

Participación ciudadana en el Distrito Federal: un balance de los Comités Vecinales

*Noemí Luján Ponce**

En este trabajo se propone un análisis de los Comités Vecinales como figuras de participación ciudadana en el Distrito Federal. El argumento central parte del reconocimiento de una contradicción presente en el diseño previsto por la legislación, que se ha traducido en importantes dificultades para su adecuada integración y funcionamiento.

Para ello, primeramente se realizará una revisión del diseño institucional de los Comités Vecinales con el fin de identificar la presencia de dos concepciones; la primera les define como órganos de representación, la segunda los considera espacios de participación. Se trata de dos perspectivas radicalmente distintas, pues corresponden a concepciones que mantienen importantes divergencias en torno al carácter, alcances y limitaciones de las democracias modernas.

Tomando como punto de partida esos problemas de diseño, se analizarán las dificultades que han enfrentado los Comités para su integración y funcionamiento, para lo cual se recuperarán algunas de las experiencias de la elección de 1999, así como los resultados de una encuesta presentada en enero de 2002 por la

* Profesora-investigadora. Departamento de Relaciones Sociales. UAM-Xochimilco.

Unidad de Estudios sobre la Opinión del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM en el que se dan a conocer datos por demás reveladores.

Contexto de creación de los Comités Vecinales

Los Comités Vecinales son una de las figuras incorporadas en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal¹ aprobada en diciembre de 1988 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Su aparición se da en el marco del proceso de reformas al régimen de gobierno de la entidad iniciado en 1987 con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).

El sentido de este ciclo de reformas al régimen jurídico político del DF ha sido el de crear espacios *sui generis* de gobierno, representación y participación de carácter local. Estos espacios han generado instituciones de gobierno y representación electas por los habitantes de la entidad, pero con facultades limitadas en relación con las que se otorgan a los ámbitos local y municipal del resto de las entidades.

El origen de la singularidad del régimen de gobierno del DF está en su doble naturaleza como parte integrante de la federación y como sede de los poderes federales.² Históricamente esta tensión se resolvió cancelando los espacios de gobierno local desde su creación en 1824, que se completó en 1928 con la supresión del régimen municipal (Gortari y Hernández, 1998:282-284)³ hasta la aparición de la ARDF en 1987.

El primer momento en la recuperación de espacios de gobierno local en el DF se dio en el marco de la reforma político electoral que culminó con la aprobación del Código Federal Electoral el 12 de diciembre de 1987 y la adición de un libro noveno

¹ Los instrumentos de participación ciudadana contemplados en la Ley son el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, además de otras de menos importancia como la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública, la red de contraloría ciudadana y los recorridos de los jefes delegacionales (LPCDF, 1999: Art. 3º).

² De acuerdo con el modelo de estado federal estadounidense, el Distrito de Columbia, en su calidad de sede de los poderes federales, carecía de gobierno local y sería administrado por autoridades designadas por la federación. La dimensión demográfica y social de la población del distrito de Columbia estuvo directamente vinculada con su calidad de sede de los poderes federales. En cambio, la elección de sede de los poderes federales en el caso mexicano fue el centro demográfico y económico más importante del país. En consecuencia, los efectos políticos de la aplicación del mismo modelo en ambos casos fueron totalmente diferentes, pues mientras la sede de los poderes federales estadounidense ha mantenido aún en la actualidad un perfil demográfico modesto y una importancia directamente asociada con la presencia de agencias del gobierno federal y representaciones diplomáticas, el Distrito Federal continúa siendo uno de los espacios económicos, demográficos, políticos y culturales más importantes del país (Moyano Pahissa).

³ El 12 de mayo de 1928 la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa de reforma constitucional enviada por el entonces presidente Álvaro Obregón, en la que se estableció la supresión del régimen municipal en el Distrito Federal.

el 6 de enero de 1988 en la que se estableció la creación de la citada Asamblea de Representantes del Distrito Federal. A pesar del carácter restringido de las facultades que la ley concedió al nuevo órgano legislativo del DF en relación con las que poseen los congresos de los estados, la ARDF representó un importante paso en la creación de instituciones de gobierno local en la entidad.⁴

El segundo momento de este proceso se dio el 22 de julio de 1994 cuando el Congreso de la Unión aprobó un nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se destacan dos cuestiones. En primer término, la ampliación de las facultades de la ARDF para emitir decretos y leyes—que constituyen normas de un rango superior a los bandos y ordenanzas que había establecido la reforma de 1987—y, en segundo lugar, la creación de los consejos ciudadanos como órganos de participación y representación de los ciudadanos del DF. Posteriormente, el 9 de junio de 1995, la ARDF aprobó la norma reglamentaria de las disposiciones relativas a la participación ciudadana que se denominó Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF). La innovación más importante de esta Ley fue la creación de 16 Consejos Ciudadanos que se integrarían por consejeros electos por voto directo y secreto de los ciudadanos.⁵ Los Consejos Ciudadanos electos en diciembre de 1995 constituyen el antecedente más cercano a lo que posteriormente serían los Comités Vecinales (Martínez, 1996).

El tercer momento del proceso de transformación del régimen del Distrito Federal se dio en 1996, nuevamente en el marco de una reforma político electoral de carácter nacional. La reforma constitucional en materia político electoral de este año, incluyó un capítulo relativo al DF en el que se establecía la transformación de la ARDF en Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF); la elección de un jefe de gobierno del DF en 1997, y de jefes delegacionales en 2000. Como resultado de la ampliación de facultades que dieron origen a la ALDF, en 1998 expidió el Código Electoral del Distrito Federal en el que se establecía la conformación de un órgano electoral local,

⁴ Dentro de las facultades otorgadas a la ARDF por esta nueva reglamentación estaban la de dictar bandos, reglamentos y ordenanzas sobre asuntos de interés público, aunque facultades como la aprobación de leyes, del Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública del DF, que corresponden a los congresos locales, permanecieron como atribuciones del ejecutivo federal para el caso del DF (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, 1986).

