

# La democracia impertinente: Comités Vecinales en una cultura estatal<sup>1</sup>

SERGIO ZERMEÑO,\*  
SAÚL GUTIÉRREZ LOZANO\*\* Y  
LUIS ERNESTO LÓPEZ ASPEITIA\*\*\*

*Resumen: Nos planteamos las siguientes interrogantes en el presente artículo: las medidas puestas en práctica en los últimos cuatro años en el Distrito Federal, ¿han sido adecuadas para lograr el objetivo fundamental de “empoderar” a la ciudadanía? Es decir, la lógica que ha seguido el gobierno de la Ciudad de México ¿ha sido orientada, más allá del discurso, a la ampliación de los espacios de participación política de los habitantes de la ciudad? ¿Cuáles han sido los resultados de esta experiencia a dos años de aprobada la Ley de Participación Ciudadana?*

*Abstract: This article poses the following questions: have the measures implemented over the past four years in the Federal District been geared to achieving the main objective of empowering citizens? In other words, has the approach adopted by Mexico City's government been designed to expand the spaces of political participation of the city's inhabitants? What have been the results of this experience two years after the passage of the Law of Civic Participation?*

*Palabras clave:* Cultura cívica, participación ciudadana, organización vecinal, “empoderamiento”.

*Key words:* civic culture, civic participation, neighborhood organization, empowerment.

## I. INTRODUCCIÓN

**L**A PROPUESTA QUE PERMITIÓ A Cuauhtémoc Cárdenas llegar al gobierno del Distrito Federal en 1997 y a Andrés Manuel López Obrador ganar las elecciones nuevamente para el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el año 2000, consistió en una fórmula relativamente sencilla: para alcanzar la democracia

<sup>1</sup> Agradecemos a la Fundación Ford el financiamiento que generosamente otorgó para realizar esta investigación. Asimismo, nuestro reconocimiento a Leticia Calvario, Gustavo Galicia, Mónica Hernández, Ricardo Ortíz, Hernán Correa y Óscar Vargas.

\* Doctor en Sociología e investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Teléfono: 56-22-74-00, ext. 270; correo electrónico: zerser@yahoo.com.mx.

\*\* Maestro en Sociología Política, Instituto José María Luis Mora. Correo electrónico: saulescri@yahoo.com.mx.

\*\*\* Maestro en Sociología Política, Instituto José María Luis Mora. Correo electrónico: mago1408@yahoo.fr.

en nuestra ciudad, es necesario que los ciudadanos participen; y para que los ciudadanos participen resulta indispensable que se organicen en sus espacios naturales, con valores culturales y tradiciones afirmadas en el tiempo, con formas de subsistencia material y ocupaciones específicas.

Aquí se hallan dos supuestos de partida. Primero: para encontrar soluciones a los problemas del entorno social es conveniente alentar una mayor participación de los ciudadanos. Segundo: para que eso sea posible, resulta indispensable dar mayor poder a tales ciudadanos y a sus organizaciones (no abordaremos ahora el problema de si dar mayor poder a los ciudadanos significa necesariamente quitar poder al Estado).

Con base en lo anterior, nos planteamos los siguientes interrogantes: las medidas puestas en práctica en los últimos cuatro años en el Distrito Federal, ¿han sido adecuadas para lograr el objetivo fundamental de “empoderar”<sup>2</sup> a la ciudadanía? Es decir, ¿ha sido orientada, la lógica que ha seguido el gobierno de la Ciudad de México más allá del discurso, a la ampliación de los espacios de participación política de los habitantes de la ciudad? ¿Cuáles han sido los resultados de esta experiencia a dos años de promulgada la Ley de Participación Ciudadana?

Debemos aclarar que la temática abordada no es una entre otras tantas. De hecho, varias de las más importantes corrientes de interpretación de los procesos de cambio democrático, así como de la historia social y política, se basan en el planteamiento según el cual las colectividades que han logrado un mejor desempeño económico, científico y tecnológico —así como un orden humano más justo— han sido aquellas cuyos ciudadanos o cuyos grupos sociales han demostrado a lo largo de la historia cierta consistencia organizativa frente a los “referentes extrasociales del orden social”:<sup>3</sup> el Estado, los grandes in-flujos y los grandes monopolios de la economía, los grandes órdenes religiosos e ideológicos.

<sup>2</sup> Como no hay una traducción exacta en la lengua castellana del término *empowerment* y dado el arraigado y difundido uso que del neologismo “empoderar” se hace tanto en los medios académicos como en las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) —particularmente las feministas—, hemos decidido adoptar este último, en vez del más castizo “apoderar”. Véase Martha Venier (1999).

<sup>3</sup> Alain Touraine, *La producción de la sociedad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

Alexis de Tocqueville (1981), Antonio Gramsci (1943), Barrington Moore Jr. (1973), Gabriel Almond (1957), Sidney Verba (1980), Robert Putnam (1993), Francis Fukuyama (1996), por citar algunos, han afirmado por distintos caminos que donde la sociedad civil es fuerte frente al Estado, donde la cultura cívica y las organizaciones en lo social tienen consistencia, perduran en el tiempo y se puede hablar de la presencia de un capital social con densidad y consistencia y, en general, donde organizaciones horizontales tienen más importancia y legitimidad que los liderazgos personalizados y las organizaciones verticales y autoritarias, se desarrollan con mucha mayor fuerza el espíritu empresarial, la cooperación colectiva, la industrialización sin consecuencias devastadoras, la ciencia, la técnica, un sistema de oportunidades menos desigual, así como formas más democráticas de organización.

Uno de los autores citados llega al extremo de afirmar que algunas regiones del sur de Italia alcanzaron niveles de desarrollo económico durante los siglos XVIII y XIX mucho más elevados que las zonas hoy altamente industrializadas del norte de ese país, y que ello fue así gracias a la intervención de gobiernos monárquicos y oligárquicos que se sucedieron en el Mezzogiorno. Sin embargo, lo que resultó definitivo en la vía de la modernización a largo plazo fue la presencia, desde tempranas épocas, en las ciudades-Estado, de comunidades cívicas, es decir, de una extensa red de asociaciones horizontales que hicieron imperar el respeto, la confianza, la cooperación, la reciprocidad.<sup>4</sup>

Esto representa un cambio muy importante, incluso radical, respecto de otros enfoques que se preguntan por las causas del desarrollo, la modernización y la democratización. Las relaciones sociales-culturales de una colectividad (y una distribución de poder Estado-sociedad favorable a esta última), han sido factores mucho más definitivos en el largo lapso de la modernidad que las hazañas técnicas, militares y científicas alcanzadas en momentos muy precisos de ese dilatado proceso secular.

<sup>4</sup> Putnam (1993) hace referencia, entre otras, a las siguientes formas asociativas horizontales que constituirían la base de una fuerte cultura cívica: sociedades de ayuda mutua, sociedades de fomento cooperativo, asociaciones vecinales, asociaciones deportivas, cajas populares, asociaciones de crédito rotativas ("loterías", "vacas"...), sociedades literarias, grupos musicales y corales, así como muchos otros tipos de asociaciones voluntarias.

En este caso se establece una diferencia entre desarrollo material y desarrollo social. En otros términos, los hombres no son vistos sólo como un factor más en una cadena productiva comandada por las leyes de la acumulación, o por otras causas, sino como un factor fundamental y no reductible a lógicas extrasociales. Es más, el actor estatal en ciertas condiciones puede inducir y generar un gran desarrollo material en un país, y lo mismo podría lograr un grupo oligárquico o una elite religiosa, sin que ese dinamismo quede asegurado en el largo plazo debido a la ausencia de actores sociales en expansión (respecto de la colectividad total), capaces de darle continuidad, consistencia y densidad a los agentes dinamizadores en el plano de la sociedad civil; es decir, incrementar el capital social.

Dicho de manera más contundente, ciertas regiones que comenzaron a formarse bajo las características descritas desde los siglos que corren desde la Baja Edad Media hasta los siglos XIX-XX, han demostrado no sólo haber sido la cuna de la sociedad burguesa, es decir, de la sociedad con predominancia de los actores en el plano de lo social (no lo político, no lo religioso...), sino además haberse conservado con esa fuerza societal a lo largo del tiempo, a pesar de los embates de las guerras, las dominaciones extranjeras, los colonialismos, los totalitarismos nacional-populares, imperialistas, socialistas o de otros signos. Es el caso de las ciudades-Estado del norte de Italia desde antes del Renacimiento, de Cataluña y Vascongadas en el norte de España, de las ciudades comerciales holandesas, de Flandes en Bélgica, de la Gran Bretaña y la desaparición de su campesinado, de las ciudades del norte de Francia, de Burdeos y de La Vandée, de las ciudades de la liga del Rin, de Bohemia, del norte de Rusia, de Rio Grande do Sul y de São Paulo en el Brasil, de Medellín y de tantas partes de Colombia a pesar de la asfixia de las mafias del narcotráfico y de la violencia, de Montevideo y de Buenos Aires, de Santiago y de San José, de Monterrey y El Bajío en México.

Fue justamente en varias de estas ciudades que los más novedosos ejercicios de participación ciudadana se echaron a andar a partir de los años ochenta y se han revelado como ejemplos en lo que se refiere al desarrollo de "técnicas" que no tengan que esperar siglos de sedimentación para que los actores de la sociedad civil se fortalezcan y para que se desarrolle en el mediano plazo alguna forma de capital social, de organización que "empodere" a los ciudadanos de manera más ágil.

¿Estamos queriendo decir con lo hasta aquí señalado que lo que en ciertos espacios culturales llevó siglos construir podría ser recreado más rápido gracias al empleo de ciertas “técnicas”, gracias a una especie de ingeniería social, a una intervención exterior al proceso “natural”, cultural e histórico, al cultivo de una especie de “invernaderos” del “empoderamiento” ciudadano?

Utilizando otro camino pero el mismo argumento, ésta fue la pretensión de los grandes educadores de la modernidad: reconocieron que no era posible cambiar de un golpe las condiciones de indefensión y desigualdad de las colectividades; pero al involucrar a sus miembros más jóvenes en una nueva dinámica de aprendizaje se podrían reorientar los ejes de su herencia social y cultural y, por esa vía, producir un cambio generalizado de la colectividad en un sentido más acorde con los valores positivos del mundo moderno. Lo que hizo perder esperanza en la vía pedagógica fue la comprobación de que el aparato escolar —tanto en educadores como en educandos— no hacía sino reproducir las desigualdades y las distinciones de clase que había en su alrededor, lo cual generaba la mayor de las veces una jerarquización aún mayor a la que se pretendía superar.

