Gustavo A. Madero (2007), *Programa Delegacional de Desarrollo 2007 – 2009*, Delegación Gustavo A. Madero, México
- Delegación Iztapalapa (2009), *Programa Delegacional de Desarrollo 2009 – 2012*, Delegación Iztapalapa, México
- Delegación Milpa Alta (2009), *Programa Delegacional de Gobierno 2009 – 2012*, Delegación Milpa Alta, México
- Delegación Miguel Hidalgo (2009), *Programa de Gobierno 2009 – 2012*, Delegación Miguel Hidalgo, México
- Delegación Venustiano Carranza (2009), *Programa de Gobierno Delegacional 2009 – 2012*, Delegación Venustiano Carranza, México
- Filmoteca de la UNAM (1986), *25 Años Filmoteca de la UNAM*, Filmoteca de la UNAM, México.
- Ejea Mendoza, Tomás (2007), “Hacia un modelo de política cultural democrática en el sistema político en México”, en Ramírez Barreto, Ana Cristina (coord.), *Prácticas, legislación y políticas culturales. Enfoques académicos desde*





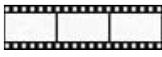
- Michoacán*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo – Secretaría de Difusión Cultural y Extensión Universitaria, México.
- García Canclini, Néstor (1987), “Introducción. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano” en Bonfil, Guillermo et. al., *Políticas culturales en América Latina*, Editorial Grijalbo, México.
- (1993), “El consumo cultural y su estudio en México: una propuesta teórica” en García Canclini, Néstor (coord.), *El consumo cultural en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- (coord.), (1994), *Los Nuevos espectadores. Cine, televisión y video en México*, IMCINE – CONACULTA, México.
- (2009), *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Random House Mondadori, México.
- y Piccini, Mabel (1993), “Culturas de la ciudad de México: símbolos colectivos y usos del espacio urbano” en García Canclini, Néstor (coord.), *El consumo cultural en México*, CONACULTA, México.
- Garretón, Manuel Antonio (2003), “Cultura y espacio cultural en el mundo globalizado”, en Garretón, Manuel Antonio (coord.), *El espacio cultural latinoamericano. Bases para una política cultural de integración*, Fondo de Cultura Económica – Convenio Andrés Bello, Chile.
- Giménez, Gilberto (2007), *Estudios sobre la cultura y las identidades sociales*, CONACULTA – Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Colección intersecciones, México.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF) (2007), *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007 – 2012*, GDF, México.
- González Couhglan, Marcos (2002), “Hacia un gobierno descentralizado. La experiencia delegacional” en Álvarez Enríquez, Lucia, Ma. Concepción Huarte Trujillo, Sánchez Mejorada Fernández, Cristina, San Juan Victoria, Carlos (coord.), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-Azcapotzalco – Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades – CONACULTA – INAH, México.
- Güell Villanueva, Pedro, Morales Olivares, Rommy y Peters Núñez, Tomás (2010), *Una canasta básica de consumo cultural para América Latina: Operacionalizando el derecho a la participación en la cultura*, Convenio Andrés Bello – Centro de Investigaciones Socioculturales (CISOC) – Universidad Alberto Hurtado, Chile.
- Harvey, Edwin R. (1990), *Políticas culturales en Iberoamérica y el mundo. Aspectos Institucionales*, Sociedad Estatal Quinto Centenario – Editorial Tecnos, España.
- Hernández Díaz, Jaime (2007), “La cultura como política de Estado”, en Ramírez Barreto, Ana Cristina (coord.), *Prácticas, legislación y políticas culturales. Enfoques académicos desde Michoacán*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo – Secretaría de Difusión Cultural y Extensión Universitaria, México.
- Instituto de Cultura de la Ciudad de México (ICCM) (2000), *Experiencias Culturales del primer gobierno de la Ciudad de México*, Gobierno del Distrito Federal, México.
- Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE) (2010), *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2010*, IMCINE – CONACULTA, México.
- Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE) (2010b), *Informe de Actividades 2010*, IMCINE, México.
- y CONACULTA (2009), *Cinema México. Producciones 2007 – 2009*, CONACULTA – IMCINE, México.
- Labarrère, André Z y Labarrère, Olivier (2009), *Atlas del cine*, Ediciones Akal, España
- Mabire, Bernardo (2003), *Políticas culturales y educativas del Estado mexicano de 1970 a 1997*, El Colegio de México – Centro de Estudios Internacionales, México.
- Mariscal Orozco, José Luis (2007), “Política cultural y modelos de gestión cultural”, en Mariscal Orozco, José Luis (comp.) *Políticas culturales. Una revisión desde la gestión cultural*, Universidad de Guadalajara – Sistema de Universidad Virtual, México.
- Martínez Assad, Carlos (2010), *La ciudad de México que el cine nos dejó*, Editorial Océano, México.
- Moreno Brizuela, Dora Eugenia y Vázquez Gómez, Rosa Adriana (1986), *Políticas Cinematográficas de Exhibición 1970 – 1982*, Tesis que para obtener la licenciatura en Ciencias de la Comunicación por la UNAM, El Autor, México.
- Navarro Sáenz, María Guadalupe (1990), *Oferta, demanda y consumo cultural en la comunidad de Amecameca*, Tesis para obtener el título de Antropóloga Social en la Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Iztapalapa, El Autor, México.
- Nieto, Lila (2009), *Retrato de cineclubes de la ciudad de México*, Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad de México - Conferencia Mundial del Cineclubismo, México.
- Nivón Bolán, Eduardo (2011), *Desarrollo y debates actuales de las políticas culturales en México*, documento sin publicar, México.





