



VOL: AÑO 8, NUMERO 22

FECHA: MAYO-AGOSTO 1993

TEMA: LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

TÍTULO: **La sociedad civil entre lo público y lo privado: Gestión y ciudadanía en el Distrito Federal**

AUTOR: *Ma. Cristina Sánchez Mejorada F. [*]*

SECCION: Artículos

RESUMEN:

La modernización ha supuesto una nueva diferenciación entre Estado y sociedad. México, hasta mediados de la década pasada, se caracterizó por la presencia de un Estado-gobierno fuerte, monopolizador de lo público, y una sociedad civil con una vida pública limitada. Sin embargo, es cada vez más clara la emergencia de una sociedad civil dispuesta a organizarse, a participar y a tomar decisiones.

El objetivo de este trabajo es mostrar cómo un segmento de la sociedad civil, las organizaciones vecinales de clase media, sale de su espacio tradicionalmente privado e irrumpe en la esfera de lo público asumiendo como parte de su responsabilidad la seguridad pública, por un lado, y por otro a través de su participación en el plebiscito de 1993, desdibujándose así los límites entre lo privado y lo público, lo civil y lo político.

ABSTRACT:

The civil society between public and private spheres.

Modernization assumes a new differentiation between state and society. Until the middle of last decade, Mexico distinguished itself by having a strong state-government, which had the monopoly of the public sphere, and a civil society which had a limited public participation. Nevertheless, it is getting clearer and clearer that a civil society ready to organize itself, participate and take decisions is coming forth into view.

This paper attempts to show how a part of the civil society, the middle class neighborhood organizations, departs from its conventional private position and breaks into the public sphere taking upon itself as part of its responsibilities, on one hand the public security and on the other the participation in the 1993 plebiscite. The limits between public and private spheres, and between civil and political issues are vanishing.

TEXTO

Introducción

En el Estado liberal del siglo XIX, la interacción entre Estado y sociedad civil [1] era escasa. El supuesto básico era una real separación funcional entre el mundo de la producción, autorregulado por el mercado, y la esfera política. Ya en este siglo, pero especialmente después de la segunda Guerra Mundial, el Estado establece una cada vez más creciente interrelación con la sociedad civil. Se dan nuevas formas de agregación de

los intereses sociales y de mediación política. La red de poder se complica al recorrerse las fronteras tradicionales entre lo público y lo privado, [2] entre lo económico y lo político.

La modernización de los sistemas económicos y políticos ha supuesto una nueva diferenciación entre Estado y sociedad. La creciente demanda de democracia y participación ha llevado necesariamente a la ampliación de los espacios públicos. México, hasta mediados de la década pasada, se caracterizó por la presencia de un Estado-gobierno fuerte que fungió como el organizador y primer actor de una sociedad débil, inarticulada, incapaz de organizarse, asumir iniciativas, etc. Sus efectos eran los de una sociedad civil con una vida pública limitada y por tanto la delimitación de lo público se volvió monopolio del Estado-gobierno. Sin embargo, es cada vez más clara la emergencia de una sociedad civil dispuesta a organizarse, a participar y a tomar decisiones, no sólo a través de los canales formales de representación, sino mediante su participación directa.

Es necesario reconocer que el ámbito público es el espacio del Estado, pero además un espacio heterogéneo, en el que participan grupos bien estructurados que libran una permanente lucha por el poder. También quizá podamos incluir aquellas organizaciones sociales que, sin luchar estrictamente por el poder, cuestionan, proponen y hacen demandas al Estado desde diversas perspectivas, como es el caso de los variados movimientos sociales.

En el otro extremo de la línea encontramos el ámbito privado, que en su connotación más restringida se refiere a lo familiar o cotidiano, lo particular, lo propio, lo individual, lo que no implica necesariamente organización ni trabajo colectivo fuera del ámbito doméstico. Pero también se refiere a la sociedad civil, esfera rica, variada y polimorfa que presenta diferentes niveles de organización y de interrelación con el Estado (De Barbieri, 1991: 220).

Dentro de las organizaciones que representan a la sociedad civil podemos encontrar aquellas que cuando se organizan y realizan actividades no entran en interlocución con el Estado, como serían grupos y organizaciones con intereses y objetivos concretos, religiosos, recreativos, etc. y en donde podíamos ubicar, hasta hace unos años, las organizaciones vecinales de clase media. [3]

Estas últimas, que integraban antiguamente lo que podríamos considerar una sociedad silenciosa a la que difícilmente caracterizaríamos como civil, es decir, como "ciudadana", capaz de intervenir en la vida política y concretamente en la satisfacción de las necesidades colectivas de los habitantes de la ciudad, son los sujetos de esta investigación y sobre quienes haremos especial referencia.