⁵ El diseño de estos Consejos Ciudadanos se dio en el marco de lo que se ha denominado “ciudadanización” de las instituciones electorales, en particular del Consejo General del IFE. La idea de la ciudadanización estaba pensada como estrategia de creación de instituciones que garantizaran la organización de procesos electorales transparentes y confiables a partir de la reducción del control del gobierno y de la fijación de límites a los partidos políticos a partir de la incorporación de representantes de la sociedad civil. Es así que en el plano de las reformas político electorales de 1994 y 1996, se da la modificación de la figura de consejeros magistrados por consejeros ciudadanos en la primera y de consejeros electorales en la segunda. En esta última se aprueba además la salida del Secretario de Gobernación como presidente del Consejo General y su reemplazo por un Consejero Presidente electo bajo procedimientos similares a los del resto de los consejeros.

pues hasta entonces las elecciones de las autoridades del DF habían sido realizadas por el Instituto Federal Electoral. En ese mismo año se expidió también la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en la que se definió la creación de los Comités Vecinales.

En este intenso proceso de reformas, los cambios en el régimen de gobierno del DF aparecieron en varias ocasiones como un capítulo de reformas nacionales en materia político electoral. Si bien es cierto que el sentido general de todas ellas fue la ampliación de espacios de gobierno, representación y participación de carácter local, no se dio con base en el reconocimiento del DF como estado, lo que se hubiera traducido en la creación de poderes locales y municipales tal como existen en el resto de los estados, sino por medio de órganos locales con un estatus especial y con facultades comparativamente más limitadas.

Es importante considerar este contexto general de reformas para explicar las tensiones y contradicciones presentes en el diseño de los Comités Vecinales en el que se puede identificar un conjunto de elementos que corresponden a una concepción de los Comités Vecinales como órganos de representación de los ciudadanos a nivel delegacional y otro conjunto de rasgos que identifican a los Comités Vecinales como espacios de participación de la ciudadanía. La presencia de estas dos concepciones en el diseño de los Comités Vecinales expresa una fuerte contradicción de discursos y exigencias que se traduce en un diseño esquizofrénico que está en la base de los problemas que han enfrentado los comités electos en julio de 1999 para constituirse en canales de expresión de la ciudadanía.

Democracia participativa frente a democracia representativa

Las dos concepciones que se incorporaron en el diseño de los Comités Vecinales se identifican con dos tradiciones diferentes y frecuentemente contrapuestas. No es nuestra intención dar cuenta de uno de los debates centrales en la historia del pensamiento democrático, tan sólo intentaremos establecer la importancia de las implicaciones que tiene considerar estas dos perspectivas en el diseño de una estructura de participación ciudadana. Adicionalmente, sería conveniente señalar que se trata de un debate no resuelto, y en cuya ausencia de resolución radica una parte importante de la vitalidad y el desarrollo de doctrinas democráticas contemporáneas.

Son de sobra conocidos los debates entre los partidarios de la democracia directa y los defensores de la democracia representativa, o de las críticas elaboradas desde una visión desencantada y elitista de la democracia hacia los partidarios de la democracia participativa. Un rastreo de los argumentos de estos últimos pone de manifiesto los límites de las democracias realmente existentes, que son, en términos de su funcio-

namiento cotidiano, representativas y poco participativas (Cohen, 2000). Las razones de este debate estén quizá en la incongruencia estructural del principio de soberanía popular y su traducción institucional. La formulación de un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, ha constituido un umbral demasiado elevado para las modestas pretensiones de las poliarquías existentes, aun de las de aquellos países que gozan de mayor prestigio como democracias. Como señala Fernando Escalante (2001:41) "cualquiera que sea el método de elección, cualquiera que sea la forma de régimen, siempre será insuficiente como gobierno del pueblo: La democracia es siempre más y es otra cosa".

A partir del reconocimiento de esta distancia o incongruencia entre ideales e instituciones democráticas, la discrepancia e irreductibilidad de los debates entre los partidarios de una visión más elitista y representativa de la democracia frente a quienes se pronuncian por versiones más directas y participativas está en las distintas posturas que se adopten frente a esta incongruencia constitutiva. En el primer caso, se trataría de posturas que recuperan una perspectiva más realista e interesada en el diseño de instituciones propias para el gobierno de las modernas sociedades de masas, complejas y diversificadas, con poblaciones generalmente despolitizadas. En las versiones más participativas, se recupera una postura crítica de las insuficiencias y enormes contradicciones a que conduce ese funcionamiento cotidiano de las poliarquías en términos de la realización del principio de soberanía popular.

Las perspectivas que iluminan el papel de las instituciones representativas enfatizan la importancia de la búsqueda de mecanismos y reglas que posibiliten la suma de voluntades individuales en instituciones capaces de tomar decisiones que afectan a la colectividad, cuyo fundamento de legitimidad sea precisamente su representatividad. La representación, entendida como relación entre representante y representado, aparece así en el centro de la fundamentación del poder en los regímenes democráticos. De ahí que la elección de las reglas que definen los mecanismos de elección, integración y funcionamiento de los órganos representativos, desempeñen un papel tan importante en la caracterización de un régimen democrático.

El discurso a favor de la democracia participativa, en cambio, emerge como una postura crítica que busca alternativas a la crisis de las democracias representativas. Este tipo de discursos propone una reivindicación de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones ante la incapacidad de las organizaciones e instituciones políticas, léase partidos políticos, parlamentos, gobierno o agencias gubernamentales, para representar sus intereses. El énfasis en la incorporación de los individuos en los procesos de toma de decisiones que afectan a la colectividad cuestiona el fundamento de los mecanismos de agrupación de intereses sobre los que se ha construido el edificio de instituciones democráticas: la representación. Los fundamentos de la crítica a la democracia representativa que se hacen desde la óptica

de la democracia participativa han sido recuperados dentro del discurso de las organizaciones no gubernamentales y los nuevos movimientos sociales que reivindican una mayor intervención de la sociedad civil en los asuntos públicos (Cohen, 2000).

Es importante precisar que las contradicciones de estas dos perspectivas dentro del pensamiento democrático no significan que una suponga la anulación de la otra, ni como opción teórica ni como alternativas para el diseño del régimen. Por el contrario, en el plano de las ideas, las confrontaciones y debates entre estas dos perspectivas han enriquecido las reflexiones en torno a los problemas y desafíos de la democracia como forma de gobierno más afín con la estructura de las sociedades modernas. En el plano de la construcción de instituciones democráticas, ambas perspectivas han posibilitado la creación de mecanismos de participación directa de la ciudadanía en cierto tipo de decisiones. La incorporación de figuras como el referéndum o el plebiscito en determinados países son un ejemplo de sus potencialidades de complementariedad.