Si el aparato educativo y la universidad (con toda la exigencia crítica, objetiva y científica que pretenden para sí mismos) no son capaces de modificar las orientaciones “negativas” heredadas por una sociedad, ¿qué nos hace pensar que unas técnicas en torno a las nuevas formas de asociativismo y a la participación ciudadana sí lograrán influir en tendencias de cultura social y política que en la mayor parte de los casos reproducen inercias seculares? En realidad la respuesta es la misma que hay que dar cuando nos preguntamos por la eficiencia de todas y cada una de las formas de intervención de las Ciencias Sociales y de otras disciplinas sobre el campo del orden social que priva y el orden social deseado. En otras palabras, no depende de la capacidad que tenga el sociólogo para inventar “técnicas” o propuestas de cambio en las tendencias históricas de una colectividad, sino de su capacidad para formular interpretaciones teóricas e hipótesis sobre los ejes nodales de la reproducción de esa colectividad a lo largo del tiempo y, desde ahí (y sólo entonces), hacer propuestas eficaces para modificarlas.

“Empoderar” a la sociedad mediante el uso de estas técnicas no es tarea fácil; lo que en el discurso aparece como una propuesta sencilla de los políticos y a veces de muchos académicos, en la práctica se topa

con dificultades extraordinarias. Es preciso señalar, para comenzar, que quienes más han usado el discurso de la participación ciudadana han sido los líderes y los partidos políticos, pero debe señalarse que lo que ellos entienden por “participación de los ciudadanos” es algo absolutamente supeditado a la lógica del poder, a la del gobierno y a la de los partidos, y que cuando de verdad se encuentran ante la posibilidad de invertir recursos para una obra y una organización que favorece la autonomía de los agentes civiles, su optimismo cívico se desvanece, al tiempo que descubren en el fenómeno en gestación un escollo para llevar adelante los planes del poder político... y del económico, desde luego, que en la mayor parte de las ocasiones —en particular en la era neoliberal— se encuentran íntimamente ligados (lo que constituye un grado de dificultad más para la lógica societal).

El texto que aquí presentamos constituye una reflexión sobre las posibilidades de gestación de laboratorios sociales a partir del seguimiento de una serie de experiencias que han pretendido “empoderar” a la ciudadanía a lo largo de los años del gobierno perredista en el Distrito Federal. Nuestro repertorio de técnicas de interpretación e intervención se ha incrementado a medida en que la discusión con los actores y la dinámica de interacción abrió posibilidades insospechadas. Las experiencias relatadas consisten en una intervención sociológica dirigida por el grupo de investigación en dos etapas: la primera, con Comités Vecinales de la Delegación Tlalpan, y la segunda fase (cuando “descubrimos” la importancia de lo territorial), en la zona urbana conocida como Coapa. Además de la intervención, recogemos la observación de otros procesos de construcción de agregados sociales en la Delegación Tlalpan como parte de nuestro trabajo de investigación de las prácticas asociativas en el primer gobierno perredista en la Ciudad de México. Tales experiencias asociativas fueron: San Pedro Mártir y San Andrés Totoltepec, y Fuentes Brotantes.

El presente artículo se compone de tres partes: en la primera re-construimos la lógica con que ha operado el gobierno de la Ciudad de México a partir de la llegada de Cuauhtémoc Cárdenas al poder y en una segunda fase, con Andrés Manuel López Obrador. A partir del discurso y las acciones de los funcionarios perredistas, introduciremos la perspectiva institucional del problema de la participación vecinal como eje de gobierno. Evaluaremos hasta dónde ha llegado ese principio de gobierno y cuáles son las distintas visiones de la participación ciudadana que han estado en conflicto permanente. En la

segunda parte exploraremos el universo del asociativismo vecinal y sus obstáculos a partir de la intervención sociológica realizada con los Comités de Coapa y, finalmente, expondremos una conclusión acerca de lo aprendido en este proceso y de las posibilidades de generar nuevas formas de asociativismo y cooperación entre los habitantes de la Ciudad de México.

Tuvimos la suerte de contar con la comprensión del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM) para establecer un convenio de trabajo conjunto con el gobierno de la ciudad en la Delegación de Tlalpan en el sur del Distrito Federal, y contamos también con la comprensión y el respaldo de la Fundación Ford, no sólo en el terreno del apoyo financiero, sino lo cual nuestro trabajo no hubiera encontrado la continuidad de los últimos dos años, sino muy particularmente en el plano de nuestros referentes centrales de investigación. Por ello, manifestamos nuestro profundo agradecimiento a Salvador Martínez della Rocca y a Kimberly Brown.

## **II. EL ENTORNO SOCIAL Y POLÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL**

Las ideas de la participación ciudadana y de la descentralización administrativa fueron esgrimidas, desde la campaña política de Cuauhtémoc Cárdenas en 1997, como la vía privilegiada para enfrentar los problemas urbanos en condiciones presupuestales reducidas prácticamente 40% respecto de la última administración del Partido Revolucionario Institucional (1994-1997), partido que se mantuvo ininterrumpidamente en el poder en México durante más de 70 años (1929-2000).

El lema “¡Juntos! gobernaremos la ciudad”, fue una pieza clave de esa campaña y trataba de comunicar a la ciudadanía que —a diferencia de lo que siempre había acontecido en el país— ahora, por fin, el ciudadano común y corriente (y no el ciudadano influyente ni el agente gubernamental) podría hacer sentir sus inclinaciones, sus demandas, sus desacuerdos, al gobernante. A su llegada al gobierno del Distrito Federal en diciembre de 1997 —y tomando como referente una serie de ejemplos latinoamericanos—, los encargados de la participación ciudadana del gobierno, los representantes de la Asamblea Le-

gislativa (con funciones acotadas), los partidos políticos, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), los profesionales del urbanismo, los intelectuales y los simples habitantes del Distrito Federal, echaron a andar una discusión intensa en torno a este tema; como resultado, fueron derogadas, en una primera etapa, partes sustanciales de la Ley de Participación Ciudadana aprobada en junio de 1995.

En casi todos los foros de discusión se partió de un acuerdo básico: la anterior Ley de Participación Ciudadana no había logrado el objetivo que se había propuesto. ¿Sería diferente esta vez?

Si se comparan las dos leyes, encontramos que en ellas hay dos visiones radicalmente distintas de la participación ciudadana. Mientras que la ley de 1995 establecía como requisito para ser candidato a consejero ciudadano contar al menos con 4% de las firmas inscritas en el padrón de su área vecinal (lo cual no lo obligaba a hacer campaña o a establecer contacto con los vecinos), la ley de 1999 se fundaba en el reconocimiento de la identidad territorial y en la participación colectiva en planillas o temas, más que en la representación individualizada.

Así, por ejemplo, una vez elegidos, los consejeros ciudadanos pasaban a formar parte de un órgano centralizado y colocado a gran distancia de la ciudadanía: el Consejo Delegacional. Cada consejero representaba entre 30 000 y 50 000 habitantes, con el agravante de que dichos consejeros nunca tuvieron a su alrededor a un comité o a un grupo definido de ciudadanos que ejerciera la capacidad de exigir alguna manera de rendimiento de cuentas.<sup>5</sup> Por lo contrario, en la nueva ley se sustentaba que la colonia, el barrio, la macrounidad habitacional y el poblado, serían los receptáculos legítimos e insustituibles de los problemas de la ciudadanía. En ese nivel pueden expresarse individualmente con fuerza tanto los ciudadanos como los movimientos y organizaciones sociales, las ONG, las asociaciones políticas, empresariales, religiosas y deportivas. Según el tamaño de cada una de las 16 Delegaciones, estas unidades vecinales oscilarían entre 50 y 300 (en total fueron 1 300 en el Distrito Federal). A diferencia de la anterior legislación, más preocupada por la "representación", la actual se ocupa fundamentalmente de la participación de los ciudadanos.

<sup>5</sup> Véase Alicia Ziccardi, "Ciudadanos y vecinos, la participación ciudadana institucionalizada", *Revista de la Universidad de México*, núm. 595, agosto de 2000.

Además de los Comités Vecinales, la Ley de Participación Ciudadana de 1999 incluía una serie de mecanismos que mejoraron sustancialmente la participación de los habitantes del Distrito Federal, tales como el *plebiscito* (mediante el cual los ciudadanos pueden aprobar o rechazar actos o decisiones que someta a su consideración el jefe de Gobierno); el *referéndum* (que permite a los ciudadanos aprobar, derogar o abrogar leyes expedidas por la Asamblea Legislativa); la *iniciativa popular*, la *consulta vecinal* y la *colaboración vecinal*. De cualquier manera, afirmamos que su principal acierto fue aportar un elaborado medio de expresión a las identidades colectivas básicas.

Sin embargo, la colonia, el barrio, el poblado o la unidad habitacional son unidades poco homogéneas; en ellos pueden habitar de 3 000 a 30 000 o 50 000 habitantes. No obstante, se convino en que éstas serían las unidades básicas e insustituibles de la participación ciudadana. En ellas deberían realizarse las asambleas ciudadanas periódicas y deberían ser elegidos los Comités Vecinales (compuestos proporcionalmente, según la votación que recibiera cada una de las planillas contendientes para elegir dichos Comités). En su seno debería elegirse a los integrantes de las Mesas o Comités, según los diferentes temas álgidos de cada una de esas unidades vecinales (seguridad y rendición de cuentas de la policía, agua y drenaje, educación, juventud y recreación, equipamiento urbano, entre otros).

Apareció inmediatamente una dificultad que se amplificaría con el paso de los meses y se manifestaría plenamente después de las elecciones vecinales: si en promedio cada 5 000 o 10 000 habitantes contaba con un Comité Vecinal, una Delegación media del Distrito Federal, como Tlalpan (650 000 habitantes), terminaría eligiendo a 130 de estos Comités, mientras en 1995 sólo contó con 22 consejeros ciudadanos (para no hablar de la Delegación Iztapalapa o de la Gustavo A. Madero, que debieron elegir en 1999 entre 200 y 400 Comités). Dichas magnitudes, por experiencia, hacen inoperante cualquier organismo que se proponga trabajar con todos esos comités (algo así como 16 Asambleas de Representantes, o Parlamentos, para los cerca de 10 millones de habitantes del Distrito Federal).

Por el lado de los ciudadanos, es obvio que las demandas bien jerarquizadas y consensadas de 15 o 30 Comités Vecinales son defendibles con más fuerza por la ciudadanía y, a su vez, la experiencia nos enseña que la administración responde mucho más eficazmente a tales ordenamientos que a la demanda dispersa y mal organizada de 150 Comités

que en promedio componen cada una de las delegaciones políticas del Distrito Federal.<sup>6</sup>

Por ejemplo, Porto Alegre en el Brasil, con poco más de un millón de habitantes (tan grande como una Delegación del Distrito Federal), fue dividida en cerca de 16 zonas; el propósito era que la cantidad de consejeros no excediera a las cuatro decenas, y que el trabajo resultara lo más eficaz posible. Además, sólo en una época del año los consejeros se reúnen en ese plano más centralizado del Consejo Municipal; la mayor parte del tiempo, dichos consejeros —incluso antes de ser elegidos— permanecen discutiendo los problemas en espacios muy descentralizados,<sup>7</sup> muy enraizados en el nivel vecinal, en la pequeña región, en la colonia o conjunto de colonias con problemáticas homogéneas.