- Rosas Mantecón, Ana y Portal, Mariana (2002), “La política cultural del GDF, 1997 – 2000. Notas para un balance” en Álvarez Enríquez, Lucía, Ma. Concepción Huarte Trujillo, Sánchez Mejorada Fernández, Cristina, San Juan Victoria, Carlos (coord.), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-Azcapotzalco – Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades – CONACULTA – INAH, México.
- Observatorio de la Diversidad y los Derechos Culturales (2007), *Declaración de Friburgo sobre los Derechos Culturales*, Instituto Interdisciplinario de Derechos Étnicos y Humanos en la Universidad de Friburgo, Suiza.
- Ochoa Tinoco, Cuauhtémoc (2001), “Evolución de las salas cinematográficas en la estructura urbana de la ciudad de México, 1982 – 1999” en Duhau, Emilio, *Espacios Metropolitanos*, UAM – A / Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU), México.
- y Rosas Mantecón, Ana (2007), “Cines y ciudad: Inclusión, segregación y fragmentación urbana” Portal, María Ana, *Espacios públicos y prácticas metropolitanas*, UAM – CONACYT, México.
- Ochoa Vega, Alejandro y Alfaro Salazar, Francisco Haroldo (1997), *Espacios Distantes...Aún vivos. Las salas cinematográficas de la Ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, México.
- Paredes Orozco, Guillermo Alberto (2004), *La Política cultural para el Distrito Federal durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: una propuesta para su evaluación*, Tesis que para obtener el grado de licenciado en sociología UNAM, El Autor, México.
- Piedras, Ernesto (2004), *¿Cuánto vale la cultura? Contribución económica de las industrias protegidas por el derecho de autor en México*, CONACULTA – Sociedad de Autores y Compositores de Música – Sociedad General de Escritores de México – Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana, México.
- Preciat Lambarri, Eduardo (1999), “Equipamiento y desequilibrio territorial” en Eibenschutz Hartman, Roberto (coord.), *Bases para la Planeación del Desarrollo urbano en la ciudad de México. Estructura de la ciudad y su región*, Tomo II, UAM – Miguel Porrúa, 1999, México.
- Rabotnikof, Nora (2003), “Introducción: pensar lo público desde la ciudad”, en Ramírez Kuri, Patricia (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, Miguel Ángel Porrúa – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Ramírez Kuri, Patricia (2003), “El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local”, en Ramírez Kuri, Patricia (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, Miguel Ángel Porrúa – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Rodríguez Álvarez, Gabriel (2008), *Antología de documentos de trabajo del cineclubismo en México*, Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad de México - Circo 2.12 A.C - Conferencia Mundial del Cineclubismo, México.
- Rosas Mantecón, Ana (1997), *Auge, decadencia y renacimiento de la exhibición de cine en la ciudad de México. Sociabilidad, distinción y ritualidad*, Proyecto de Investigación para el Doctorado en Ciencias Antropológicas por la UAM – Iztapalapa, El Autor, México.
- (2004), Películas y públicos. La batalla por la diversidad, en Arizpe, Lourdes (coord.), *Los retos culturales de México*, CRIM – UNAM – Porrúa – Cámara de Diputados, México
- (2009), *Ir al cine en la Ciudad de México. Historia de una práctica de consumo cultural*, Tesis para recibir el grado de Doctora en Ciencias Antropológicas por la UAM – Iztapalapa, El Autor, México
- Secretaría de Cultura (2002), *Nuestra ciudad en la cultura. Memoria 2001-2002*, Gobierno del Distrito Federal, México.
- (2006a), *Informe de Actividades 2006*, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal, México.
- (2006b), *Memoria de Actividades 2000 – 2006*, Gobierno del Distrito Federal – Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal, México.
- (2007), *Informe de Actividades de la Secretaría de Cultura del Distrito Federal 2007*, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal, México.
- (2008), *Segundo Informe de Actividades de la Secretaría de Cultura del Distrito Federal 2008*, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal, México.
- (2009), *Tercer Informe de Actividades de la Secretaría de Cultura del Distrito Federal 2009*, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal, México.
- (2010), *Cuarto Informe de Actividades 2010*. Secretaría de Cultura, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal, México.