Son muy variados los ámbitos de la gestión a los que se han abocado estas asociaciones de residentes o vecinos de clase media: la dotación, pero espacialmente el mantenimiento, de los servicios urbanos (alumbrado, bacheo, limpia, áreas verdes y jardines, etc.); la organización del espacio urbano, sobre todo el uso del suelo; [4] y la seguridad pública. Pero no se ha limitado a ello su participación: no como organizaciones de base territorial, pero sí como "ciudadanos con derechos truncados", se incorporaron y apoyaron el plebiscito de marzo de 1993 justamente en defensa de esos derechos perdidos; por lo demás, se han opuesto a arbitrariedades como el incremento descomunal de colegiaturas, impuestos, precios, etcétera.

El objetivo de este trabajo consiste precisamente en hacer evidente, a través de dos ejemplos -la participación de las clases medias en acciones de seguridad pública y en el plebiscito-, cómo es que las esferas tan claramente diferenciadas en otros tiempos, las de lo público y lo privado, ahora ya no lo están tanto, cómo es que se ha ido desdibujando o

recorriendo la línea divisoria entre una y otra, cómo la sociedad civil irrumpe en la esfera de lo tradicionalmente conocido como público y cómo ya ahí asume algunos aspectos como propios, es decir, como competencia exclusiva de los particulares, siendo que tradicionalmente eran propiedad del Estado.

Cualquiera de los aspectos previamente señalados pudiera haber sido ampliamente representativo de lo que aquí nos ocupa. Sin embargo, tomamos como ejemplo la seguridad pública puesto que siempre se reconoció como función primordial del gobierno, la que desempeñaba sin recurrir a la sociedad civil, y ahora en buena medida -en el Distrito Federal- recae sobre ella misma. Es decir, estas organizaciones vecinales de clase media han penetrado en el ámbito de lo público y junto con el Estado se corresponsabilizan de la prestación del servicio. Para profundizar en ello se tomó el caso de la delegación Benito Juárez, pues además de tratarse de una delegación con población mayoritariamente de clase media, es donde se encuentra más avanzado el programa de seguridad pública. Y el plebiscito, porque quizá sea la prueba más representativa de cómo la sociedad civil ha rebasado los límites de lo tradicionalmente conocido como privado y ha asumido como propias tareas eminentemente políticas.

I. Estado y sociedad en el Distrito Federal

Las expectativas y demandas sociales dirigidas al Estado aumentan el ámbito de sus funciones y el número de sus cuerpos presentes y activos en la sociedad civil; pero, a su vez, esta omnímoda presencia y responsabilidad estatal dentro de la sociedad estimula la aparición de una masa en aumento de demandas referidas directamente al Estado. El resultado ha sido una incapacidad generalizada de respuesta estatal debido al agobio que padece a causa de la extensión y complejidad de sus tareas, por cuanto existe una parálisis de Estado en su capacidad de prestaciones administrativas y asistenciales (Aguilar, 1989), lo que, de unas décadas para acá, lo lleva a asumir un nuevo modelo.

Este nuevo modelo implantado en nuestro país y denominado "neoliberal" implica, por parte del aparato estatal, la preocupación por fortalecer la libre economía de mercado y recuperar la legitimidad ante la creciente deslegitimidad de un Estado autoritario sustentado en el corporativismo, el centralismo y el presidencialismo. Se pretende, entonces, optimizar la libertad de mercado; reducir al mínimo las dimensiones del Estado y de sus intervenciones en la sociedad, excluyéndolo de cualquier actividad productiva; restringir al máximo las reglamentaciones públicas, abrir ampliamente los mercados nacionales al internacional y maximizar el intercambio comercial; y democratizar los espacios públicos abriendo nuevos cauces a la participación ciudadana.

Una de las tesis políticas centrales del modelo neoliberal es "la libertad del hombre frente al Estado". Para ello, "el Estado y su gobierno deben de ser lo más pequeño posible, y el hombre y su sociedad lo más grande posible" (Urióstegui, 1992). De donde, entonces, el orden político actual asume como responsabilidad el fortalecimiento de la sociedad civil. Como bien queda estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo:

La sociedad se da a sí misma organizaciones en las que se agrupan individuos con actividades afines o propósitos comunes, para pugnar por la defensa de sus legítimos intereses. Organizaciones que no siempre tienen objetivos políticos propiamente dichos o no forman, las más de las veces, parte de sus fines primordiales. El país requiere del fortalecimiento de estas organizaciones, que representan un elemento fundamental en la consolidación de la cultura democrática y son instrumentos efectivos de expresión ante sociedad y gobierno, e instancias útiles para la concertación [PR, 1988].