No obstante, el reconocimiento de la posibilidad de complementariedad entre formas de democracia directa y de democracia representativa en un mismo régimen, es un asunto de naturaleza diferente a la contradicción presente en el diseño de los Comités Vecinales. En el primer caso estamos frente a la combinación de procedimientos con lógicas distintas que participan por medio de canales diferentes, que lo hacen en momentos diferentes del proceso de toma de decisiones. De hecho, la realización de plebiscitos o referenda, se da bajo el supuesto del reconocimiento de que existen asuntos y momentos específicos en los que está prevista su realización sin contraponerse con el funcionamiento normal de las instituciones representativas. En el caso de los Comités Vecinales, en cambio, estamos en presencia de una figura que contempla aspectos de ambas lógicas, por lo que, a diferencia de la situación anterior, no se trata de una relación complementaria sino contradictoria. Contradicción que dista mucho de ser superficial y que tiene efectos fundamentales en las dificultades que han enfrentado estos órganos para funcionar.

Los Comités Vecinales como órganos de representación

En este apartado analizaremos los aspectos del diseño de Comités Vecinales que corresponden a una concepción de democracia representativa. El artículo 80 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece el carácter y ámbito de interlocución de los comités en los siguientes términos: "Los Comités Vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales...".

Como se podrá apreciar, los Comités Vecinales son concebidos como órganos de

representación ciudadana ante las delegaciones políticas, lo que resulta particularmente importante para la estructura del régimen de gobierno en razón de la ausencia de ayuntamientos o de una instancia similar a éstos.⁶ En ese sentido, los Comités Vecinales serían el único órgano de interlocución que tendrían los jefes delegacionales en su demarcación.

Otro conjunto de aspectos vinculados a la concepción de los Comités Vecinales como órganos de representación son los relativos a los procedimientos para su elección. A este respecto el artículo 90 de la LPCDF establece que el Instituto Electoral del Distrito Federal es la instancia responsable de organizar las elecciones vecinales, así como de aplicar “en lo conducente” las disposiciones relativas a los procesos electorales.⁷ La aplicación de esta disposición en las elecciones vecinales de 1999 implicó el despliegue de un operativo por parte del IEDF muy similar al que se lleva a cabo en los procesos electorales ordinarios y, en algunos aspectos, incluso más complejo. Tal es el caso del sistema de resultados electorales preliminares el cual tuvo que contemplar la publicación de avances para 1 392 elecciones, una para cada comité.

Acorde a lo anterior, el procedimiento para la elección de Comités Vecinales es el “voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y que cuenten con credencial de elector, expedida cuando menos sesenta días antes de la elección” (LPCDF, 1999: Art. 88).

Esta disposición implicó la necesidad de emplear el padrón electoral como base para determinar el universo de ciudadanos habilitados para participar en la elección de Comités Vecinales. Restricción que dejó fuera a ciudadanos en las siguientes circunstancias:

- Extranjeros residentes en la entidad.
- Ciudadanos no registrados en el padrón electoral.
- Ciudadanos registrados en el padrón electoral que no recibieron su credencial en el plazo establecido de sesenta días previos.
- Ciudadanos registrados en el padrón electoral fuera del Distrito Federal.
- Ciudadanos registrados fuera de la sección donde residen.

Tratándose de los órganos como los Comités Vecinales, este tipo de restricciones eliminaron a sectores importantes de la población en forma por demás injustificada desde la óptica de la participación en espacios relacionados con los intereses de las

⁶ La Ley de Participación Ciudadana no establece la figura de delegaciones políticas, sino de demarcaciones político administrativas.

⁷ El mismo artículo precisa algunas diferencias importantes en relación con la organización de procesos electorales ordinarios, entre los que se encuentran los centros de votación y las mesas receptoras de votación en lugar de casillas electorales, así como la capacitación de ciudadanos propuestos por las planillas y no insaculados como sucede en los procesos electorales ordinarios.

colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales.

A continuación presentamos algunas cifras que nos permiten estimar el universo de ciudadanos que pudieron haber participado en la elección de sus Comités Vecinales, pero que fueron excluidos por el empleo de listados nominales por sección electoral.

De acuerdo con la información del Censo del 2000, se registraron más de 56 mil residentes extranjeros en el DF (INEGI, 2000). Dentro de ese universo, habría que considerar a los mayores de 18 años como ciudadanos excluidos de su participación en la elección de Comités Vecinales.

La información relativa a la cobertura del padrón electoral, definida como el porcentaje de ciudadanos empadronados respecto de los habitantes de 18 años y más, permite tener una estimación de los ciudadanos excluidos por no estar registrados en el padrón. De acuerdo con la información de la Verificación Nacional Muestral 2003, la cobertura del padrón en el Distrito Federal fue de 93.59 por ciento (Registro Federal de Electores [RFE], 2003).

Tomando en consideración que el universo de ciudadanos registrados en el padrón electoral de la entidad era de 6 688 697, se podría estimar que aproximadamente 450 mil ciudadanos quedaron excluidos de su participación en la elección de Comités Vecinales por no estar inscritos en el padrón.

La cobertura de la credencial para votar con fotografía, definida como el porcentaje de electores que cuentan con su credencial para votar respecto de la población de 18 años y más, permite tener una estimación del universo de ciudadanos excluidos por no contar con su credencial para votar y, en consecuencia, por no aparecer en los listados nominales empleados el día de la elección. Evidentemente, la cobertura de la credencial para votar incluye también a los ciudadanos excluidos por el principio anterior.

Los datos de la Verificación Nacional Muestral revelan que la cobertura de la credencial para votar en el DF fue de 90.17 por ciento, a partir de esto se puede estimar que aproximadamente 700 mil ciudadanos fueron excluidos, lo cual añade 250 mil a los ya considerados por su falta de inscripción en el padrón.

La vigencia del padrón electoral, definida como el porcentaje de ciudadanos empadronados en la sección electoral donde residen respecto de la población de 18 años y más, permite tener una estimación del universo de ciudadanos excluidos tanto por su no inscripción en el padrón (cobertura del padrón electoral) como por estar inscritos fuera de su lugar de residencia. De acuerdo con la información de la Verificación Nacional Muestral, la vigencia del padrón electoral del DF fue de 81.09 por ciento, a partir de esto se puede estimar un universo de 1 000 550 mil ciudadanos excluidos por no encontrarse inscritos en el padrón o por estar inscritos fuera de su sección electoral de residencia. La no ubicación en la residencia del empadronamiento afectaría en este

caso a un universo de ciudadanos cercano a 1 000 100.