- Throsby, David (2008), *Economía y cultura*, Serie Gestión Cultural, Ediciones Akal - Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- UNESCO (1981), "Recomendación sobre la salvaguarda y la conservación de las imágenes en movimiento" en Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Actas de la Conferencia General 21ª reunión*, UNESCO, Francia.
- (1982), *Declaración de México sobre las políticas culturales. Conferencia mundial sobre las políticas culturales*, UNESCO, México.
- Vargas Estrada, María Penélope (2001), *El alcance socio – espacial de la política cultural del gobierno de la Ciudad de México 1998 – 2000*, Tesis que para obtener el grado de Maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas UAM, El Autor, México
- Vega Alfaro, Eduardo de la (1991), *La industria cinematográfica mexicana. Perfil histórico – social*, Cuadernos de divulgación, Universidad de Guadalajara, México.
- Villavicencio Blanco, Judith y M. Penélope Vargas Estrada (2006), "El Instituto de Cultura en el DF (1998-2002) ¿una cultura para todos?" en Cruz Rodríguez, María Soledad (coord.), *Espacios Metropolitanos 2. Población, planeación y políticas de gobierno*, Red Nacional de Investigación Urbana / UAM-Azcapotzalco, México.
- Zallo, Ramón (1988), *Economía de la comunicación y la cultura*, Ediciones Akal, España

### Hemerografía

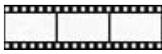
- Barbaroux, Monique (2006), "El sistema de patrocinio del cine y sus resultados en Francia" en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 29, febrero – abril, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México.
- Brennan, Juan Arturo (2006), "El cine por los oídos" en *Revista Tierra Adentro*, Número 141, Agosto – Septiembre, CONACULTA, México.
- Broderick, Peter (2007), "Distribución (y comercialización a través de la red). La tercera revolución en la era digital" en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 31, mayo – agosto, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México, págs. 32 – 49.
- Caballero, Jorge (2005) "Aumentó 70 por ciento la piratería de cintas en México durante 2004: Dan Glickman" en *Periódico La Jornada*, jueves 10 de marzo, México
- CANACINE (2005), "Excelentes resultados en asistencia y taquilla para el mercado mexicano en el 2004" en *CANACINE en acción. Órgano informativo de la Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica y del Videograma*, enero, toma 24, CANACINE, México.
- Casas, Armando (2005), "Los emigrantes" en *Revista Proceso The Mexican Hollywood*, edición especial No. 17, septiembre, México
- (2006), "El cine mexicano y la excepción cultural: apuntes" en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 29, febrero – abril, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México.
- Ceballos, Miguel Ángel (2008), "Critican bases de Fundación Cultural" del DF en *Periódico El Universal*, miércoles 27 de febrero, México.
- Cerón, Ricardo (2008), "Organismos privados, mejor que los públicos" en *Periódico El Universal*, jueves 28 de febrero, México.
- Cerrilla Noriega, Marina (2011), "¿Quiénes? ¿Cuántos? ¿Dónde? Los espectadores de cine en México. Una aproximación estadística" en *Cine Toma. Revista Mexicana de Cine*, Año 3, Número 15, marzo - abril, México.
- Couturier Bañuelos, Marcela (1998), "Calidad y sobrevivencia" en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 14, octubre – diciembre, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México.
- Cruz Bárcenas, Arturo (2008), "Nueva asociación impulsará campaña contra la piratería" en *Periódico la Jornada*, miércoles 2 de abril, México
- Domínguez Domingo, Juan Carlos (2010), "Del E – Cinema a las copias On Line" en *Cine – Toma. Revista Mexicana de Cine*, Año 2, Núm. 11, mayo – junio, Paso de Gato Ediciones, México.