Para la ciudad de México, la necesidad de fortalecer la sociedad civil se debe, por un lado, a las dificultades económicas y a los desfases institucionales producidos por el gran crecimiento urbano, ya que ni los recursos alcanzan ni las instituciones gubernamentales se desarrollan a la velocidad suficiente como para solucionar los problemas de una población en crecimiento (Tarrés, 1989); y por otro, a que este modelo neoliberal, que ha privilegiado la economía de mercado y el adelgazamiento del Estado, le ha negado al gobierno la posibilidad de dotar a amplios sectores de la población de niveles mínimos o suficientes de calidad de vida.

Como ya se ha visto, estas dificultades para acceder a ciertos bienes y servicios han demostrado, para los sectores populares, ser un motor de acciones colectivas y de participación en el ámbito público. Sin embargo, como efecto de la crisis y la opción neoliberal, esta tendencia a la organización ya no es privativa de ellos. Los sectores de clase media también empiezan a asociarse para administrar servicios y resolver problemas de la vida urbana; sólo que las demandas y la lucha de estos sectores medios tienden a conservar, más que a alcanzar, ciertas condiciones y calidad de vida.

Especialmente a partir de los sismos de 1985, estos sectores se incorporan de manera activa a la gestión de la ciudad. Conscientes de que tienen el derecho de ver resueltas las necesidades básicas de su existencia, o aquellas que les permitan mantener un cierto nivel de vida, muchas familias y organizaciones que no querían saber del Estado ni tener que ver nada con él salen a las calles, se manifiestan y enfrentan a la autoridad, hacen demandas con propuestas y se comprometen y responsabilizan frente al resto de la sociedad y con el Estado.

Por otro parte, las dimensiones y los problemas de la ciudad, junto con la reducción de las funciones y la economía del Estado, han llevado al gobierno a asumir cada vez más la participación ciudadana como un medio para lograr su involucramiento directo en la producción, el financiamiento y el manejo de ciertos servicios y equipamientos. Se reconoce que la administración de las ciudades no se puede concebir sin la participación de sus habitantes. Los servicios básicos, el desarrollo urbano, el control del ambiente y la seguridad, entre otros, requieren de gestión, control y fiscalización de los ciudadanos. Ninguna autoridad, por eficiente que parezca, podrá sustituir o relegar las aportaciones de la sociedad.

Pero también se reconoce -y en eso se ha caracterizado la gestión del regente Manuel Camacho Solís- que la sociedad civil no es uniforme, [5] sino heterogénea y diversa. Se acepta que todos los sectores tienen un espacio, y que la diversidad y magnitud de los conflictos entre distintos sectores han llevado a crear fórmulas de conciliación de intereses reales que contribuyan a mantener la estabilidad general. Se trata de un procedimiento para el consenso del acuerdo político o ciudadano e institucional para lograr la legitimidad y la gobernabilidad de la ciudad. Como dice el propio Camacho Solís, "ha permeado la convicción de que la ciudad de México es de todos los grupos sociales y fuerzas políticas y que la solución a sus problemas pasa, necesariamente, por el acuerdo y el consenso social" (El Nacional, 22 de abril de 1992).

En el marco de estas nuevas relaciones Estado-sociedad, y para resolver los problemas de la vida urbana de esta gran metrópoli, el gobierno de la ciudad ha echado mano principalmente de la estructura vecinal formal que existe desde 1980, [6] los "órganos de colaboración vecinal y ciudadana". Sin embargo, lo limitado de sus atribuciones -tanto a nivel de Consejo Consultivo como de juntas de vecinos-, que consisten en informar y recibir información, proponer, sugerir, opinar, apoyar, solicitar, conocer, etc., ha llevado a que se busquen otras opciones.

El alto índice de abstencionismo en las últimas elecciones de organizaciones vecinales (cerca de 90 por ciento) demuestra, por un lado, la falta de credibilidad de la ciudadanía en estos órganos como verdaderos representantes de sus intereses y necesidades y, por otro, la falta de autoridad y reconocimiento legal que tienen para resolver ciertos problemas y realizar determinadas gestiones, por lo que han tenido que constituirse en asociaciones civiles, las que legalmente requieren una mesa directiva que las represente.

Esta era una práctica poco común en las colonias, pero no así en los fraccionamientos, pues era requisito indispensable para que los colonos los recibieran de manos de los fraccionadores. En la actualidad, la necesidad de constituirse en asociación civil se ha generalizado a las colonias y es común a todos los sectores sociales. [7] Así, continuamente observamos cómo participan y se movilizan los residentes de Lomas de Chapultepec, Polanco, el Pedregal, San Angel, Las Águilas, Del Valle, Roma, Florida y otras colonias.

En buena medida, estas asociaciones de colonos se constituyen en asociaciones civiles con objeto de tener representatividad jurídica y así poder negociar directamente con las autoridades de la delegación o del Departamento del Distrito Federal o para, en su caso, ejercer alguna acción penal, como un amparo o una demanda; pero también para manejar recursos económicos y resolver por cuenta propia ciertos problemas. Algunas de sus mesas directivas participan dentro de la estructura de las juntas de vecinos; [8] otras no y coexisten con la asociación de residentes formal.