Recordemos que los problemas de una unidad intermedia de este tipo (llamémosla “Unidad Zonal o Subdelegacional”) tienden a ser más homogéneos, más agregables y más manejables, como ha quedado demostrado en las Delegaciones que hoy tienen, por ejemplo, la mitad de su territorio en zonas de pueblos rurales y otra buena parte en unidades habitacionales densamente pobladas. Dichas unidades subdelegacionales vuelven, además —lo sabemos por experiencia—, mucho más racional la articulación entre las demandas de la ciudadanía y las políticas gubernamentales para resolver dichos problemas. Al lado de esto, la descentralización en tales unidades zonales podría prefigurar una eventual conformación en unidades municipales de lo que hoy es el Distrito Federal (forma jurídico-política como se encuentra organizado el resto de la República mexicana); en fin, lo más importante es que permiten a los ciudadanos reconocerse mejor en una zona territorialmente definida, estar al tanto de los problemas y supervisar la obra pública. Así ha sucedido al menos en las grandes ciudades de América Latina y de otras regiones donde la participación ciudadana se ha combinado con un buen proyecto de descentralización administrativa.

<sup>6</sup> Véase Jordi Borja, *Descentralización y participación ciudadana*, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, México, julio, 2000.

<sup>7</sup> Véase Sergio Zermeño, *El cardenismo, una propuesta de participación ciudadana*, México, 1997, mimeo.

Y sin embargo, la nueva ley fue promulgada sin que estas y otras consideraciones que habían sido aportadas por especialistas y vecinos se tomaran en cuenta.

Desde nuestra perspectiva, hay una serie de factores que impidieron incorporar en la nueva Ley de Participación un nivel de agregación intermedio, entre la unidad vecinal (o el Comité Vecinal) y el de la Delegación política, y que podríamos enumerar en los siguientes apartados.

### ***a) La sociedad encadenada a la política***

Desde el inicio de su gestión, en 1997, la administración de Cuauhtémoc Cárdenas aceptó encadenar la discusión de la nueva Ley de Participación Ciudadana (cuya aprobación dependía del Parlamento de la ciudad, la Asamblea de Representantes, con amplia mayoría del PRD), a la discusión sobre la reforma política del Distrito Federal (reforma supeditada a los órganos legislativos federales, los cuales estaban integrados con clara mayoría priista). Hasta cierto punto era comprensible el intercambio, ya que resultaba indispensable poner en claro si el Distrito Federal pasaría a ser el estado 32 de la Federación, las atribuciones plenas de su Cámara de Representantes, el estatuto preciso de sus municipios en sustitución de las 16 Delegaciones (y todas las imprecisiones de esta última figura), la manera como serían elegidos por primera vez los delegados o presidentes municipales (ya que sólo estaba asentado que en las elecciones del año 2000 serían elegidos por voto universal y directo), las obligaciones presupuestales de la Federación hacia la nueva entidad federativa y otros tantos problemas relacionados con dicha reforma política. Sin embargo, las discusiones en torno a ambas legislaciones comenzaron a dilatarse, y la euforia que el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas podría haber proyectado hacia el tema central de campaña en torno a la reorganización participativa de los ciudadanos se perdió a lo largo del estratégico 1998, primer año de gobierno cardenista. A final de cuentas, las negociaciones en torno a la reforma política del Distrito Federal no prosperaron, y la Ley de Participación Ciudadana fue aprobada unilateralmente por el PRD después de más de un año de retraso y sin el efecto que hubiera podido tener en el inicio de la gestión. Los resultados comiciales fueron muy desfavorables para el gobierno de la ciudad y descalificaron rotundamente los lemas de la campaña cardenista: si en las elecciones de 1995 acudieron a las urnas

902 000 electores, en julio de 1999 sólo asistieron 575 000 (37% menos).<sup>8</sup> Todo esto trajo aparejado el que la polémica en torno a la participación ciudadana no se ligara desde temprano esencialmente a la vida barrial, a las colonias, al espacio público, sino que fuera secuestrada durante larguísimos meses en los salones cerrados del Parlamento y del palacio de gobierno del Distrito Federal.

### ***b) Pulverizar: la tentación de gobernar***

Sin embargo, semejante fracaso electoral no sólo se debió al hecho aparentemente simple de tal supeditación de los tiempos sociales (participación ciudadana), a los de la política (reforma política del Distrito Federal), sino a las repercusiones que todo ello trajo aparejado: al transcurrir el año 1998, los partidos de oposición (particularmente el PRI, con un enraizamiento territorial importante) comenzaron a exigir que la Ley de Participación contemplara la creación de un Consejo de Representantes centralizado en cada Delegación. El asunto tenía repercusiones políticas porque los delegados habían sido designados por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, mientras que los integrantes de dichos Consejos tendrían la legitimidad del voto, pero sobre todo porque cada delegado tendría un Consejo de Representantes vecinales (una especie de cabildo), que iba a supervisar sus actos de gobierno. El temor no era solamente hacia los partidos de oposición, sino también hacia las propias corrientes y organizaciones sociales perredistas, que reclamaban haber ganado las elecciones, y cuyas diferencias con los gobiernos locales se fueron ahondando conforme pasaba el tiempo, como es normal en todas las experiencias de gobiernos democráticos (para decirlo en pocas palabras, los movimientos y organizaciones sociales luchaban por espacios para asentar proyectos de vivienda popular, puestos en la vía pública, permisos para el transporte periférico..., mientras que los responsables de la administración debían vigilar por que dichos proyectos respetaran las normas de uso del suelo, de densidad, viabilidad hidráulica, vialidad, etcétera). Hubo miedo a enfrentar toda esa oposición y todas esas demandas organizadas; se prefirieron los Comités atomizados, y se evitó crear un Consejo Delegacional, pero en el mismo impulso se borró toda

<sup>8</sup> De porsí, las elecciones de 1995 no habían atraído a las urnas ni a 10% de los votantes potenciales. Véase Martín Longoria, "Informe-evaluación y balance técnico de las elecciones vecinales del 4 de julio", 1999, mimeografiado.

instancia por encima de los Comités Vecinales, como pudieron haber sido los Consejos subdelegacionales.

**c) *La inercia del caudillo***

Fue inevitable también —no tanto por el retraso normativo como por la propia inercia cultural y administrativa— que los nuevos delegados políticos reprodujeran las prácticas verticales, y en cierta manera lideriles, fuertemente arraigadas al patrimonialismo y al paternalismo que estaban heredando. Tuvieron que enfrentarse a audiencias públicas masivas animadas por los típicos gestores políticos, trocadores de influencia por apoyo, capaces de mezclar entre sus grupos de acreados problemas de vivienda, de tenencia de la tierra, de seguridad, y así al infinito, en los puntos más diversos de la geografía delegacional (por decir lo menos), y reclamándose de cualquiera de las tendencias políticas (entre ellas, claro está —y a veces predominantemente—, el PRD). Otras de esas prácticas verticalistas han sido las giras o recorridos por el territorio delegacional en las que el delegado tiene que hacer frente a una infinidad de demandas de personas y grupos, mal presentadas, mal discutidas, mal jerarquizadas. En la medida en que no apareció por ninguna parte un órgano intermedio en donde se discutieran y ordenaran profesionalmente esas demandas, las mismas prácticas se mantuvieron, y fueron absorbidos hacia ellas los nuevos equipos administrativos. Es más, la nueva Ley de Participación de 1999 —sin crear los espacios intermedios— sí mantuvo sin cambio alguno las prácticas descritas, como las giras y las audiencias públicas del delegado, al lado de otras de mayor fomento al asociativismo vecinal, como la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, etcétera.

**d) *La participación light: la visión estudiantil***

Frente al vacío generado a lo largo de un año —y ante la desilusión generalizada por las promesas no cumplidas—, una gran cantidad de jóvenes del movimiento estudiantil de 1987, en contra de la privatización de la Universidad Nacional Autónoma de México, que apoyaron a Cárdenas desde su campaña de 1988 y fueron invitados (después del triunfo del gobierno perredista en 1997) a hacerse cargo de la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal, decidieron convocar a la ciudadanía a volcarse a las calles, en una modalidad que fue bautizada como participación *light* o “dominguera”,

y que consistía en convocar a la ciudadanía los fines de semana a reacondicionar un parque o una gran avenida de la ciudad de principio a fin (poda, limpieza, pintura de guarniciones, señalización). Esta práctica tenía la cualidad de un mayor efecto publicitario debido a sus resultados inmediatamente palpables; en sí misma constituía un acontecimiento de masas mucho más acorde con las tradiciones del movimiento estudiantil que con el objetivo de una sedimentación lenta pero con alta continuidad que requiere la organización vecinal. En efecto, pasado el día festivo poco quedaba, aunque los estudiantes y el equipo de gobierno sí mantenían su continuidad un fin de semana tras otro.

### *e) Entre la atomización y el patrimonialismo*

Desde un punto de vista realista, la reconstrucción de lo local, de las identidades colectivas circunscritas y con continuidad en el tiempo, enfrenta problemas: en una sociedad como la de la Ciudad de México —debido a que la grave crisis económica ha mantenido estancados los índices de crecimiento durante los últimos 15 años, al desordenamiento social que la globalización ha acarreado y a los elevados índices de violencia e inseguridad ciudadana que de ahí resultan—, los habitantes de este enorme conglomerado o bien se refugian en posiciones defensivas privatizantes (vemos cómo colonias de clase media, viviendas unifamiliares, condominios, unidades habitacionales, fraccionamientos privados... están cerrando aceleradamente sus calles, poniendo rejas por todos lados, ensayando todos los sistemas de alarmas), o bien la masa cada vez mayor recrea de manera alarmante formas organizacionales defensivas, verticales, tributarias de cada vez más liderazgos que supuestamente les garantizan que “alguien” se encargará de gestionar la solución de algunos de sus problemas urgentes. Esta última forma organizativa se encuentra privilegiada, como es obvio, en los espacios de mayor precariedad, que coinciden con las colonias de asentamiento relativamente reciente; pero en otros casos, en fin, vemos la proliferación de núcleos familiares rotos y de un individualismo exacerbado, átomos anómicos sin ningún lazo de solidaridad ni vida asociativa, en la mayor parte de los casos completamente defensivos y encerrados en sí mismos, a la mitad de un escenario de lucha de todos contra todos.

Ahora bien, muchos de los Comités Vecinales recientemente elegidos terminaron constituyéndose en el blindaje jurídico de otros tantos

liderazgos personalizados (caciquillos que han surgido aquí y allá como hongos y que hoy, escudados en los Comités, las autoridades están obligadas a atender por ley, sin que sus demandas sean mediadas, atemperadas, redimensionadas por la discusión con otros Comités de la zona).

Ante la atomización que priva en los sectores medios, el neopatrimonialismo gestor y la pulverización de la solidaridad en extensos medios populares, se erosionan los espacios públicos vecinales de “empoderamiento” social, los que verdaderamente fortalecen el asociativismo de la sociedad civil, los que permiten enfrentar colectivamente los problemas de la ciudadanía: seguridad, servicios básicos, abasto, y otros.