Finalmente, la vigencia de la credencial para votar con fotografía, definida como el porcentaje de ciudadanos que cuentan con credencial para votar en la sección de residencia, respecto de la población de 18 años y más, nos proporciona una estimación global de los ciudadanos excluidos, excepto en lo relativo a residentes extranjeros. La Verificación Nacional Muestral registró una vigencia de la credencial para votar en el Distrito Federal de 78.57 por ciento, que correspondería a un universo aproximado de 1 000 750 ciudadanos que no pudieron participar en la elección de sus Comités Vecinales en 1999 por las razones acumuladas en las diversas situaciones descritas, es decir, por no estar inscritos en el padrón, por no contar con credencial para votar o por habitar en un domicilio distinto al que aparece en la credencial.⁸ El universo acumulado de ciudadanos excluidos de su participación en la elección de Comités Vecinales que se deriva de las restricciones impuestas a los procesos electorales ordinarios es, al menos en una aproximación muy gruesa a partir de los resultados de una encuesta, de 27 por ciento.

Tomando en consideración las cifras anteriores, se puede concluir que el empleo de los listados nominales como instrumentos para definir el universo de participantes en la elección vecinal dejó fuera al menos a uno de cada cuatro habitantes del Distrito Federal mayores de 18 años. Este grado de exclusión, que de paso cuestiona la representatividad del universo de electores para los procesos electorales ordinarios, resulta por demás absurdo tratándose de espacios de representación vecinal.⁹

Además de la definición de su carácter y de los mecanismos para su elección, la LPCDF estableció criterios para la duración, integración y funcionamiento de los Comités Vecinales. Respecto de la duración de los comités, la ley estableció su renovación total cada tres años (artículo 83), tal como sucede con los ayuntamientos.

En cuanto a su integración, se introdujo el principio de la representación proporcional bajo la regla de cociente natural y resto mayor (artículo 92) para un número de integrantes que podría ser entre siete y quince, dependiendo del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral (artículo 87).

La introducción del principio de representación proporcional en la integración de los Comités Vecinales es quizá uno de los elementos que han generado mayores distorsiones en su integración, pues si bien es cierto que este principio ha contribuido

⁸ Es importante precisar que estas cifras no son exactas, pues corresponden a una fecha posterior a la realización de la elección vecinal, y no al momento de la realización de la Verificación Nacional Muestral.

⁹ El análisis de estas cifras es independiente del bajo porcentaje de participación que tuvieron las elecciones vecinales de 1999, que fue menor al 10 por ciento de la lista nominal de electores. Se trata de un análisis formal del grado de exclusión que trae aparejada la utilización de instrumentos electorales como el padrón.

al aumento de la pluralidad en los órganos de representación locales y municipales, en el caso de estructuras tan descentralizadas y tan poco politizadas en sus funciones, la presencia de integrantes de diversas planillas se ha traducido en dificultades y conflictos para una adecuada integración de los comités como equipos de trabajo en las colonias.

Finalmente, en relación con su funcionamiento interno, la Ley establece señalamientos específicos respecto de la existencia de un coordinador (artículo 99) y el funcionamiento de carácter colegiado mediante comités o en plano (artículo 101). Se plantea también la obligación de realizar consultas o asambleas vecinales al menos dos veces al año (artículo 100), así como el carácter vinculatorio para los Comités Vecinales de los acuerdos tomados en estas instancias (artículo 100).

Los señalamientos en términos del funcionamiento interno de los comités dan cuenta de una suerte de reglamento interno contenido en la LPCDF, en términos similares a los que establecen las legislaciones municipales respecto del funcionamiento de los ayuntamientos.

Este cuerpo de prescripciones legales contenidas en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal dan sustento a lo que hemos denominado concepción de los Comités Vecinales como órganos de representación. En éstas se hacen patentes las similitudes de los procedimientos de integración y del funcionamiento de lo que se definió como órganos de representación de los ciudadanos. No obstante, estas similitudes son sólo parciales, pues, como se verá más adelante, los Comités Vecinales tienen otra vertiente fundamental en su integración que se deriva de una concepción como espacios de participación y que establecen una serie de señalamientos que alejan definitivamente de la estructura, atribuciones y funcionamiento de los ayuntamientos.

Los Comités Vecinales como espacios de participación ciudadana

En este apartado abordaremos los elementos del diseño de los Comités Vecinales relacionados con una concepción que los ubica como espacios de participación ciudadana. Para ello un elemento central es la búsqueda de una identificación con las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales que conforman el territorio de la entidad (artículo 81). Esta concepción descentralizada de las instancias de participación ciudadana contrasta con la planteada por la Ley de Participación Ciudadana de 1995 en la que se estableció la creación de 16 Consejos Ciudadanos, correspondientes a las demarcaciones político administrativas de la entidad.

Aunque la Ley no descarta la posibilidad de coordinación entre Comités Vecinales,

no se prevé un espacio de coordinación de los mismos a escala delegacional. De esta forma, los comités quedan “atrapados” entre la atención de demandas de la colonia y las autoridades delegacionales.

Existe además un conjunto de señalamientos que se asemejan a lo que hemos denominado *proceso de ciudadanización* entendido como autonomía de autoridades gubernamentales y de partidos políticos. Dentro de estas cuestiones está la prohibición expresa para los integrantes de los comités de haber desempeñado cargos públicos en los seis meses anteriores a la fecha de la elección (artículo 82, IV), así como la prohibición expresa de que los partidos políticos y los funcionarios del gobierno del Distrito Federal participen en el proceso de integración de Comités Vecinales (artículo 94). La separación que se buscó tanto de partidos como de funcionarios electorales llega incluso a la prohibición del empleo de colores o nombres para las planillas. Según señala el artículo 94 de la Ley, la identificación de las planillas “será solamente por número y éste corresponderá al orden en que sean inscritas”.

Las disposiciones antes mencionadas conciben la participación ciudadana como expresión de la sociedad civil, al margen del gobierno y los partidos. Se trata de una interpretación equivocada desde el punto de vista analítico, e incluso ingenua desde la óptica de los procesos reales de integración de planillas de Comités Vecinales. No obstante, es de suma importancia considerar que se trata de una respuesta a los mecanismos de control y manipulación de los líderes territoriales que tradicionalmente ejerció el gobierno y el PRI de la entidad.