Cabe señalar que de ninguna manera esto es común a todas las colonias o fraccionamientos residenciales, aunque tiende cada vez más a generalizarse, y que algunas de estas organizaciones que se gestan para satisfacer ciertas demandas no traspasan, como diría Teresita de Barbieri (1991: 220), la esfera de la sociedad civil organizada. Otras invaden el ámbito público cuando hacen demandas al Estado y alertan a la ciudadanía y a los sectores políticos acerca de sus dificultades e imposibilidades de acceder al mercado de bienes y servicios. Otras más toman las riendas de los problemas y de manera autogestiva tratan de resolverlos sea en franca oposición al Estado o en permanente interlocución con él, pero asumiendo ciertas tareas como parte de su responsabilidad, es decir, privatizando aquello que tradicionalmente se consideraba como exclusivo del ámbito público.

Finalmente, cabe señalar que esta participación, a la que muchas veces nos podemos referir como movilización política, no sólo se limita a mejorar las condiciones de vida, sino también tiene que ver con decisiones de la administración y el gobierno relacionadas con el espacio local, demandando nuevas formas de participación y gestión. Ello ha implicado la modificación de ciertas formas predominantes de relación entre las organizaciones sociales y el Estado.

II. La participación de las organizaciones vecinales en la seguridad pública

El problema

A partir de 1983, en franca crisis económica, el índice delictivo de la ciudad de México se incrementa en casi 50 por ciento, y en 1988 alcanza su máxima expresión con 174,128 delitos registrados, [9] es decir, 477 diarios. Con ello, se coloca en el 8° lugar entre las ciudades con mayor delincuencia en el mundo. [10]

Tres cuartas partes de los delitos cometidos de 1983 a la fecha corresponden a robos, lesiones y daños en propiedad ajena. Casi 70 por ciento de los delitos denunciados se cometen en las delegaciones centrales, en orden decreciente: Cuauhtémoc, Gustavo A.

Madero, Benito Juárez y Miguel Hidalgo. Los datos eran cada vez más alarmantes; por ejemplo, durante el primer trimestre de 1989 se registraron 60 asaltos a bancos. En ese mismo año fueron atendidos 2,283 casos de delitos sexuales; se denunciaban diariamente 4.6 violaciones, 196 robos, 75 casos de lesiones y 14 homicidios.

Sin embargo, lo más preocupante de esta situación no sólo era -y sigue siendo- el alto índice delictivo, sino que muchos de los delitos denunciados eran cometidos por los propios cuerpos de seguridad, especialmente las policías preventiva y judicial. La incidencia de delitos cometidos por policías en contra de ciudadanos a los que conjeturalmente debieran proteger, era y es preocupante. Según declaraciones del secretario de Protección y Vialidad del D. F., René Monterrubio, de enero a la fecha se ha consignado a 173 policías. Durante 1992 fueron denunciados ante el Ministerio Público 404 policías judiciales. Durante los últimos seis meses, 300 empleados de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) han sido sancionados por corrupción, abuso de autoridad o mala prestación del servicio, y aún quedan pendientes denuncias hechas desde 1991 (El Nacional, 13 de diciembre de 1992). Pero lo peor es que hace 12 años fue consignado el titular de la entonces Dirección General de Policía y Tránsito del D. F., y hace unos meses fue detenido otro jefe de la policía capitalina por los delitos de cohecho y ejercicio indebido del servicio público referente a la protección de un narcotraficante.

Es insoslayable que miles de capitalinos viven con temor por la ola de delitos que diariamente se cometen, pero sobre todo porque están convencidos de que no existen mecanismos ni acciones adecuados para abatir el problema de la delincuencia y la corrupción. De ahí que una demanda básica en cualquier sociedad como es la de protección y seguridad, en nuestro caso no sólo se dirija hacia la prevención y el combate de la delincuencia, sino también al control de los propios encargados de la protección; por tanto, para resolver el problema, los vecinos están dispuestos a participar y tomar sus propias medidas y resoluciones, caigan éstas dentro de su propia esfera privada (contratar servicios de seguridad) o corresponsabilizarse con el Estado en la prestación del servicio.

El Programa de Seguridad Pública en la delegación Benito Juárez

A raíz de lo antes mencionado, desde hace diez años el de la seguridad pública se ha convertido en uno de los más frecuentes debates en la vida de la ciudad. Las primeras referencias al tema se hacían en torno de la desorganización y descoordinación e incluso del conflicto entre los distintos cuerpos policíacos; después se hizo notar su falta de capacitación y adiestramiento para brindar un adecuado servicio, y más tarde se ha hecho hincapié en la corrupción. [11] Pero no es sino hasta el presente gobierno que realmente se empiezan a tomar cartas en el asunto, sobre todo porque, como ya vimos, la delincuencia se ha incrementado considerablemente.