- Elizondo, Jorge (1991), La exhibición cinematográfica. Retrospectiva y futuro, en *Revista Pantalla*, Número 15, Invierno, Dirección General de Actividades Cinematográficas – UNAM, México
- Fernández Violante, Marcela (1998), “Lágrimas y risas: la Ley Federal de Cinematografía de 1992” en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 14, octubre – diciembre, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México.
- (2002), “Agonía y resurrección del cine mexicano” en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 22, enero – mayo, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México.
- Frau – Meigs, Divina (2006), “Excepción cultural”, políticas nacionales y globalización: factores de democratización y de promoción de lo contemporáneo” en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 29, febrero – abril, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México, págs. 79 – 90.
- Gómez, Laura (1998a), “Doblaje, distribución y cómo salvar a la industria. Entrevista con Mario Aguiñaga” en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 14, octubre – diciembre, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México.
- Gómez, Laura (1998c), “Reactivar la industria más allá de la ley” en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 14, octubre – diciembre, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México.
- González Mello, Flavio (1998), “Analfabetismo y doblaje. Entrevista con Patricia Millet” en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 14, octubre – diciembre, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México.
- Kelly, Luis (2007), “Luis Kelly: Crear un proyecto autofinanciable de exhibición” en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 31, mayo – agosto, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México, págs. 50 – 53.
- Kubli, Carlos (2010), “La práctica de generar oasis” en *Revista Tierra Adentro*, Núm. 166, octubre – noviembre, CONACULTA – Programa Cultural Tierra Adentro, México.
- Mateos – Vega, Mónica y Bolaños, Ángel (2008), “Abren al público parte del nuevo centro de arte y cultura Futurama” en *Periódico La Jornada*, miércoles 3 de diciembre, México.
- Moral González, Fernando del (1998), “Imagen, realidad y futuro en la preservación cinematográfica” en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 14, octubre – diciembre, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México.
- Monsiváis, Carlos (1981), “Notas sobre el Estado, la cultura nacional y las culturas populares en México” en *Cuadernos Políticos*, número 30, octubre – diciembre, Editorial Era, México.
- Obón, Ramón (1998), “Regulación jurídica y cine” en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 14, octubre – diciembre, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC.
- Palapa Quijas, Fabiola (2005), Enrique Semo: "intenté hacer una política de izquierda en cultura" en *Periódico La Jornada*, Viernes 11 de febrero, México
- Paul, Carlos (2011), “Abrirán en 2012 el Centro Cultural Ricardo Martínez en la capital” en *Periódico La Jornada*, 14 de junio del 2011, México
- Pérez Corona, Roxanna Magaly (2004), *Análisis de los fideicomisos que utiliza el Estado mexicano para estimular la producción cinematográfica nacional, 1986 – 2003 (FFCC, FOPROCINE, FIDECINE)*, Tesis para obtener el título de Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la UNAM, El Autor, México.
- Ponce, Armando (2005), “El Fantasma de la Cineteca” en *Revista Proceso The Mexican Hollywood*, edición especial No. 17, septiembre, México
- Posada García, Miriam (2007), “México, cuarto lugar mundial en venta de piratería y contrabando” en *Periódico La Jornada*, miércoles 4 de julio, México
- Ramírez, Alejandro (2009), “México, quinto mercado en el mundo en asistencia” en *CANACINE en acción. Órgano informativo de la Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica y del Videograma*, febrero, toma 66, CANACINE, México.
- Ravelo, Renato (2001), “Aura deja la dirección del Instituto de Cultura de la Ciudad de México” en *Periódico La Jornada*, Martes 24 de abril, México.