La presencia de estas dos concepciones se hace particularmente complicada al momento de definir las atribuciones que tienen estos órganos *sui generis* de representación “apartidista” de los ciudadanos de la entidad electos por medio de procesos prácticamente constitucionales. El artículo 98 de la Ley de Participación Ciudadana señala las siguientes funciones:

- IV. Representar los intereses de los vecinos de su colonia;
Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional;
- V. Conocer y dar a conocer a los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad;
- VI. Dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen los vecinos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial;
Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de
- VII. obras, servicios o actividades de interés para la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional;
- VIII. Participar, en su ámbito de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de

- la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, para que puedan ser tomados
- IX. en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo
 - X. de la demarcación territorial;
 - Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica que
 - XI. se consideren convenientes a fin de fortalecer su papel como instancia de representación vecinal;
 - XII. Ser un vínculo entre los habitantes y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales;
 - Promover la organización, participación y la colaboración ciudadana en su entorno;
 - XIII. Organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan;
 - Desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana;
 - Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo que, dependiendo de las características de su territorio, formen los vecinos de su demarcación territorial;
 - Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos;
 - I. y
 - Las demás que ésta y otras leyes les otorguen.

II.

El complemento de estas funciones está en las obligaciones que a este respecto tienen los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, que se han definido como jefes delegacionales. A este respecto, el artículo 109 señala las siguientes obligaciones:

- Capacitar a los integrantes de los Comités Vecinales, respecto de los ordenamientos legales aplicables en el Distrito Federal;
- Implementar acciones de información, capacitación y educación para promover la participación ciudadana;
- Responder por escrito las solicitudes de información que les hagan los Comités Vecinales.

El listado de facultades de los Comités Vecinales y el tipo de relaciones con las jefaturas delegacionales que se configura a partir de la normatividad, corresponde a un esquema sumamente restringido en el que no se aportan elementos adicionales a los derechos ciudadanos y las obligaciones gubernamentales.

La libertad de expresión, el derecho de asociación y el acceso a la información, que

están en la base de las funciones de los comités, no aportan elementos nuevos al marco que regula los derechos y las libertades ciudadanas consagrados constitucionalmente. Por otra parte, la obligación de responder por escrito a las solicitudes de información de los comités, es realmente una obviedad intrascendente que no configura obligación adicional alguna. La información y la capacitación de las jefaturas delegacionales a los integrantes de los comités responden, en el mejor de los casos, a las labores de promoción de la participación que forman parte del discurso gubernamental en torno al mismo tema.

En síntesis, los Comités Vecinales carecen de facultades adicionales a las normas que regulan los derechos y las libertades de cualquier ciudadano. Como elemento que completa este marco de ausencia de facultades está el hecho de que se trata de cargos honoríficos (artículo 84), con lo cual se descarta cualquier posibilidad de profesionalización de este tipo de estructuras.

Desde el punto de vista estrictamente legal, la carencia de recursos por parte del gobierno y la ausencia de obligaciones respecto de la atención de las demandas planteadas por los comités, cierra así la pinza que condena a la precariedad a estos órganos cuyos complejos mecanismos de integración los alejan de las formas sociales de promoción de la participación.

La tensión presente entre las concepciones de los comités como órganos de representación y como espacios de participación que hemos analizado, se reflejan en una estructura esquizofrénica que no resuelve ninguna de las dos exigencias. Considerados como órganos de representación con reglas de elección, integración y funcionamiento interno similares a los de los órganos municipales, los Comités Vecinales son ayuntamientos impotentes. Vistos como espacios de participación ciudadana, resultan demasiado burocratizados y complejos en su integración como para permitir la construcción de liderazgos sociales de base territorial.

A continuación revisaremos algunos aspectos que ilustran los problemas que se enfrentaron en la integración de los Comités Vecinales, así como en indicadores que expresan las dificultades para un adecuado funcionamiento.

Problemas para la elección de Comités Vecinales

La organización de la elección vecinal en julio de 1999 por parte del recién creado

¹⁰ Con el fin de responder a los vacíos y contradicciones de la Ley, el IEDF acordó la creación de la Comisión Especial de Seguimiento de la Elección Vecinal que funcionó, en la práctica, como un órgano de concertación con los partidos políticos que "legisló" en aquellas cuestiones respecto de las cuales no existían señalamientos expresos en la Ley.

Instituto Electoral del Distrito Federal constituyó una difícil prueba de aplicación de una legislación que como la Ley de Participación Ciudadana dejó sin resolver una gran cantidad de aspectos de la organización de una elección.¹⁰

Con el fin de ilustrar las dificultades que se enfrentaron para la organización de comicios tan atípicos, señalaremos los relativos a la conformación de las unidades territoriales.

De acuerdo con la Ley, las unidades territoriales son la base geográfica para la elección de los Comités Vecinales. Para su conformación, el Instituto Electoral del Distrito Federal debería hacer coincidir los límites de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales con los límites de las secciones electorales.

Este empalme entre el espacio social y el espacio electoral en la concepción de unidades territoriales expresa nuevamente la presencia simultánea de las dos concepciones que hemos planteado. Las dificultades enfrentadas en la integración de las unidades territoriales ponen de manifiesto el carácter híbrido y contradictorio de los Comités Vecinales.

La primera dificultad fue la relativa a la ausencia de límites claros de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales del Distrito Federal, tanto en lo relativo a su reconocimiento oficial como a la aceptación de tales límites por los pobladores. La falta de claridad en estos límites era particularmente aguda en las zonas de reciente urbanización que se concentran en las delegaciones periféricas de la entidad. Existían además problemas de aceptación de los límites oficiales e incluso de la nomenclatura de las colonias por parte de los pobladores. Evidentemente, este tipo de problemas no habían representado mayores dificultades, pues se trataba de límites asociados a espacios sociales que no requerían una delimitación sistemática ni exhaustiva.

A la ausencia de límites claros de las colonias se aunó un problema aún mayor, el de la falta de coincidencia de sus límites con las secciones electorales. Estas últimas, que son la unidad geográfica electoral básica, constituyen la base para la elaboración del padrón electoral y por ende para la expedición de las listas nominales de electores.

Las unidades territoriales constituyeron, en la práctica, agrupamientos de secciones cuyos límites resultaron más o menos cercanos a los de las colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales. En algunos casos, el ajuste entre estos dos tipos de límites hacía imposible cualquier coincidencia, por lo que se procedió a la fusión de colonias prevista en el artículo 85 de la Ley. Este proceso se llevó a cabo en tiempos absolutamente insuficientes para una estructura que carecía de los recursos y de la experiencia para realizar una labor tan compleja.