El regente Camacho Solís anunció, como una de las prioridades de su administración, acciones para reformar, ordenar y aclarar lo referente al manejo de la policía en el D. F. y sobre todo garantizar la protección de los habitantes. Por su parte, el secretario de Protección y Vialidad declaró haber puesto en marcha 14 planes para abatir la delincuencia en la capital.

Sin embargo, tanto las autoridades del D. F. como la propia Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) reconocieron en 1990 que, aunque la seguridad pública es una de las obligaciones primordiales del Estado, es urgente que éste y la sociedad civil diseñen y pongan a andar conjuntamente medidas y modificaciones indispensables para aliviar las tensiones que este problema

propicia, y para establecer las bases que conformen condiciones sociales y jurídicas que garanticen a los ciudadanos una vida cotidiana donde priven la libertad y el Estado de derecho. Ello implica una mayor participación de los ciudadanos y las organizaciones sociales en la formulación de políticas y en la vigilancia de los órganos de prevención de delitos, así como en la procuración e impartición de justicia (Sosamontes, 1993).

Es así que, para abatir los índices de delincuencia en la capital, en agosto de 1989 se inicia en la delegación Benito Juárez el programa piloto denominado "Seguridad pública con participación vecinal", y el 28 de febrero de 1990 la ARDF anunció la creación del primer "Comité delegacional de seguridad pública" que funcionaría en dicha delegación y a través del cual vecinos, autoridades y asambleístas implantarían los mecanismos para garantizar seguridad a la población y así terminar con la criminalidad. [12]

El programa nace como una respuesta concreta al reclamo de la ciudadanía. Bajo el lema "Tu seguridad, mi seguridad, un asunto que nos unifica", pretende:

1. Abatir sensiblemente los índices delictivos, en un esfuerzo unificado entre vecinos, comerciantes, empresarios, grupos sociales y autoridades.
2. Establecer una nueva relación entre la policía y los vecinos para que a través de su identificación se recupere la confianza entre ambos.
3. Propiciar una mayor relación de los vecinos entre sí.
4. Propiciar una nueva forma de organizar la vigilancia preventiva estableciendo zonas de vigilancia que coincidan con la organización vecinal.

Participan en este Programa: a) la delegación política, que funge como entidad rectora y coordinadora del programa; b) la policía preventiva, el Agrupamiento Femenil y la Subdirección de Vialidad, encargados de garantizar la seguridad, el orden y la vialidad en el perímetro delegacional protegiendo a la población a través de la prevención del delito y la educación vial; c) la delegación regional de la PGJDF, encargada de atender y promover las denuncias y querellas y de investigar los delitos correspondientes por conducto del Ministerio Público, otorgando apoyo a través de la Policía Judicial y de los servicios a la comunidad; d) la Junta de Vecinos, las asociaciones de residentes y los comités de manzana, colonia o escuela, para integrar los comités de seguridad en sus respectivos ámbitos vecinales o escolares, y e) asociaciones, cámaras, clubes de servicio y otras agrupaciones sociales, donde participan la Canacintra en su división de automotores y la Asociación Nacional de Distribuidores de Llantas y Plantas Renovadoras para la reparación y el mantenimiento de patrullas; la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y de Alimentos Condimentados, que brinda alimentos para los policías, y la delegación de la Cámara Nacional de Comercio y los clubes de servicio (Leones y Rotarios), quienes apoyan con recursos en sus respectivas ramas y participan en los comités de seguridad, especialmente en el programa de atención a colonias y comercios.

El programa contempla cinco ámbitos de seguridad pública: en colonias, parques públicos, escuelas, unidades habitacionales y el llamado de "medidas de autoseguridad". Para su operación y coordinación se han integrado, por cada uno de estos ámbitos, comités en donde participan los interesados además de las autoridades delegacionales y los cuerpos policíacos. Entre ellos destacan:

-Comités de seguridad pública por colonia o barrio. Se integran por vecinos de la colonia que representan manzanas, unidades habitacionales o zonas conflictivas y promueven la participación vecinal a través de los comités de seguridad.

-Comité Vecinal de Seguridad Pública Delegacional. Está integrado por los comités de seguridad pública de colonias y barrios y su principal función es la de proponer medios para mejorar los servicios de vigilancia y las acciones del programa.

-Comité Delegacional de Seguridad Pública. Instancia creada por acuerdo del jefe del DDF y ahora retomada en la nueva Ley de Seguridad Pública para que se implante en todas las delegaciones. Es un órgano de consulta y análisis en materia de seguridad pública y procuración de justicia que promueve la participación ciudadana.