En la última parte de 1999, finalmente, se echaron a andar los Comités Vecinales. Nos encontrábamos a escasos 10 meses de que concluyera el primer gobierno perredista del Distrito Federal y, aparte de que los recursos para su fomento fueron extremadamente limitados, estos nuevos Comités ciudadanos iniciaron sus funciones cuando arrancaban los seis meses más intensos de la política nacional, con vistas al año 2000, a las elecciones presidenciales, de las Cámaras Federales, del jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; lo cual quería decir que la participación ciudadana (social) daba inicio cuando todo el interés ya estaba puesto en la esfera de la política. El peligro consistía en que los Comités Ciudadanos se politizaran y, en el extremo, se convirtieran en promotores del voto partidista, y con ello se desvirtuara el objetivo de otorgar a la ciudadanía un instrumento de “empoderamiento” social, no para hacer política sino frente a la política y los aparatos de poder.

### III. NO TODO ASOCIATIVISMO “EMPODERA” LO SOCIAL

Un segundo momento de nuestra investigación comenzó cuando hacia finales de 1999 los Comités Vecinales, con todas sus debilidades y su bajísima votación, quedaron finalmente conformados.

En este marco, el equipo de investigación que había venido desempeñándose en el análisis y la organización de los Consejos Zonales, integrante del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, tomó la iniciativa de llevar a cabo un estudio profundo en torno a la participación, los Comités Vecinales y la seguridad en la Delegación de Tlalpan, en el sur de la Ciudad de

México. Para ello contamos con la anuencia de las autoridades delegacionales (con las que se firmó un convenio de cooperación) y la Fundación Ford de México, que generosamente aceptó apoyarnos para llevar adelante el trabajo sobre el terreno, consistente en llevar a cabo entrevistas exhaustivas, trabajo con grupos y Comités, así como sesiones de autoanálisis e interpretación.

En la primera etapa, privilegiamos el uso de la entrevista no estructurada para el trabajo de campo. Durante las sesiones de las entrevistas abiertas buscamos generar una atmósfera que facilitara cierto tipo de respuesta de parte de los entrevistados. De éstos, pretendimos conseguir un discurso que expresara su compromiso con “formas de vida”; en otras palabras, con valores o principios que de algún modo organizan su experiencia y le dan sentido a las acciones que emprenden en torno a la participación ciudadana, y que emprenden los miembros que componen los Comités Vecinales.

Paralelamente, construimos un grupo de discusión entre miembros de Comités Vecinales y el equipo de investigación, siguiendo el modelo de la “intervención sociológica”, propuesto por Alain Touraine. Dos personas del equipo del IIS-UNAM coordinaron cada una de las sesiones de tres horas semanales (todo ello relacionado con la agenda de temas para discutir). La intervención sociológica fue para nosotros una fuente extremadamente rica de información que nos colocó en una situación privilegiada para comprender de mejor manera nuestro tema de investigación. Así, el estudio de los Comités Vecinales nos introdujo en el tema de la construcción de ciudadanía y en las dificultades que hay para articular espacios y mediaciones a partir de los cuales influir en la redistribución de los recursos de que dispone una sociedad para construir su futuro.

En tal sentido, esta segunda parte de nuestra investigación tiene que ver con el esfuerzo que los propios integrantes de los Comités Vecinales hacen para distanciarse del modelo típico de liderazgo caciquil y de control corporativo de los partidos y sus camarillas políticas, así como para poner una frontera respecto de las autoridades que les permita no subsumirse en la lógica y en los intereses de éstas. Ante dichas circunstancias, ¿cómo enfrentar con expectativas de éxito la creación de espacios de concurrencia en los cuales los actores puedan constituirse como agentes transformadores de las relaciones sociales?

Es casi un lugar común, pero no por ello falso, que las transformaciones y el crecimiento acelerados de la Ciudad de México han resultado poderosos disolventes para la convivencia vecinal y, por añadidura, para cualquier tipo de participación ciudadana: satisfechos los servicios básicos, los vecinos dejan de participar y cuando mucho comentan disgustados los aumentos de las tarifas. De la esfera de la vida cotidiana se excluye el trabajo colectivo para hacer frente a las carencias relacionadas con tales servicios básicos, que son considerados como eso, la base mínima sobre la cual se desarrollan otras actividades que se consideran mucho más importantes: trabajar y tener lo necesario para vivir (y pagar la cuota de mantenimiento), estudiar para poder tener un mejor ingreso, cuidar a los hijos, divertirse, y un conjunto de acciones más. En la vida de todos los días —es decir, en la “realidad suprema”, como la definieron Berger y Luckman (1967)—, ya no aparece en el horizonte personal o familiar el trabajo comunitario, no tiene sentido ya engarzarlo con el mundo simbólico de la vida cotidiana.

Ahora bien, lo que nos demuestran las entrevistas y las rondas de discusión colectiva que organizamos, es que las personas —por más atomizadas que se encuentren en su espacio cotidiano— vuelven a recurrir a la colectividad cuando un peligro supremo los acecha. Al sentirse vulnerables, al sentir que su entorno es inseguro, la idea de asociarse con los más cercanos regresa con ansia. En México, a partir del final de los años ochenta, pero con una fuerza inusitada a partir de 1995, las tendencias delincuenciales y las maneras innecesariamente crueles con que comenzó a ejercerse esa delincuencia, hicieron regresar al primer plano de la opinión pública y la preocupación ciudadana el tema de la unión vecinal como medio de autodefensa comunitaria (de hecho, como veíamos, con esa idea de reagrupación ganó las elecciones Cuauhtémoc Cárdenas y volvió a ganarlas el PRD, con López Obrador).

En lo que sigue, veremos que *no todo asociativismo “empodera” a lo social*. Es cierto que el crecimiento de la delincuencia recoloca el tema del asociativismo, pero en la mayor parte de los casos estudiados los impulsos vecinales para organizar la defensa han ido en contra de la horizontalidad de los Comités Vecinales. En efecto, en las entrevistas y en las discusiones colectivas quedó de manifiesto que hay al menos cinco fenómenos que enrarecen este objetivo.

### *a) Encierro y aislamiento*

Mucha de la legitimidad de los Comités, principalmente en las colonias de clase media, depende de su capacidad para privatizar la vía pública, para cerrar las calles. Sin embargo, los vecinos declaran que una vez conseguido lo anterior, en lugar de que en el interior de ese ámbito se consoliden formas solidarias y se desarrolle una interacción que pueble nuevamente el espacio público, lo que se desarrolla es un doble encerramiento: la barda, la puerta y la vigilancia de la colonia me permiten un encierro más estricto dentro de la barda, la puerta y el candado de mi casa; en el interior de esa doble muralla recreo el acto privado de ver la televisión.

En el fondo, la reacción de quien ha sido objeto de un delito, sobre todo violento, o de quien ha estado muy cerca de él o, incluso, lo ha visto de manera cruda por la televisión, se orienta no hacia acompañar a los otros habitantes del barrio o de algún colectivo, sino hacia el encierro, hacia el retraimiento producto de la incertidumbre. Tal como lo expresó una de las personas que fueron entrevistadas: “Cuando entraron a mi casa y se llevaron distintos objetos, también se robaron nuestra tranquilidad”; pero ahí no termina todo: al pagar por el bloqueo de las calles y por todo lo que eso acarrea (vigilantes, enrejados, casetas...), tales vecinos sienten que, a cambio, deben recibir un servicio eficiente. En ese acto mismo convierten a los encargados de promover la participación ciudadana en una especie de empleados con el razonamiento perverso de que si se interesaron por desempeñar dichas tareas, debe ser porque algún provecho están obteniendo (influencia política con las autoridades o con los partidos, beneficios por el manejo de fondos, autoridad con los empleados contratados, etcétera). Eso termina por dar al traste con la confianza en que descansa cualquier asociativismo.

A pesar de todo, sin embargo, se ha establecido un filtro para evitar que los de la periferia, los otros (potencialmente los ejecutantes de los actos delictivos), ingresen en la colonia, barrio o fraccionamiento a cometer sus fechorías. Se supone que, al regular el ingreso, las personas que entran en el barrio pertenecen a él; no representan ningún riesgo. Lo notable de tal situación es que la gente —por lo menos nuestros entrevistados— reconoce que aun con las rejas se cometen delitos dentro de la colonia.

Así pues, con el cierre de las vialidades, los vecinos terminan más aislados detrás de los candados, las rejas electrificadas o los zaguanes

reforzados. Construyen un refugio que hay que aceptar de alguna manera (sobre todo psicológica); les da mayor seguridad, pero altera sus valores y ocasiona una falta de sociabilidad.

***b) ¿Comités o sirvientes?***

No nada más en los espacios de clases medias en los que se paga una cuota los vecinos tienden a despreciar al Comité; en infinidad de otros medios, la queja de los coordinadores ha sido que los vecinos no están interesados en participar en los asuntos comunes. En lugar de eso, optaron por hacer hincapié en la función de gestión de los comisionados y demandan de ellos buscar solución eficaz a los problemas relacionados con los servicios públicos. El resultado no está siendo que los vecinos se agrupen y enfrenten los problemas de la comunidad, sino que trasladen toda la responsabilidad de los problemas a los Comités, de manera que la función de éstos se reduce drásticamente a la canalización de las quejas y se vuelven receptáculos de la amargura y la irritación. Es decir, los vecinos se dedican a reportar deficiencias y problemas que hay en la colonia con el objetivo de que los Comités inicien el trámite administrativo ante las autoridades correspondientes. Hecho el reporte, los vecinos regresan a casa y a sus actividades cotidianas; a esperar la solución expedita del problema. Si éste no es resuelto (y de hecho los problemas vecinales se resuelven muy lentamente), el Comité pierde toda credibilidad. Por ello llega un momento en que los dirigentes vecinales buscan salidas desesperadas. En la mayor parte de los casos, sin embargo, los resultados han sido contraproducentes. Lejos de incentivar la participación ciudadana, se ha prohibido la atomización vecinal. La mediación de los Comités Vecinales entre los habitantes de una colonia o barrio se ha reducido a la de una agencia que recibe las quejas de los vecinos. La conclusión es que hay un vacío como respuesta a las convocatorias del Comité: la gente se niega a participar, los Comités se debilitan y eso se hace evidente ante las autoridades que, en consecuencia, se desentienden más cómodamente de las demandas planteadas por dichos entes debilitados; en ese círculo, el prestigio de los Comités sigue cayendo. En el extremo, todo lo que tiene que ver con la inversión de recursos materiales, de tiempo y dinero, corre por cuenta exclusiva de los miembros del Comité Vecinal. Ante semejante escenario, una irritación ha invadido a muchos Comités Vecinales dado que éstos no han construido un espacio público en el que los vecinos participen, discutan,

tomen decisiones colectivas y vigilen las acciones que las distintas instancias de gobierno ponen en marcha. Las válvulas de escape han sido la deserción por parte de los miembros de los Comités Vecinales y la apatía e indolencia de los vecinos. En ocasiones, dicho malestar se disipa según los recursos extra con que cuentan los Comités Vecinales (en el barrio de Niño Jesús, Tlalpan, el Comité explota en su favor el hecho de que hay una red vecinal primaria vigente. Los habitantes del barrio se conocen entre sí y se interesan por lo que “sus vecinos pertenecientes al Comité Vecinal” hacen o proponen).