Adicionalmente, el proceso de validación de los límites por los representantes de los partidos políticos en el Consejo General del IEDF, así como por ciudadanos y organizaciones inconformes con los límites de alguna unidad territorial, condujo a una

decisión poco ortodoxa. La medida adoptada para resolver la falta de congruencia entre los límites de las colonias y los de las secciones electorales fue la autorización de que los ciudadanos de las secciones circunvecinas a cada unidad territorial pudiesen votar en la unidad territorial que les correspondía o en la que colindara en cada caso. Este es tan sólo un ejemplo de los muchos problemas concretos que se enfrentaron para organizar la elección de Comités Vecinales en 1999.

Problemas de integración y funcionamiento de los Comités Vecinales

Los Comités Vecinales han enfrentado múltiples problemas. Del listado de dificultades hemos seleccionado tres cuestiones que al parecer sintetizan su precaria existencia. En primer término están los problemas relacionados con dificultades de integración, en segundo, los relativos a la limitación de recursos y, finalmente, los relacionados con el carácter limitado de su agenda de trabajo. Para analizar estas cuestiones tomaremos como base los resultados de la encuesta levantada por la Unidad de Estudios sobre la Opinión (UDESOS) del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM a finales de 2001.¹¹

En relación con las dificultades de integración de los comités, la encuesta revela dos elementos particularmente preocupantes. El primero de ellos tiene que ver con el registro de una tendencia a la disminución en el número de integrantes activos.

Una comparación del número de integrantes de los Comités Vecinales entre 1999, año de su elección y noviembre de 2001, fecha del levantamiento de la encuesta, reveló que el número de comités que a la fecha de la encuesta contaba con uno a seis miembros aumentó de 13.8 por ciento a 48.8 por ciento, mientras que los que contaban con más de once miembros en 1999 disminuyeron de 35.1 a 10.7 por ciento (UDESOS, 2002:15). La ampliación de 30 por ciento de los comités con menos número de integrantes y la disminución de 25 por ciento de los de mayor número da cuenta de un proceso de deserción.

Adicionalmente, 39.3 por ciento de los coordinadores y 41.8 por ciento reconocieron la existencia de desacuerdos en el comité, que se atribuyeron en 69.8 por ciento de las respuestas afirmativas a diferencias políticas o ideológicas. A partir de estos resultados podríamos establecer un vínculo entre este tipo de conflictos y las deserciones de integrantes de los comités como manifestaciones de las dificultades que enfrentan

¹¹ La UDESOS trabajó con un directorio de 1 352 Comités Vecinales proporcionado por el IEDF de acuerdo con la información de las planillas registradas en la elección de 1999. De los 1 352 Comités Registrados se encontraron en campo coordinadores o integrantes de 1 281 comités. El cuestionario se aplicó a una muestra de 1 362 personas, de las cuales 688 eran coordinadores y 674 integrantes.

estos espacios de participación de los ciudadanos en el ámbito de las colonias con mecanismos que corresponden a una concepción de la democracia representativa.

Esta lectura de los resultados se complementa con el hecho de que una clara mayoría de los entrevistados se mostró partidaria de formas de democracia directa.

Ante la pregunta "Para tomar una decisión importante en la comunidad ¿qué es preferible hacer?", 66.7 por ciento de los entrevistados se decidió por la opción que implica una democracia directa ("Que todos se pongan de acuerdo en la comunidad"), en contraste con 15 por ciento que consideró la democracia representativa ("Que decidan los miembros del Comité Vecinal") (UDESQ, 2002:65).

La escasez de recursos de los Comités es otro de los aspectos en los que se expresa la precariedad de su existencia. La encuesta reveló datos que ponen de manifiesto que su infraestructura es sumamente precaria. Sólo 16.2 por ciento disponen de un espacio exclusivo para su trabajo, 37.2 por ciento cuenta con teléfono, 2.3 por ciento con fax, 1.5 por ciento con Internet y 0.4 por ciento con página electrónica, 7.3 por ciento con computadora, 1.8 por ciento con transporte, 1.6 por ciento con fotocopidora (UDESQ, 2002:17).

En relación con los recursos de los comités, sólo 9 por ciento reportó la existencia de fondos para realizar sus actividades. De éstos, 39.5 por ciento declaró que dichos fondos provenían de los coordinadores; 37.9 por ciento de los integrantes, de los comités; 14.5 por ciento de donaciones, de los vecinos, y tan sólo 3.2 por ciento de apoyos, de la delegación. A pesar de estas cifras, únicamente 16.6 por ciento de los coordinadores reconoció haber solicitado fondos a otras instituciones. Los escasos recursos obtenidos se han utilizado generalmente para ampliación de servicios públicos en las comunidades. Los vínculos con organizaciones internacionales son inexistentes (UDESQ, 2002:23-24).

El aislamiento de los comités también se da en relación con otro tipo de organizaciones sociales e incluso entre sus pares. Su vínculo fundamental es con los vecinos de su unidad territorial, con quienes se han promovido actividades previstas en la Ley de Participación Ciudadana. De acuerdo con las respuestas de los coordinadores, 56.4 por ciento reportó haber realizado consultas vecinales; 66.6 dijo haber llevado a cabo asambleas vecinales, 27.3 por ciento respondió afirmativamente a la realización de estudios sobre la comunidad, 14.1 por ciento reportó haber realizado foros sobre problemas de la comunidad, y 57.6 por ciento actividades de difusión de su labor entre los vecinos (UDESQ, 2002:22).

En relación con el tipo de actividades que realizan los comités, vale decir que en su mayor parte se restringen a la gestión de servicios. De acuerdo con los resultados de la encuesta, las gestiones ante la delegación ocuparon el primer lugar de las actividades reportadas por los entrevistados con 14.5 por ciento; en segundo lugar, la reposición de luminarias con 10.1 por ciento; en tercero, los problemas de pavimentación y

bacheo con 8.6 por ciento y, en cuarto, la poda y pinta de árboles con 5.6 por ciento. El resto de las actividades se dispersan en un amplio listado que incluye problemas de seguridad y vigilancia, organización de actividades culturales y reuniones vecinales. El 7.2 por ciento de los entrevistados respondió que el comité no hace nada. Sólo 0.1 por ciento de las respuestas se refirieron a la promoción de los derechos civiles y de la participación ciudadana (UDESQ, 2002:22).