Para la marcha del Programa, en cada una de las colonias se firma un convenio de concertación en el que participan el delegado del DDF en la Benito Juárez, el titular del sector V de la Secretaría General de Protección y Vialidad, el delegado regional de la PGJDF y el subdelegado de la Policía Judicial; y por los colonos, el presidente de la mesa directiva de la asociación de residentes y el coordinador del comité de seguridad. En dicho convenio declaran que:

I. Están conscientes de que para abatir los índices delictivos en la delegación es necesario realizar acciones conjuntas entre las diferentes autoridades competentes, la asociación de residentes y los sectores productivos de bienes y servicios;

II. Están dispuestos a realizar actividades debidamente planeadas y programadas para combatir sistemáticamente la delincuencia;

III. La concertación es la vía idónea para el ejercicio libre de la contribución de la sociedad civil al cabal cumplimiento de los programas de gobierno que son de interés general;

IV. El Programa de seguridad pública con participación vecinal es un programa de sobrevigilancia que debe funcionar independientemente del servicio regular de vigilancia y, por tanto, implica un esfuerzo constante por parte de los vecinos que debe ser correspondido con un esfuerzo extraordinario de la policía.

Entre los compromisos que adquieren las organizaciones vecinales se encuentran:

-Implantar el programa de seguridad pública en su colonia y asistir a las reuniones informativas, de análisis y de evaluación a las que se convoque.

-Integrar, con el concurso de los vecinos y comerciantes de la colonia, un paquete de estímulos que serán entregados mensualmente a los patrulleros. El paquete de estímulos consiste en N\$250.00 a cada elemento policiaco (dos por cada tres turnos) y otros apoyos como una despensa, servicios médicos u otro servicio profesional que se requiera y pueda ser brindado por algunos de los vecinos, como peluquería, lavandería para uniformes, etc. No se ha implantado en todas las colonias, pero en varias de éstas hay vecinos que por su parte hacen aportaciones, lo que desvirtúa seriamente el programa.

-Informar a las autoridades policiales de los hechos de inseguridad más sobresalientes y promover reuniones quincenales o mensuales con ellas para intercambio de opiniones y acercamiento.

-Promover entre los vecinos y presentar al comité delegacional propuestas de sistemas de autoseguridad, entre ellos la implantación de alarmas por cuadra con base en la organización vecinal. A la fecha se han instalado alrededor de 4 mil alarmas; la delegación pone la mano de obra y los vecinos el material.

-Realizar reuniones periódicas con los jefes policíacos para revisar y comentar reportes diarios, incidencias o anomalías y determinar posibles sanciones, así como denunciar actos de corrupción o de abuso de autoridad.

Además, los comités de seguridad controlan -a través de lo que denominan el Código Aguila- el servicio de los policías. Cada colonia tiene una o más patrullas propias y es obligación de los comités mantener estrecha comunicación con los policías encargados de ellas. El Código Aguila se basa en recabar cada media hora (hasta las diez de la noche) la firma de los policías, quienes para ello tienen que pasar con diversos vecinos o comercios designados por el comité. De esta manera, además de control, se consigue la comunicación entre vecinos y policías. El objetivo es lograr el arraigo de los patrulleros en la colonia y recuperar la imagen del policía de barrio.

Otra práctica que se ha vuelto bastante común -sobre todo en el caso de fraccionamientos en las delegaciones periféricas-, y que aquí se observa en ciertas calles o zonas que no tienen mucha afluencia de gente, consiste en que los vecinos cierran las calles y pagan su propia vigilancia o adquieren sus patrullas [13] además de las del programa. Desde luego, el pago de la policía y el mantenimiento de las patrullas corre totalmente a cargo de los vecinos.

Cabe resaltar que vecinos y autoridades delegacionales han integrado un fideicomiso denominado "Fondo de participación vecinal para el mejoramiento de la calidad de vida en Benito Juárez", con el que en 1991 compraron nueve patrullas, seis equipos de radiocomunicación, equipo de cómputo para la junta de vecinos y otro tipo de bienes. Hacia noviembre de 1992 llegó a contar con N\$3,960,519.00 (entre donativos privados e intereses bancarios), con los que se compraron tres patrullas más y se otorgaron estímulos por N\$16,621.00 a 44 elementos de la policía femenil que participan en el programa de seguridad pública en parques y jardines y a 18 elementos que lo hacen en el programa de seguridad escolar, entre otras cosas. [14]

Para llevar un buen control del programa, se realizan reuniones periódicas de los comités de seguridad, ya sea por colonia o por zona, y el segundo martes de cada mes se efectúa la reunión delegacional a la que concurren las autoridades de la delegación; de la Secretaría de Protección y Vialidad, tanto del sector V como de sus oficinas generales; de la PGJDF; los responsables de la Policía Judicial y desde luego todos los presidentes de asociaciones de residentes y comités de seguridad. En estas reuniones se informa de las actividades realizadas y del índice de delincuencia, los representantes vecinales presentan sus quejas y se entregan los estímulos a los policías más destacados.