### *c) Comités, asociaciones, organizaciones, partidos*

Los Comités que no se han disuelto o que no son puro membrete y han concentrado sus acciones en la gestión de servicios y recursos deben enfrentar otra situación no menos trágica: los Comités Vecinales conviven con otras organizaciones que realizan funciones de gestoría. Las mesas de residentes o colonos y las agrupaciones populares les disputan el área de gestión a los Comités Vecinales. Así, éstos tienen por lo menos dos opciones: o coordinan sus acciones y trabajan con cierta armonía con la mesa de colonos o las organizaciones populares, o mantienen un conflicto que perjudica el trabajo de todos. Los Comités Vecinales están obligados a construir durante la marcha mecanismos para mantener una relación con las “otras organizaciones”. Se comprenderá que en ocasiones los miembros de los Comités Vecinales, al sentirse debilitados por los factores ya enunciados, prefieren unir fuerzas con tales organizaciones y con sus liderazgos que, por lo regular, se encuentran claramente personalizados (en cada pequeña colonia de la ciudad podemos encontrar un líder, del partido que sea o sin partido, que por lo regular es mucho más fuerte que un Comité Vecinal o que la suma de varios de ellos).

Bueno [confiesa una coordinadora vecinal de una zona paupérrima del Ajusco Medio, ante el delegado de Tlalpan que había sido invitado a la sesión], yo como Comité Vecinal sí acuerdo con las autoridades, pero si no me atienden y no me hacen caso, se me dificulta todo [...] tengo que encontrar el camino para que me atiendan [...] y entonces ustedes mismos avientan a uno a ser lo que uno no debe ser; o sea, si yo me uní a un grupo fue por la falta de atención de ustedes. Entonces, ¿quién es culpable ahí? Yo pienso que las autoridades porque si no están atendiendo mis peticiones y mis problemas de mi comunidad [...], bueno, yo busco la manera de cómo se me atienda. Yo veo que un grupo X presiona y ahí se le hace caso; bueno, pues yo voy a ver si me uno a ese grupo y presiono y se me hace

caso. Entonces [...] se desespera uno; lo único que uno quiere es ver soluciones [...] no tengo tantas demandas así como ¡qué bruto!, pero pues a mí me gustaría que por lo menos en esos tres años se resuelva una cosa aquí (y una cosa allá).<sup>9</sup>

En resumen, la falta de fuerza de los Comités Vecinales los empuja a aliarse a las formas verticales y caciquiles de la política que justamente trataban de ser contrarrestadas con el sistema de Comités Vecinales. La cantidad de participantes o miembros de los Comités se ha reducido sensiblemente; toda la responsabilidad de la gestión de servicios se concentra en unas cuantas personas, lo cual deriva en un estilo de trabajo casi personalista que propicia la dinámica aquí evidenciada.

Así, se ha venido abajo poco a poco la idea original de los miembros de los Comités que calculaban que una buena cantidad de sus peticiones iba a ser resuelta satisfactoriamente, y que su tarea sería llevar puntualmente todas las demandas que aparecen en la colonia o en el barrio. Los Comités legitimarían su existencia recaudando quejas y peticiones vecinales. Se supone que este proceso de legitimación cerraría en círculo perfecto cuando las autoridades cumplieran con su parte. No obstante, las autoridades obedecen a una lógica distinta que podría resumirse así: los recursos son escasos y por tanto es nuestra responsabilidad asignar “correctamente” los recursos disponibles. En consecuencia, los Comités pueden exigir el cumplimiento de sus peticiones, pero si éstas no se consideran prioritarias (de acuerdo con nuestros planes), no serán atendidas. Ante el rechazo o incumplimiento, la mayor parte de los Comités considera como única opción seguir insistiendo. Se produce, entonces, un heroísmo que sostiene en pie a los Comités Vecinales y que ha hecho que sus miembros, incluso, aporten dinero de su propio bolsillo para sufragar los gastos, así como un tiempo y un esfuerzo que permitan el funcionamiento mínimo del Comité Vecinal, aunque a cambio obtenga descrédito ante los vecinos y fricciones con las autoridades. Ya que en ocasiones ciertas demandas son atendidas, los Comités entablan una vinculación entre la petición y su inclinación por presionar a las autoridades. Aun así, la evaluación es que las autoridades no resuelven los problemas.

<sup>9</sup> Sesión en donde había sido invitado el delegado de Tlalpan, Luis Gómez Sánchez, Casa Chata, Tlalpan, 21 de septiembre, 2000.

#### ***d) Policías y vecinos: ¿dos lógicas complementarias?***

El asunto de la seguridad es el factor notable que, aunque sea precariamente, mantiene con vida y funcionando a una buena parte de los Comités; además, es el lazo que los vincula con las autoridades. Revisemos en qué consiste dicha dinámica.

En el caso de la Delegación Tlalpan, las autoridades abrieron dos frentes para combatir la delincuencia; uno: conjuntar y coordinar esfuerzos con los Comités Vecinales o los Subcomités de Seguridad (o ambos), y segundo: articular todo ello con los cuerpos y los programas policiacos en operaciones focalizadas en colonias y barrios. Sobre estos dos ejes las autoridades han montado su estrategia de combate a la delincuencia. Por supuesto que los Subcomités de Seguridad fueron creados para coordinar las acciones de los vecinos y las autoridades. En donde no fueron creados, el Comité Vecinal adoptó en los hechos la tarea de ofrecer condiciones de seguridad.

En al ámbito vecinal, los Comités difunden información sobre “seguridad”, la cual les ha sido comunicada por las autoridades. Asimismo, los Comités se dedican a hacer diagnósticos sobre las condiciones de inseguridad de la colonia o el barrio. Mientras tanto, las acciones de los vecinos se limitan nuevamente a la denuncia o presentación de quejas. La participación es tan raquítica que en muy pocos lugares se han formado redes vecinales contra la delincuencia (el uso de alarmas, la elaboración de directorios telefónicos, etcétera). Lo que sí ha tenido una buena acogida y tiende a generalizarse es el llamado “código águila”, según el cual los patrulleros asignados a la zona están obligados a reportarse a la Coordinación del Comité o del Subcomité de Seguridad una o más veces por día.

Este programa piloto tiende a generalizarse, para lo cual harán falta inversiones importantes en la infraestructura y el equipo de la policía. Aceptado este relativo éxito en los lugares en los que el programa se ha echado a andar, nos vemos obligados a subrayar que por dicha vía los pocos Comités que han participado han debido someterse a la lógica de las autoridades. Éstas, por ejemplo, al colocar a los Comités en tareas de supervisión de su personal de policía y lograr que los rondines queden debidamente inscritos en los registros, convierten a los vecinos en una parte integrante del aparato de seguridad. Queda todavía por demostrarse si el aparato de seguridad está sirviendo al objetivo de la seguridad y el regreso de la confianza de la ciudadanía. Cabe preguntarse principalmente si dicha metodología está haciendo par-

ticipar al conjunto de los vecinos o los empuja a dar vuelta a la cerradura con más tranquilidad, al saber que alguien se encarga de firmar la hoja de los rondines.

Al estar centrado todo el operativo en la lucha frontal contra la delincuencia, la actuación de los vecinos se considera como la de quien coopera, la del vigilante que denuncia. Desde esta perspectiva, los vecinos, coordinados por el Comité de Seguridad o Vecinal, deben mantenerse alertas en su calle o colonia con el objetivo de detectar todo aquello que parezca “extraño”, detectar acciones que destaquen por su carácter sospechoso. En seguida, los vecinos tienen la obligación de reportar ya sea al Subcomité de Seguridad o al Comité Vecinal lo que potencialmente se podría traducir en un riesgo. Reducidos a esta función de cooperación con la policía, los Comités Vecinales y de Seguridad corren el riesgo de confundirse con la policía auxiliar (les faltaría la bicicleta, la macana y el casco), pero sin el entrenamiento indispensable para actuar eficientemente en esta dirección. Sea como fuere, dirá la gente, si todo ello redundará en el abatimiento de la delincuencia, algo se habrá ganado y, en efecto, el razonamiento no tiene desperdicio; aunque lo que aquí estamos analizando es justamente la otra lógica: la de la ciudadanía, la del “empoderamiento” de los Comités y no la del mejoramiento de la administración. Es temprano para llegar a conclusiones. Cabe la posibilidad de que se reestructure la manera como se articulan los Comités Vecinales entre sí, que en el largo plazo la relación se invierta y que la policía quede posicionada más equilibradamente respecto de los aparatos policiacos (regresaremos a este punto).

#### *e) Sociedad o política: ¿cuál “empoderamiento”?*

Podemos seguir el mismo razonamiento anterior en lo que hace a las autoridades gubernamentales, a los partidos y a las organizaciones predominantemente políticas (pero que se hacen llamar “sociales”). En todos esos casos los Comités están amenazados con caer en una lógica que les es externa y que no resulta precisamente una lógica que establezca con claridad cómo debe organizarse y promoverse la participación ciudadana. Las autoridades del gobierno capitalino están enfrascadas en un proceso de reforma administrativa que deja muy poco espacio para considerar otras lógicas. La Delegación de Tlalpan elaboró un proyecto en el que redefinió el trabajo de los Comités en el ámbito vecinal y en su relación con las propias autoridades. El docu-

mento es atinado en muchos aspectos, pero da por sentado que los Comités tendrán la capacidad de elaborar proyectos con claridad y fuerza suficiente para influir en las decisiones y hasta en la organización del propio gobierno, sin reparar en que el problema viene de atrás, pues los Comités —tal como se les concibe en este proyecto— aún no existen.

En dicho escenario lleno de nubarrones y confusión, de malos entendidos, de interpretaciones académicas y políticas sin sustento, lo único claro es que en las actuales condiciones la participación ciudadana es algo tan difuso como la idea de “sociedad civil” que parece ser su correlato y que se halla tan de moda en la prensa, la política y la academia ante esta crisis de las intermediaciones entre sociedad y política.