A partir de los datos anteriores se configura un cuadro poco alentador del funcionamiento de los comités como espacios de participación voluntaria de grupos cada vez más reducidos de ciudadanos, con frecuentes conflictos en su interior, carentes de recursos, sin propuestas de vinculación con otro tipo de organizaciones sociales, y con una labor centrada en la gestión de problemas vinculados a los servicios urbanos. La imagen que aparece a partir de estos indicadores da cuenta de que, en términos generales, los Comités Vecinales son organismos desvinculados de otras organizaciones e incluso de los funcionarios delegacionales que frecuentemente prefieren tratar con otro tipo de organizaciones con mayor capacidad de convocatoria, sin recursos ni facultades, reducidos a algunas tareas de gestión de servicios urbanos.

Perfil de los integrantes de los Comités Vecinales

Como complemento del panorama del funcionamiento de los Comités Vecinales, se presentan los resultados del perfil de sus integrantes construido con base en datos sociodemográficos levantados en la encuesta. De esta forma, se tendrá tanto una perspectiva general de funcionamiento de estos órganos de participación ciudadana como del tipo de ciudadanos que los integran.

Un aspecto significativo del perfil de los integrantes de los comités tiene que ver con diferencias en el rol de sus integrantes de acuerdo con el género. De los 688 coordinadores entrevistados, 64 por ciento son hombres y 36 por ciento mujeres; en cambio, las mujeres constituyen la mayoría de los miembros (51.8%), mientras que los hombres representan 48.2 por ciento.¹²

A este respecto es importante señalar que existe un grado de dispersión significativo en la participación de las mujeres como coordinadoras al interior de las delegaciones, que va de 14.3 por ciento en Milpa Alta a 50.9 por ciento en Álvaro Obregón (UDESQ, 2002:30).

El análisis de los datos relativos a la edad reveló una significativa ausencia de los jóvenes en posiciones de liderazgo. Únicamente 11.6 por ciento de los coordinadores tenían

¹² Si bien es cierto que se trata de una muestra que puede tener sesgos en relación con esta variable, es importante considerar que este dato no es muy distinto de la composición del directorio de integrantes con base en el cual se construyó la muestra.

entre 21 y 34 años; 16.9 por ciento dijeron tener entre 35 y 39; 15.7 por ciento entre 40 y 44 años; 19.9 por ciento entre 45 y 49; 13.3 por ciento entre 50 y 53; 8.7 por ciento entre 55 y 59, y un significativo 13.9 por ciento dijeron ser mayores de 60 años.

Nuevamente se presentaron diferencias significativas en la composición por edad de los integrantes de los comités en las distintas delegaciones. La participación de la población más joven varió de 4.2 por ciento en Iztapalapa a 33.4 por ciento en Milpa Alta (UDESOS, 2002:31).

En relación con los grados de escolaridad la encuesta reveló que la población entrevistada poseía registros elevados: 25.4 por ciento reportó estudios universitarios, 19.5 por ciento de preparatoria; 12.3 por ciento en carreras técnicas o comerciales; 25.4 por ciento de secundaria, y 13.1 por ciento de primaria, y las personas con primaria incompleta o sin estudios representan tan sólo 4.3 por ciento de los entrevistados. Los grados más elevados se encuentran en las delegaciones Milpa Alta, Benito Juárez y Coyoacán y los más bajos en las delegaciones Venustiano Carranza, Tlalpan e Iztapalapa (UDESOS, 2002:32).

Por último, la distribución de la población, de acuerdo con el ingreso, mostró una estructura piramidal en donde el grupo más numeroso se encuentra en el estrato más bajo que abarca de uno a tres salarios mínimos mensuales, seguido de 25.1 por ciento que reportaron percepciones de tres a cinco salarios mínimos; 10.2 por ciento que declaró ingresos entre cinco y siete salarios mínimos; 6.9 por ciento que afirmó obtener entre siete y diez; y 7.8 por ciento que reportó ingresos superiores a diez salarios mínimos. El ingreso de los coordinadores tiende a ser mayor que el de los miembros, y los mayores niveles de ingreso del conjunto de los integrantes se reportaron en las delegaciones Benito Juárez, Cuajimalpa y Coyoacán, y los más bajos en Milpa Alta, Tláhuac, Iztacalco y Magdalena Contreras (UDESOS, 2002:35).

Con base en este tipo de variables sociodemográficas se puede tener una primera aproximación al perfil general de los Comités Vecinales en el que se destaca la baja participación de jóvenes en el total de integrantes y la menor participación de mujeres en posiciones de liderazgo. Estos dos elementos configuran un perfil acorde con pautas tradicionales, con escasas potencialidades para la innovación.

Un análisis más disperso de los datos arroja, además, importantes diferencias en la composición de los comités al interior de las delegaciones. A este respecto la UDESOS construyó una tipología en la que se distinguen tres clases de comités. En primer término, los que corresponden a un perfil de integrantes denominado *moderno*, que se caracteriza por escolaridad elevada, mayores rangos de ingreso, presencia de jóvenes y participación igualitaria de mujeres (UDESOS, 38). En el extremo contrario, se encontrarían los comités con un perfil más tradicional, en el que predomina la baja escolaridad, menores rangos de ingreso y baja participación de mujeres. Se propone

además una categoría de comité denominado *intermedio* en el que se combinan elementos de ambos grupos. A continuación se presentan los resultados de la aplicación de estos criterios para clasificar el perfil de los integrantes de Comités Vecinales por delegación.

**Perfil de los coordinadores y miembros de los Comités
Vecinales. Indicadores socioeconómicos***
(sexo, edad, escolaridad, ingreso)

| Delegación | Indicadores sociodemográficos | | | | Total |
|---------------------|-------------------------------|------|-------------|---------|-------|
| | Sexo | Edad | Escolaridad | Ingreso | |
| Azcapotzalco | 2 | 2 | 2 | 2 | 8 |
| Coyoacán | 2 | 2 | 3 | 2 | 9 |
| Cuajimalpa | 1 | 3 | 1 | 2 | 7 |
| Gustavo A. Madero | 1 | 2 | 2 | 2 | 7 |
| Iztacalco | 1 | 2 | 2 | 1 | 6 |
| Iztapalapa | 1 | 2 | 1 | 1 | 5 |
| Magdalena Contreras | 1 | 2 | 1 | 1 | 5 |
| Milpa Alta | 1 | 3 | 3 | 1 | 8 |
| Álvaro Obregón | 2 | 2 | 1 | 1 | 6 |
| Tláhuac | 1 | 2 | 1 | 1 | 5 |
| Tlalpan | 1 | 2 | 2 | 2 | 7 |
| Xochimilco | 1 | 2 | 3 | 2 | 8 |
| Benito Juárez | 2 | 2 | 3 | 2 | 9 |
| Cuauhtémoc | 2 | 2 | 3 | 2 | 9 |
| Miguel Hidalgo | 2 | 2 | 1 | 1 | 6 |
| Venustiano Carranza | 2 | 2 | 1 | 1 | 6 |

*Categorías: 3 Moderno, 2 Intermedio, 1 Tradicional.