El programa es muy ambicioso y permanentemente se están realizando diversas acciones. Por ejemplo, dado que uno de los delitos con mayor incidencia es el robo de autos y autopartes, la PGJDF estableció un convenio con diversas negociaciones (Gigante, Aurrerá, Comercial Mexicana, Mexicana de Aviación, entre otras) a fin de que los vecinos puedan utilizar sus estacionamientos por la noche como pensión.

La Junta de Vecinos (tanto la anterior como la actual) ha implantado otra serie de mecanismos novedosos como el "08", que es un servicio de emergencia y vigilancia continua -que pronto se generalizará a todo el D. F.- y que además de atender urgencias permite el seguimiento y control de las patrullas para que no se salgan de sus respectivas áreas.

En las 56 colonias de la Benito Juárez ya están constituidos los comités de seguridad. En aquellas colonias donde el problema era más agudo, como las tres Del Valle, Insurgentes San Borja, Narvarte y Nápoles, la participación vecinal es más activa y comprometida.

Para estas fechas los programas planteados ya empiezan a generalizarse en el resto de la ciudad, en especial ahora que ya ha sido aprobada la nueva Ley de Seguridad Pública.

Finalmente, cabe señalar que paralelamente a este programa ha habido, a iniciativa de la sociedad civil, otros esfuerzos de organización y atención del problema, como son el Comité de Defensa Ciudadana en contra de la Violencia y la Campaña contra la Impunidad promovida por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos (integrada por 26 organismos no gubernamentales). El objetivo central, para el primero, es atender y dar curso a las demandas de la ciudadanía en cuanto a seguridad pública se refiere, incluyendo negligencia, omisiones, corrupción y abuso de autoridad. Para la segunda, analizar y promover reformas jurídicas a fin de lograr la consignación de funcionarios y agentes policíacos que violen los derechos humanos, así como impulsar la concientización ciudadana para erradicar la cultura de la impunidad.

Considero que lo hasta aquí descrito demuestra cómo, en el marco del proyecto neoliberal, cada día se hace más evidente la incapacidad del gobierno para actuar y resolver los grandes problemas de la ciudad sin el respaldo y la participación de la sociedad civil que, a su vez, demanda otras condiciones de interlocución y decisión sobre los asuntos públicos.

La terrible inseguridad en la que viven los capitalinos, y su constante denuncia y presión, llevan a las autoridades del DDF a tomar medidas y establecer mecanismos eficaces que agilicen su solución. Pero estas medidas ya no las toman solas, sino que la sociedad civil se involucra y se corresponsabiliza. De esta sociedad civil va a depender ahora, en buena medida, que los índices delictivos disminuyan, que la policía deje de ser corrupta, que no se infiltren en ella delincuentes o que si lo hacen se les identifique sin problema; [15] además, puesto que el Estado no cuenta con los recursos suficientes los vecinos deben hacer su aportación para dotar de armas a los policías, mantener sus patrullas, etc., así como estimularlos y recompensarlos por su trabajo.

¿No significa todo esto que la sociedad civil, concretamente las organizaciones vecinales de clase media, han salido de su espacio meramente privado, desde donde difícilmente se ocupaban de la policía y su buen comportamiento, y se han tenido que responsabilizar de una tarea que siempre había sido de la sola incumbencia del Estado? ¿No quiere decir, también, que de alguna manera aquello que era eminentemente público de repente se privatiza y empieza a ser en cierta medida también propiedad de los particulares (mi policía, mi patrulla)? ¿En dónde quedan entonces los límites claramente definidos entre lo público y lo privado?

Pareciera que en la actualidad -y lo anterior así nos lo demuestra- no hay fronteras claramente definidas entre lo público y lo privado, que la sociedad civil se ubica entre ambos y que va y viene, en una relación dialéctica, de un ámbito al otro.

IV. Algunos comentarios sobre la participación de la sociedad civil en el plebiscito

El problema

En enero de 1929, durante el gobierno de Alvaro Obregón, fue suprimido el régimen municipal en el Distrito Federal para dar paso a un nuevo órgano de gobierno: el Departamento Central (hoy Departamento del Distrito Federal), cuyo titular es nombrado y removido por el presidente de la República. Desde entonces, los habitantes de la capital han manifestado, a través de organizaciones sociales y partidos políticos, la necesidad de que les sean restituidos sus derechos ciudadanos para elegir a sus gobernantes.