Concluamos el presente apartado con una reseña de lo que fue el eje (semioculto unas veces, manifiesto otras) durante nuestras sesiones de autoanálisis con los Comités Vecinales de Tlalpan. Conforme las debilidades reseñadas anteriormente fueron quedando en evidencia, alguna desesperación e impotencia se apoderó del grupo. Los representantes del Barrio del Niño Jesús (el Comité con más consistencia debido a sus fuertes raíces tradicionales, como apuntábamos) decidieron no asistir más a las reuniones de los jueves y formar —por su parte— un Frente de Comités de la Zona Centro de la Delegación para compartir su problemática y presentar sus demandas de manera más contundente y organizada. Durante dos sesiones, el resto del grupo esperó el regreso de los compañeros de Niño Jesús. Lo único que llegó fueron noticias de que el experimento estaba marchando aceptablemente y que no tendrían mucho tiempo para seguir en la reflexión. El asunto estaba lleno de lógica: fuera de ese Comité y de uno que venía desde las zonas más populares de la subida al Ajusco, el resto de los participantes en la intervención sociológica pertenecía a la zona de Coapa, una zona urbana de asentamiento relativamente reciente (últimos 30 años), conformada en su mayor parte por espacios unifamiliares en acelerada batalla por cerrar sus calles y unidades habitacionales, así como condominios horizontales y verticales de ingresos medios y medios altos. Ante la crisis del grupo, producto del proceso analítico y de la deserción de una parte de sus integrantes, los representantes de Villa Coapa y los sociólogos que acompañábamos el ejercicio decidimos inaugurar una nueva etapa de trabajo, al iniciar el año 2001 con el fortalecimiento del Frente de Comités Vecinales de la Zona.

#### **IV. LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD TERRITORIAL, BASE PARA EL FUNCIONAMIENTO DE NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN VECINAL**

Ahora bien, si lo ideal es —según lo hemos establecido en esta panorámica— que los espacios subdelegacionales o Comités Zonales se conviertan en el lugar de confluencia de un conjunto de Comités Vecinales y ahí se discutan, ordenen y jerarquicen sus demandas, lo cierto es que tampoco hay muchos ejemplos en los que pueda ser probada esta aseveración. Con lo reciente y lo deficiente de la legislación al respecto, y debido a la bajísima participación de los ciudadanos del Distrito Federal en las elecciones vecinales, los pocos experimentos parecidos a un Consejo Zonal que se han llevado a la práctica, debieron ser conformados de manera muy mezclada para lograr alguna representación ciudadana. Se combinaron así, al lado de los Comités Vecinales, organizaciones sociales, políticas culturales, etcétera, con presencia destacada en esos territorios. A los Comités Vecinales se les empujó a ocupar poco a poco el centro de la escena, pero la mayor capacidad organizativa y de convocatoria siguió siendo de las organizaciones con tradición, y eso nos ha convencido de que durante un periodo muy prolongado los Comités Zonales trabajarían virtualmente bajo tales formas asociativas mixtas. Es más, como se verá a continuación, lo que el trabajo en distintas zonas de la ciudad dejó en claro fue que en ciertas condensaciones socioculturales, en barrios, colonias o pueblos, los Comités Vecinales y su correlato —que son las asambleas— difícilmente terminarán por imponerse como las formas privilegiadas de la participación social; asimismo tendrán que amoldarse y convivir con otras formas organizativas que a lo largo del tiempo han constituido una sólida presencia en el terreno económico, social, cultural, religioso, etcétera.

Las experiencias de construcción del asociativismo en Tlalpan no se han limitado a la intervención sociológica con los Comités de Coapa. A lo largo de los tres años del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles tuvieron lugar otros procesos de reconstrucción social. La experiencia que pudimos observar directamente se orientó a la construcción y consolidación de Consejos Zonales, cuya función fue articular esfuerzos de diversos grupos y asociaciones sociales.

En estos ejemplos un elemento que vino a ser determinante fue la participación de grupos o agentes, contratados y pagados por el gobierno de la ciudad, que actuaron como consultores externos, y cuya función

fue esencialmente profesional en torno al desarrollo urbano, la seguridad, los servicios urbanos, etcétera. Las agencias de consultoría y ONG ligadas a los problemas de participación urbana: Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A. C. (Copevi), Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (Cenvi), Fondo Solidario de la Vivienda (Fosovi), entre otras, demostraron ser muy eficaces profesionalmente y muy oportunas en lo político, pues su acción mediadora evitó que los equipos de gobierno delegacionales se enfrentaran de manera directa a los ciudadanos y a las organizaciones sociales, a poder explicar cuidadosamente desde el punto de vista técnico la conveniencia de tal proyecto o de tal actividad gubernamental y, en ocasiones, criticar o corregir los programas gubernamentales. Esto sólo es posible, naturalmente, cuando han sido reagrupados los Comités y las organizaciones de una zona territorial de mediana magnitud, pues en ninguna parte del mundo habría recursos para contratar a grupos profesionales para cada una de las 1 300 áreas vecinales del Distrito Federal.

La mayor parte de esos ejemplos ha estado articulada, en los últimos dos años, a la treintena de Planes Parciales ordenados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno central del Distrito Federal (Seduvi). Importantes enseñanzas sobre la participación se han derivado de los trabajos en torno a los planes parciales de desarrollo urbano ya que, como es lógico suponer, dichos planes fueron establecidos en colonias y pueblos donde el desarrollo urbano se ha tornado crítico en función del crecimiento anárquico de la mancha urbana, usos del suelo y asignación de servicios.

En la medida en que, según lo planeado, dichos consejos funcionarían con la presencia de las autoridades y profesionales del gobierno, se buscaba que, como sucede en otras experiencias de asociativismo participativo, los subdelegados de obras, servicios urbanos, desarrollo social, cultura, desarrollo económico, etcétera, pudieran presentar (en fechas precisadas de antemano y limitadas en el tiempo) y recibir proyectos de inversión, hacer y recibir propuestas presupuestales y llegar a consensos con las otras propuestas ciudadanas presentadas por los integrantes del colectivo en el nivel de detalle de costos, tramos precisos de obra, calidad de los materiales, etcétera, incluso que una parte del presupuesto pudiera ser administrado en ese nivel. Todo esto preveía que la actividad de un Comité Zonal o Territorial (o de un Plan Parcial, que para el caso viene a ser lo mismo) pudiera y debiera ser dividido en mesas de trabajo especializadas en las distintas proble-

máticas, como lo hemos enunciado. Si un problema resulta muy grave, es obvio que el Consejo en su conjunto se transformaría en el Comité en torno a dicho tema: seguridad y delincuencia; agua; servicios urbanos; regularización territorial; juventud, recreación y deporte...

Dichos Consejos Mixtos Territoriales se enfrentaron a graves dificultades que rápidamente los debilitaron o hicieron muy lenta su progresión: en primer lugar, las propuestas —desde la campaña de López Obrador— en torno a los Comités Vecinales como cuarto piso de gobierno con sus presupuestos asignados (en lo que nos detendremos más adelante), movilizó en direcciones muy distintas a personas y organizaciones que habían comenzado a trabajar juntos (los integrantes del Comité no veían por qué tenían que compartir su primacía con ambientalistas o educadores, por ejemplo). A decir verdad, lo esencial de las dificultades ya se había manifestado desde mucho antes que el candidato perredista cobrara fuerza en la campaña. En efecto, pudimos descubrir en dos Consejos Territoriales que fueron integrados en Tlalpan, que después de muchos esfuerzos y reuniones de estos colectivos mixtos para identificar problemas, consensuar propuestas, conciliar intereses, la cohesión de los grupos se desvanecía y los participantes se dividían en, por lo menos, dos corrientes. Por un lado, quienes convenían en establecer y fortalecer el espacio de la discusión y la negociación hasta llegar a acuerdos, lo que significaba aceptar que todos los participantes del Consejo tenían legitimidad para opinar en torno a un problema central que se colocaba frente al colectivo. Por otro lado, quienes rompían ese consenso horizontal y aprovechaban el espacio colectivo y la participación que se había creado a lo largo de todas esas interacciones entre personas, organizaciones y grupos, causaban un corte en los trabajos, apelaban a los grupos que por su índole no habían tenido la oportunidad de participar en las sesiones, se colocaban en favor de los grupos de habitantes que pudieran ser afectados por cualquier reordenamiento decidido o simplemente enunciado en el Consejo y terminaban sumándose a las protestas populares, incitadas por ellos mismos y en contra del propio Consejo que pretendía aquel reordenamiento. Veamos dos ejemplos.

*Ejemplo 1:* La administración delegacional obliga a una constructora de casas unifamiliares para sectores medios acomodados (para hacer efectivos los permisos de construcción obtenidos pocas semanas antes de concluida la administración priista) a invertir en infraestructura hidráulica en beneficio de las colonias circundantes de sectores

populares, a mejorar los accesos viales a toda la zona y a comprar un terreno para la construcción de una clínica (tomando en cuenta que desde el triunfo electoral de Cárdenas la agencia holandesa Nobiv había otorgado un financiamiento para este fin). Los acuerdos pactados entre la constructora, el gobierno delegacional, las organizaciones sociales y vecinales son incumplidos por algunas de esas mismas asociaciones, y sus líderes llaman a los sectores sociales más pobres de esa zona a oponerse al proyecto en su conjunto, con el argumento de que todo constituye un engaño en el que algunos funcionarios se están enriqueciendo a costa del patrimonio del pueblo, ya que ninguno de los acuerdos será cumplido. Acto seguido, son saboteados e interrumpidos los trabajos que traerían agua a la zona mediante una tubería de doce pulgadas: “[...] esa agua sólo va a beneficiar a la constructora y a sus acaudalados clientes”. El Consejo de San Andrés Totoltepec, que había trabajado durante más de 10 sesiones, es deslegitimado. Grupos radicales ligados a la Iglesia católica que se reivindican como los legítimos representantes de los sectores populares se oponen a cualquiera de las obras pactadas (incluidas las obras hidráulicas), rechazan los terrenos para la clínica, con lo cual evitan el ejercicio del financiamiento internacional, se alían con diputados perredistas pero de corrientes opuestas al gobierno delegacional, interrumpen durante varias horas la circulación vehicular en la autopista del sur y exigen al nuevo gobierno de López Obrador la suspensión de todos los acuerdos y las obras relacionadas con el proyecto inmobiliario. El Consejo desaparece, los liderazgos y organizaciones tradicionales amenazan con impedir que se lleve a cabo algún proyecto inmobiliario en esa región (una de las de mayor dinamismo y poblamiento del Distrito Federal). Y mientras tanto los habitantes de San Andrés —entre ellos los integrantes de las organizaciones radicales— siguen vendiendo sus tierras, en grandes y en pequeños lotes, para luego tratar de impedir que en ellas se construya.