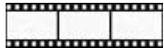


- Rodríguez Álvarez, Gabriel (2010), "La asociación de cineclubes: ¿una utopía?" en *Revista Tierra Adentro*, Núm. 166, octubre – noviembre, CONACULTA – Programa Cultural Tierra Adentro, México.
- Salcedo Romero, Gerardo (2010), "Un viaje lleno de obstáculos" en *Cine – Toma. Revista Mexicana de Cine*, Año 2, Núm. 11, mayo – junio, Paso de Gato Ediciones, México.
- Sánchez, Jorge (1998), "La ley cinematográfica mexicana frente a otras legislaciones" en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 14, octubre – diciembre, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México.
- Santiago, Karla (2008), "Inicia programa de Cinema Móvil en Miguel Hidalgo" en *Periódico El Sol de México*, 2 de marzo, México
- Ugalde, Víctor (1996), "Laberinto cinematográfico: o cómo filmar en México" en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 6, junio – agosto, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México.
- (1998a), "Panorama del cine en México: cifras y propuestas" en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 14, octubre – diciembre, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México.
- (1998b), "Fideicomisos vemos... destinos claros queremos" en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 14, octubre – diciembre, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México, pág. 69 – 74.
- (2000), "Una nueva ley, ¿una nueva industria?" en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 17, noviembre 1999 – enero 2000, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México.
- (2001), "¿Qué estado guarda la normatividad cinematográfica mexicana?" en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 21, agosto – noviembre, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México.
- (2005), "Panorama de la producción cinematográfica nacional" en *Estudios Cinematográficos. Revista de actualización técnica y académica del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos*, Núm. 26, enero – marzo, Coordinación de Difusión Cultural – UNAM / CUEC, México.
- (2010), "El reino de la incertidumbre. Análisis de la distribución y la exhibición fílmica en México" en *Cine – Toma. Revista Mexicana de Cine*, Año 2, Núm. 11, mayo – junio, Paso de Gato Ediciones, México.
- Vértiz de la Fuente, Columba (2009), "El EFICINE se tambalea" en *Revista Proceso*, Núm. 1691, 29 de marzo, México.
- (2010), "Los cineastas lanzan un '¡Ya basta!' a exhibidores" en *Revista Proceso*, Núm. 1763, 15 de agosto, México.

### Entrevistas / Conferencias

- Barrera Marmolejo, Héctor (2011), Coordinador de Cultura de la Delegación Magdalena Contreras, entrevista realizada el 2 de junio.
- González Romero, Víctor (2011), Subdirector de Servicios Culturales de la Delegación Cuauhtémoc, entrevista realizada el 8 de junio.
- Ohem, Francisco (2011), "Los cineclubes, promotores de movimientos estético – políticos" en Conferencia realizada dentro del Segundo Foro Iberoamericano de Cineclubes Comunitarios, 1 de junio, Distrital – Museo Carrillo Gil, México.
- Retama Navarro, Joaquín (2011), Coordinador de la Operación del Cinema Móvil de la Delegación Miguel Hidalgo, entrevista realizada el 10 de junio.
- Rodríguez Álvarez, Gabriel (2011), Promotor, organizador, gestor y participante de cineclubes; coordinador de la Revista Luneta. Gaceta cineclubista del Centro Histórico, entrevista realizada el 16 de junio, México.
- Saavedra García, Mario, (2011), Director de Fomento Cultural de la Delegación Miguel Hidalgo, entrevista realizada, junto con dos funcionarios subalternos, Sergio Corona y Oscar, el 27 de mayo.
- Zaragoza Medina, David (2011), Subdirector de Programación Cultural de la Delegación Azcapotzalco, entrevista realizada el 5 de mayo.





### Fuentes electrónicas

[www.cfilma.cultura.df.gob.mx](http://www.cfilma.cultura.df.gob.mx)

[www.cultural.org.mx](http://www.cultural.org.mx)

[www.cuec2010.unam.mx](http://www.cuec2010.unam.mx)

[www.canacine.org.mx/](http://www.canacine.org.mx/)

[www.contraelsilencio.org](http://www.contraelsilencio.org)

[www.filmaffinity.com/es/](http://www.filmaffinity.com/es/)

[www.imdb.es/](http://www.imdb.es/)

[www.vcarranza.df.gob.mx](http://www.vcarranza.df.gob.mx)