Fuente: *Investigación sobre Comités Vecinales y participación ciudadana en el Distrito Federal*, Unidad de Estudios sobre la Opinión, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, enero de 2002, p. 39.

A partir de los datos proporcionados en el cuadro se pueden plantear algunas cuestiones importantes:

1. En ninguna delegación el perfil de los integrantes de comités corresponde a lo que se definió como moderno, lo que resulta congruente con el perfil general de los comités en la entidad.

2. Las delegaciones que obtuvieron las clasificaciones más elevadas son Coyoacán, Benito Juárez y Cuauhtémoc, las cuales obtuvieron puntuaciones que las ubican como modernas únicamente en la variable de escolaridad y como intermedias en el resto.
3. Las delegaciones con los perfiles más tradicionales, es decir, con las puntuaciones más bajas son Iztacalco e Iztapalapa, que fueron clasificadas con el perfil de tradicionales en todas las variables excepto en la edad, en la que se definieron como de tipo intermedio.
4. La gran cantidad de perfiles que corresponde al tipo intermedio podría ser un indicador de dos cuestiones. La primera, en caso de que las diferencias en las clasificaciones mantuviera una alta correlación de los valores para cada comité, expresaría diferencias significativas en el perfil de integrantes de comités al interior de las delegaciones, lo que ameritaría un tratamiento más disperso de la información. La segunda, que se presentaría en caso de que no hubiera una correlación significativa entre los valores de las variables para cada comité, plantearía problemas en la construcción de la tipología, pues colocaría en una categoría residual a la parte más significativa de los comités. En este último caso, sería necesario trabajar en nuevas clasificaciones que permitieran una mayor discriminación de la información.

En cualquier caso, el análisis del perfil de los integrantes de los comités nos permitió acercarnos a una caracterización amplia que refleja una continuidad en ciertas estructuras territoriales tradicionales, a partir de las cuales difícilmente se pueden plantear propuestas alternativas que extiendan el campo de acción tan restrictivo de la ley. Por otra parte, también nos permitió identificar diferencias importantes en el ámbito delegacional, mismas que podrían ser profundizadas hasta llegar incluso a estudios de caso en donde se podrían encontrar experiencias que rompieran con la noción de precariedad y aislamiento que se deriva tanto de su diseño institucional como de las estadísticas aquí presentadas.

Comentarios finales

La revisión que hemos realizado de los Comités Vecinales desde el punto de vista de su diseño institucional en el que se expresó su naturaleza híbrida y contradictoria como órganos de representación ciudadana que pretenden compensar la ausencia de un régimen municipal en la entidad que históricamente ha tenido un régimen local de excepción, bien en razón de su calidad de sede de los poderes federales, o por razones inconfesables de control político ejercidas por un sistema centralizado y centralista que

ha confiscado derechos políticos a un conglomerado que demográfica, política, social y culturalmente ha sido la expresión misma de esa centralización.

En el otro polo de ese carácter híbrido y contradictorio se reveló también la búsqueda de creación de espacios de participación ciudadana, en un espacio geográfico en el que se han expresado de manera privilegiada los procesos de transformación de la sociedad mexicana hacia estructuras cada vez más complejas y plurales, en las que se han experimentado procesos organizativos que parten de diversos y múltiples puntos de articulación de demandas.

Lo territorial aparece en este marco como una de las posibles vías para la construcción de espacios identitarios que propicien la participación ciudadana. Es quizá esa atadura a lo territorial, más allá de las limitaciones y contradicciones que muestra el diseño de los Comités Vecinales, uno de los factores que han tenido un efecto decisivo en el perfil de sus integrantes y en la mayor limitación para que se generen procesos que pudiesen potenciar la actividad de los comités por fuera o por encima del marco normativo con el cual fueron creados. El camino que llevó a la conformación de estos organismos los privó de impulso social y los redujo a gestores sin capacidades reales de intervención en el diseño y supervisión de las políticas gubernamentales. Si alguna imagen pudiera sintetizar este balance sería la de un Comité Vecinal como un grupo de ciudadanos, cada vez más reducido, con conflictos internos, convertidos en oficinas de recepción de quejas sobre asuntos relacionados con la prestación de servicios, carentes del impulso que ha caracterizado a otro tipo de movilizaciones y organizaciones sociales.

La desoladora experiencia de los Comités Vecinales plantea la necesidad de una revisión detallada de los fundamentos de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Dicha revisión debería considerar, como premisa para garantizar ciertos mínimos de coherencia, un claro deslinde de los problemas relacionados con los déficits de representatividad del régimen de gobierno del DF para abordarlos en forma separada. En segundo lugar, una discusión respecto de si es el territorio una base adecuada para la conformación de espacios de participación o si son territorios virtuales los que se requieren para expresar la pluralidad y complejidad de las formas de organización y las identidades de los habitantes de esta gran ciudad. En el sentido de la segunda respuesta, el reto para quienes desde el gobierno y los partidos políticos se interesen en la promoción de la participación ciudadana, está precisamente en el diseño de instituciones que más que pretender organizar a la sociedad, sean capaces de dar respuestas al abigarrado mosaico de organizaciones y grupos sociales con sus específicas, crecientes y complejas demandas.

Bibliografía

- Cohen, Jean L. y Andrew Arato (2000). *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México.
- De Gortari Rabiela, Hira y Regina Hernández Franyuti (comps.) (1988). *Memorias y encuentros. La Ciudad de México y el Distrito Federal*, t. 1, DDF / Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión* (1986), LIII Legislatura, 27 de diciembre de 1986.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2001). "El problema de la participación ciudadana", *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, IEDF (Colección Sinergia, 1), México.
- Instituto Electoral del Distrito Federal (1999). *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, IEDF, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001). *XII Censo General de*