*Ejemplo 2:* Se integra, por iniciativa ciudadana (en particular por arquitectos y ambientalistas), un Comité para el salvamento del parque Fuentes Brotantes, que ha sido invadido por asentamientos irregulares y expropiado para proyectos inmobiliarios públicos y privados de dudosa legalidad. A las organizaciones y a los profesionales, así como a los equipos de gobierno que le dan inicio, se unen poco a poco representantes de las escuelas públicas y privadas contiguas; asimismo, cuatro Comités Vecinales colindantes con el parque y que lo tienen a su

cuidado. Después de más de 15 reuniones y de haber dividido el trabajo en distintas mesas (tenencia de la tierra, reforestación, seguridad, limpieza, etcétera), y después de que los alumnos de las escuelas se encuentran ya haciendo su trabajo social sobre el terreno, algunos de los miembros de las organizaciones de la zona que se habían sumado al Consejo comienzan a funcionar, de manera sorpresiva, como gestores de las demandas de los habitantes que inevitablemente serían limitados en sus pretensiones expansionistas sobre las zonas del parque o que se encontraban en situación muy irregular (el dueño de una carnicería, por ejemplo, que para redondear sus negocios había convertido en porqueriza una parte del parque). Estos jóvenes atacan al Consejo, hacen correr la voz de que algunos de sus miembros habían llegado a acuerdos para que la empresa MacDonal'd's se instalara en el lugar, que un acuario con delfines también se instalaría (como si el agua salada fuera tan fácil de traer al Distrito Federal), que los trabajos emprendidos por el Consejo en realidad eran mediciones topográficas para preparar el desalojo inminente de los asentamientos irregulares, etcétera. Se logra así, como en el ejemplo anterior, el enfrentamiento entre el Consejo, los representantes de los Comités y las escuelas, por un lado, y los lugareños afectados y azuzados, así como sus emergentes defensores, por otro; la organización horizontal es debilitada en beneficio de una forma vertical, lideril y gestora de un grupo de lugareños que intenta a toda costa ligarse al nuevo delegado político.

En resumen: cualquier reordenamiento significa, quién lo duda, el que algunos intereses particulares se verán afectados. Ahora bien, en la mayor parte de los casos, los Consejos horizontales resultan debilitados por el surgimiento de líderes cuyas gestiones son apoyadas de modo servil por sus seguidores. Acumulan así un poder que intercambian inmediatamente por influencia y apoyo ante los partidos políticos, las corrientes partidistas o en espacios de la propia administración pública que también se benefician con ese verticalismo. Así, el "empoderamiento" ciudadano se vuelve imposible, y todos los participantes sienten que han perdido el tiempo, que nada ha mejorado. Tenemos entonces que desentrañar este misterio de nuestra cultura política según el cual todo se vuelve lideril y vertical. (¿En qué momento le ganan los líderes a los ciudadanos? ¿De qué manera, entre nosotros, todo lo social se convierte en político? Se supone que el ejercicio de los Comités Vecinales buscaba ciudadanizar, horizontalizar las relaciones entre

los habitantes y sus autoridades. Se suponía que la tradicional manera de hacer política quedaría atrás conforme México se volviera más moderno e incluso se ligaría más intensivamente al mundo global; algo no está funcionando en esa dirección.)

El fracaso de dichas experiencias en forma de Consejos horizontales, aunado a la competencia entre las “tribus” perredistas —desatada a partir de 1999— por monopolizar la mayor cantidad de puestos de gobierno y de representación (diputaciones locales y federales), nos completa el marco de dificultad en el que se desenvuelve el pretendido “empoderamiento” ciudadano. En tales ejemplos se ha puesto de manifiesto la tensión cada vez mayor en que se está desarrollando el quehacer de la llamada *democracia representativa* frente a la *democracia social* (la que permitiría a los ciudadanos, en persona o en grupos, expresar sus demandas, críticas o apoyos a las iniciativas de los legisladores o a los actos de gobierno, sucesos o situaciones diversas que consideren que los involucran o los afectan). Estamos encontrando una gran dificultad para construir seriamente el espacio de la ciudadanía al no poder entender que la organización social no es un simple preámbulo, un paso previo para la influencia en los aparatos de la política. Se trata de un piso social diferente del de los partidos y del parlamentarismo. ¿Cómo hacer para que la participación ciudadana no se vuelva una vía de ascenso al poder político sino su contrapeso?

Todo esto nos muestra nuevamente las varias lógicas que aquí confluyen, y nos muestra la dificultad con que el gobierno entiende que las necesidades de la administración y las suyas propias no son las mismas del “empoderamiento” ciudadano. Por ejemplo: la lógica administrativa decide intempestivamente que sus calendarios para ejercer recursos, tomando en cuenta que deben llevarse a cabo licitaciones para iniciar cualquier obra, exigen que los Comités Vecinales escojan, en sólo tres semanas, en cuál tipo de artefactos deberá invertirse el presupuesto asignado a seguridad; empero, los ciudadanos no cuentan —como es lógico— con el nivel técnico y profesional para decidir, en tan corto tiempo, sobre problemas tan complejos, y se ven empujados a hacer elecciones poco meditadas, sin saber si elegir una patrulla, un sistema de alarmas, una caseta de vigilancia o algo más. Siguiendo con el mismo ejemplo: el gobierno de la ciudad también busca imponer su lógica en el proceso (el ordenamiento que él cree conveniente). Como veremos, al mismo tiempo que propone de manera clara y sin muchos rodeos que a partir del año 2000 los Comités Vecinales manejen la

parte del presupuesto que será destinada a seguridad, busca destacar a uno o algunos de sus cuadros en los Comités Vecinales para dar seguimiento al proceso ciudadano en el que se tomarán dichas decisiones. Por su parte, el gobierno delegacional también envía a sus equipos a esos actos; con ello pretende que todo se lleve a cabo según ciertos procedimientos que homogeneícen las deliberaciones en cada unidad territorial (lo que resulta bastante comprensible desde la perspectiva de la administración). Al mismo tiempo, las distintas corrientes del partido (progresivamente del PRD y, en menor medida, del PRI, con la indolencia inexplicable del PAN) entienden que de su enraizamiento territorial depende el trabajo en el medio vecinal y se apresuran a participar en las deliberaciones, las asambleas y la dinámica vecinal. Al final de cuentas hay demasiados intereses que confluyen en la cuestión ciudadana, y la mayor parte de ellos se halla conectada en una “onda” distinta (por no decir que en ocasiones opuesta) de la del “empoderamiento” ciudadano.

Podrían destacarse también otras intencionalidades u otras lógicas, como la parlamentaria, en la que se genera una gran tensión entre la aprobación de algunas leyes en torno a los usos de suelo en tal o cual colonia, por ejemplo, y los intereses de la colectividad que allí habita (asunto estrechamente relacionado con los intereses de “empoderamiento” partidista que privan en los distintos territorios de la ciudad); o la lógica de las instituciones electorales, que considera más conveniente no meterse ni en líos ni en gastos extraordinarios, y dejar las circunscripciones electorales tal como fueron conformadas por las administraciones priistas en decenios anteriores, a sabiendas de que en muchos de esos recortes del territorio se mezclaba una zona poblacional de sectores de ingresos intermedios o altos —críticos por lo regular de las administraciones priistas— con zonas poblacionales de bajos recursos, mucho más manipulables en lo electoral (el objetivo estaba muy lejos, lógicamente, del “empoderamiento” social y del fortalecimiento de las identidades territoriales; asimismo, se centraba en cómo colocar en las Cámaras a una mayor cantidad de legisladores leales).

## V. CONCLUSIONES: EL ESCENARIO CAMBIANTE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Conforme se acercaban las elecciones de julio del año 2000, nuestro trabajo de investigación hizo frente a una dificultad enorme: mientras nuestros resultados apuntaban hacia un escenario de grandes dificultades para cumplir con el objetivo de activar la participación ciudadana vía los Comités Vecinales, el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Andrés Manuel López Obrador, se proponía basar toda su estrategia de gobierno ni más ni menos que en esos mismos Comités Vecinales, que de acuerdo con nuestras pesquisas se encontraban en una situación de notoria precariedad.

El tema de la participación ciudadana en el Distrito Federal regresaba así, gracias a un llamado desde arriba y desde el liderazgo, al centro de la escena, y se volvían a abrir las posibilidades de dar continuidad a los planes del primer gobierno perredista en torno a esa bandera que han privilegiado todos los gobiernos del llamado “tránsito a la democracia”. Desde que asumió la candidatura para jefe de Gobierno del Distrito Federal, López Obrador fue explícito al respecto:

La primera iniciativa de ley que enviaré a la Asamblea será la de convertir los actuales Comités Vecinales en gobiernos ciudadanos, en gobiernos de la gente... [Los 1 300 Comités Vecinales] tienen facultades limitadas, sólo se ocupan de gestiones y trámites. Por eso los transformaremos en gobiernos vecinales. Es decir, vamos a crear la cuarta instancia de gobierno [...] 1 300 unidades con representantes electos democráticamente por sus vecinos y con personalidad jurídica y presupuesto propio [...]; recursos y atribuciones para aplicar programas de desarrollo social, dar mantenimiento a obras y servicios públicos, como reponer una rejilla en la calle, tapar un bache, cambiar una luminaria, pintar una escuela, mejorar los jardines, cuidar los árboles, cuidar y mejorar las áreas verdes. Bajo su mando estará la policía preventiva, con la intención de integrar a la comunidad y hacerla más eficaz en su función de garantizar la seguridad pública a los ciudadanos [...] Se trata de no generar burocracia: que rindan cuentas, que manden obedeciendo y que sea la asamblea de ciudadanos la máxima autoridad.<sup>10</sup>

Andrés Manuel López Obrador ha manifestado estas ideas para gobernar nuestra ciudad y, en un bando posterior, precisó que por

<sup>10</sup> Discurso de Andrés Manuel López Obrador en la toma de protesta como candidato a jefe de Gobierno del Distrito Federal del PRD, 5 de diciembre de 1999, *Revista Memoria*, núm. 131, enero de 2000.

encima de los Comités Ciudadanos estaba la autoridad de la Asamblea de Vecinos (figura escasamente reglamentada); en repetidas ocasiones ha agregado: “Por el bien de todos, primero los pobres”, planteamiento del todo legítimo dadas las condiciones extremadamente desiguales que hoy caracterizan a esta ciudad. Sin duda no habitan aquí los mexicanos más pobres, pero sí los más golpeados por la destrucción y el desorden de su entorno, por la competencia salvaje de todos contra todos, lo que algunos llaman, no sin sorna, “el infelizaje”, y que Durkheim llamó “la anomia” (la enfermedad social).

Para lograr tal fin, López Obrador se propuso destinar una parte significativa del presupuesto de la ciudad (500 000 pesos por año para cada uno de los 1 300 Comités Vecinales). Al apoyo de esta idea se encuentra el argumento de que sólo 20 centavos de cada peso del presupuesto gubernamental bajan hasta el nivel de las necesidades básicas de la ciudadanía. Por lo tanto, y para reunir las sumas que esto exige, será necesario recortar salarios en los niveles de dirección y otros gastos suntuarios.

Los responsables de este proyecto no ignoran que los 1 300 Comités Vecinales fueron elegidos a mediados de 1999 por menos de 7% de los votantes potenciales y que por lo mismo se trata de órganos muy endebles que, hacia mediados del año 2000, 60% de ellos ya había desaparecido y que los pocos que aún subsistían se encontraban mermaados y divididos. Así que al escuchar que habría dinero, muchos Comités se reagruparon bajo un gran oportunismo en la mayor parte de los casos y con grandes fricciones entre sus miembros, como uno puede adivinar; al extremo de que el propio López Obrador tuvo que advertirles dos meses antes de tomar posesión que, de continuar los pleitos, ya no los recibiría. Incluso con estas tremendas limitaciones, la idea de reagrupar a los ciudadanos y darles medios para enfrentar directamente sus problemas, es una idea muy positiva, sin duda. A partir de ahí se abrieron varias interrogantes ante este proceso.

¿Hasta qué grado serán descentralizados los recursos y las decisiones en el manejo de los Comités Vecinales, con lo cual se buscará generar su autonomía en el plano ciudadano, pero sin que ello signifique la pulverización de la sociedad? En efecto, como apuntábamos, se corre el riesgo de que las demandas de 1 300 Comités sean extremadamente cercanas a los intereses particularistas de este o aquel grupo, lo cual generaría una proliferación de pequeños cacicazgos que se vuelven tan inevitables como indeseables (máxime si se encar-

gan de la seguridad y de la policía de barrio); se reproducirían así, hasta la náusea, las mismas listas de demandas en cada Comité. También se corre el peligro de que esos átomos se relacionen con el líder (en este caso, el jefe de Gobierno) sin mediación ninguna y siempre en términos de súplica y dádiva (viene inmediatamente al recuerdo el programa Solidaridad y el presidente de la República, quien recibía cada lunes, en la casa de Gobierno, a cientos de Comités venidos de todo el país; se ha citado, igualmente, el verticalismo de los Comités Cubanos de Defensa de la Revolución, sobre todo cuando se anunció que en cada Comité Vecinal del Distrito Federal podría ser nombrado un representante del gobierno capitalino).

Por la experiencia de los últimos tres años en el Distrito Federal, sabemos que para una administración resulta imposible en tiempo y recursos atender a cada uno de los Comités de las 200 o 300 áreas vecinales (colonias, unidades habitacionales...) de cada Delegación. De ahí la propuesta, presentada por los propios Comités —como lo reseñamos— de reagruparse subregionalmente o subdelegacionalmente. De esa manera, y como se hace en otras grandes ciudades, 10 o 20 Comités discuten entre ellos y jerarquizan sus demandas; en el proceso, muchas de ellas son eliminadas. En un momento posterior presentan ese nuevo listado a las autoridades administrativas y se alcanzan entonces acuerdos para llevar adelante las obras según un calendario. Dicha descentralización subdelegacional no aumenta costos burocráticos y sí brinda suficiente fortaleza a la ciudadanía para negociar con la autoridad y no depender de ella por el aislamiento de cada unidad vecinal.

Hacia finales del año 2000, la situación pareció complicarse todavía más cuando se nos informó que las que habían sido bases de apoyo a la campaña presidencial de Cárdenas se convertirían en la Comisión Nacional Promotora de los Comités Ciudadanos por el Cambio Democrático, que se anunciaban como no partidistas (!), con más de 100 000 ciudadanos, una Comisión Promotora, una ceremonia organizativa el 2 de octubre y una resolutive el 9 de diciembre (*La Jornada*, 18/10/00). Si combinamos todas estas iniciativas —casi una por cada líder destacado del PRD—, entenderemos que el ciudadano se encuentre bastante desconcertado. Si al lado de eso tiene que lidiar y pagar cuotas en su Comité Condominial o en su unidad habitacional, y si al gobierno federal que entró en el año 2000 se le

ocurriera promover los “martes panistas” o los “jueves azules”, el desorden asociativo será muy parecido al de un manicomio.

El gobierno perredista que tomó posesión el 5 de diciembre del año 2000 nos presentó dos problemáticas adicionales que sin duda han complejizado notablemente la temática aquí tratada: primero, el Parlamento de la ciudad cuenta con una mayoría mínima en favor del partido gobernante (PRD: 19; PAN: 18; PRI: 12), lo que ha dificultado considerablemente la aprobación de iniciativas tales como canalizar 500 000 pesos a cada uno de los 1 300 Comités Vecinales (algo así como duplicar el gasto no programado de una Delegación en un año); segundo, seis de las 16 jefaturas delegacionales fueron ganadas por el Partido Acción Nacional, y esas administraciones no han estado dispuestas a congeniar con la idea de que los Comités Vecinales dependan (sobre todo financieramente) del jefe de Gobierno perredista del Distrito Federal, y menos aún de los grupos que le son afines.

A casi un año de ejercicio del nuevo gobierno perredista apareció otra dificultad que parecía más o menos previsible a partir de los competidos resultados electorales de 2000: debido a las dificultades administrativas y financieras del gobierno capitalino, los 500 000 pesos prometidos a cada Comité no habían podido entregarse de manera clara y comprobable; la jerarquía que las asambleas vecinales habían marcado para adquirir instrumentos con el fin de enfrentar la inseguridad no correspondía al modo como la administración daba prioridad a las inversiones, y la lentitud de éstas no correspondía en absoluto a lo que con tanta urgencia los administradores habían demandado a los Comités Vecinales.

Se entiende que se trata de una dificultad propia de cualquier gobierno competido, y que no puede imputarse a una administración en tales condiciones el que la lentitud de los acuerdos parlamentarios dificulte la eficacia gubernamental. Sin embargo, para cumplir con los tiempos administrativos y tener preparados los expedientes, se exigió a los Comités Vecinales que se reunieran en el mes de mayo de 2001 y en tan sólo cuatro semanas decidieran cómo serían empleados esos fondos de acuerdo con las necesidades de cada unidad territorial (las opciones eran, básicamente, alarmas domiciliarias, compra de patrullas o cuatrimotos, asignación de policías “pie a tierra” e iluminación).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> No nos detendremos aquí en una serie de consideraciones que hicieron los vecinos en torno al bajo control que tendrían sobre equipos motorizados, como las patrullas,

Muchos Comités consideraron que el tiempo que se les otorgaba para hacer su selección era muy reducido. La Asociación de Comités de Villa Coapa (que para entonces congregaba a 12 Comités correspondientes a una zona geográfica unificada de aproximadamente 50 000 habitantes) consideró que sus integrantes no se encontraban debidamente informados para tomar una decisión con esas repercusiones y solicitó más tiempo con objeto de llevar adelante un *diagnóstico sobre seguridad* que habría de abarcar no sólo un área vecinal sino el territorio completo correspondiente al conjunto de Comités asociados. Cada uno de los Comités consideró que podría invertir para este fin 5% de los 500 000 pesos a que tenían derecho, con lo cual el resto de esos recursos encaminados a reforzar la seguridad y a prevenir la delincuencia encontraría una aplicación más racional. Los Comités hicieron su selección de artefactos y apoyos policiacos, pero entendieron que no tenían por qué renunciar al objetivo de llevar a cabo un diagnóstico profesional y de alto nivel técnico en su zona de influencia.

Hay que señalar aquí de manera muy destacada que la administración delegacional se mostró comprensiva hacia esta demanda y, aunque no pudo reunir el monto correspondiente al 5%, el hecho es que la Delegación de Tlalpan entregó a la Asociación de Comités de Villa Coapa, mediante un convenio firmado con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 175 000 pesos (el equivalente en ese momento a 19 000 dólares), para llevar a cabo, a lo largo del año 2002, un diagnóstico sobre seguridad en el conjunto de esas áreas territoriales. La Asociación de Comités, por su parte, logró interesar en sus problemas de seguridad a una ONG norteamericana especializada en la temática (Washington Office on Latin America, WOLA), que financió el viaje de un especialista español con gran experiencia en problemas de seguridad ciudadana en medios de alta violencia como Colombia y Centroamérica, y quien presentó un detallado proyecto de trabajo que se llevaría a efecto en el año 2002, en el que serían invertidos los fondos delegacionales referidos.

que por lógica no habrían de permanecer en la unidad territorial que decidió adquirirlos (y ni siquiera en el territorio inmediato circundante). Cuando se inquirió a los encargados de la policía a este respecto, se limitaron a decir que, en efecto, cualquier emergencia en otras áreas debería ser cubierta por todas las unidades de que disponía la Delegación). Todo ello empujó a que la selección fuera más por el lado de las luminarias, alarmas y asignación de policías "pie a tierra". Pero esto tendió a desbalancear naturalmente el equilibrio que el plan de seguridad tenía previsto. "Ésas son las necesidades de la policía, no las de los vecinos", se argumentó repetidamente en las reuniones de los Comités de Villa Coapa.

Esto sucedió en Villa Coapa y se concluyó que el asociativismo se fortalece cuando ciertos principios son respetados y fomentados. Sin embargo, en el panorama general del Distrito Federal, hacia el mes de agosto de 2001, se volvió a llamar a los Comités para que realizaran asambleas que se expresaran en torno a la manera como serán empleados los presupuestos del año 2002, los llamados “Programas Operativos Anuales” (POA); pero, obviamente, la falta de resultados previos comenzó a cobrar su cuota: a las asambleas asistieron grupos que se encontraban muy por debajo de la mitad de los que se presentaron para decidir sobre el empleo de los hasta entonces hipotéticos 500 000 pesos destinados a seguridad.

En suma, las nuevas formas organizativas que están formulando los Comités de Villa Coapa y del Centro de Tlalpan ya aportan experiencia en torno a las dimensiones óptimas de estos reagrupamientos, así como sobre las técnicas, temáticas, etapas de discusión y jerarquización de demandas, toma de acuerdos, etcétera. Se están constituyendo como una propuesta de “empoderamiento” horizontal, con todas las dificultades que eso significa. De dicha experiencia están aprendiendo los vecinos, los administradores públicos, los equipos profesionales asesores de esos Comités. Es de desear que puedan nutrirse también de ella los partidos y las organizaciones políticas. En el corto plazo, el objetivo será reunir todas esas experiencias en un prontuario que resulte en guía de acción para los Comités Vecinales y que sea de utilidad para quienes se encargan de diseñar los programas gubernamentales y para los responsables de legislar a este respecto.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almond, Gabriel, 1957, “The Politics of German Business”, en Hans Speier y W. Phillips Davison (comps.), *West German Leadership and Foreign Policy*, Evanston, Ill., Row Peterson.
- Almond, Gabriel A. y Sidney Berva, 1980, *The Civic Culture Revisited: An Analytic Study*, Boston, Little Brown.
- Berger, Peter L. y Thomas Luckman, 1967, *Social Construction of Reality: A Treatise of InterSociology of Knowledge*, San Francisco, California, Anchor Books.

- Fukuyama, Francis, 1996, "Capital social y economía global", *Este País*, núm. 59, febrero.
- Gramsci, Antonio, 1981, *Cuadernos de la Cárcel*, núm. 6, edición crítica del Instituto Gramsci, Editorial Era.
- Kronhauser, William, 1959, *Aspectos políticos de la sociedad de masas*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Moore, John Barrington, 1973, *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Barcelona, Ediciones Península.
- Putnam, Robert, 1993, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Tocqueville, Alexis de, 1973, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 752 pp.
- Venier, Martha, 1999, "Por qué 'apoderar'", *Debate Feminista*, año 8, vol. 15, México, abril, pp. 335-340.