Para asegurar la participación de la ciudadanía, en aquel entonces se constituyeron el Consejo Consultivo del Departamento Central y los consejos en cada una de las delegaciones, organismos colegiados, cuerpos consultivos de representación gremial, profesional y funcional. Se quería que éstos remplazaran a los extintos ayuntamientos, pero de ninguna manera representaron los intereses de los ciudadanos.

La demanda de modificar el régimen de excepción privativo en el Distrito Federal se mantuvo presente. Sin embargo, la de convertirlo en un estado más de la Federación y devolverle así su autonomía política se intensifica a partir de los sismos de 1985, cuando se hace cada vez más manifiesta la crisis de legitimidad del gobierno capitalino.

El gobierno federal, que durante años había hecho caso omiso a la demanda de democratización del Distrito Federal, en 1986 convocó a la población a participar en el Foro sobre la Renovación Política y Participación Ciudadana, que culminó con la resolución presidencial de crear un órgano más de "representación ciudadana", la ARDF, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987. No obstante, las restringidas facultades de esta Asamblea hacen que de ninguna manera se considere que se ha avanzado en la democratización de la ciudad. Así, continúan las demandas de constituir el estado 32 y democratizar el gobierno capitalino. [16]

El deterioro alcanzado por el régimen en términos de legitimidad y de eficacia decisional se hace todavía más evidente en las elecciones de 1988. La crisis política -agravada por la económica- se empezó a expresar sobre todo en la pérdida de credibilidad respecto de la capacidad de los mecanismos tradicionales (especialmente los partidos políticos y el propio Estado) para canalizar y atender las demandas que planteaban los diversos sectores sociales, así como en una deficiente gestión de la administración, burocrática y centralizada, para satisfacerlas. De ahí que las estrategias del nuevo grupo que llega al poder tiendan a orientarse cada vez más tanto a su modernización como a su "democratización", en un marco que apunta a la necesidad de lograr una rearticulación de las relaciones Estado-sociedad como medio para superar la crisis económica, política y social.

En este marco, el regente de la ciudad convoca a los partidos políticos y a la población a debatir y hacer propuestas sobre la reforma política del Distrito Federal. Tal reforma, para la mayoría de las organizaciones civiles y los partidos de oposición -no así para el gobierno y el partido oficial-, debería desembocar en el establecimiento de un gobierno local y la elección popular de sus autoridades.

El plebiscito

Mientras los partidos políticos discuten en las mesas de concertación la propuesta de reforma política, a finales de 1992, nueve asambleístas de diversos partidos convocan a la sociedad civil a participar en un plebiscito, cuyo objetivo sería conocer la opinión de los habitantes de la ciudad acerca del establecimiento de un gobierno propio y un congreso local. A este llamado responden miles de ciudadanos de diversos estratos sociales, quienes se comprometen a participar no sólo con su voto, sino también en la organización de la consulta.

Cabe señalar la destacada y abierta intervención de connotados profesionales, intelectuales, empresarios, políticos, artistas, periodistas, dirigentes sociales y organismos no gubernamentales y de derechos humanos, los cuales, el 28 de enero de 1993, se integran al Consejo de Apoyo al Plebiscito Ciudadano.

No se requiere de un profundo análisis para identificar que la mayoría de los votos en el "Plebiscito del 21 de Marzo" o "de Primavera", como se le llamó, se ubicaron en los distritos electorales que aglutinan un mayor número de colonias de clases medias y altas. [17] Una clase media que, como hemos visto, ha empezado a salir a la calle en busca de mantener un cierto nivel en su calidad de vida urbana.

Para algunos analistas, el número de votantes (331,180) y el solo hecho de haberse realizado el plebiscito revistieron gran importancia. Para otros, se trató de un gran fracaso, pues -argumentaron- sólo acudió a las urnas 6.2 por ciento del padrón de electores del D.F. en 1991. Si bien el porcentaje de votantes fue bajo (aunque rebasó las expectativas que tenía el DDF de 60 votantes por casilla), lo que cuenta aquí es que, a pesar de todos los inconvenientes y las limitaciones económicas y de propaganda, fue una consulta de ciudadanos para ciudadanos.

Uno de los saldos positivos del plebiscito fue la manifestación de una sociedad civil dispuesta a pelear por mejorar las condiciones de su hábitat, de hombres y mujeres empeñados en demandar una mayor participación en las decisiones de gobierno y sobre todo en ejercer el derecho que como "ciudadanos" les corresponde: elegir a sus propias autoridades.

Los resultados fueron más que significativos: 66.9 por ciento está de acuerdo en que el D.F. se convierta en un estado de la Federación; 84.8 desea que el gobierno de la ciudad sea electo por voto directo, universal y secreto; y 84.3 por ciento considera necesario que el D. F. cuente con un Poder Legislativo propio.

Sin embargo, el haber respondido a la consulta no es suficiente. La sociedad civil requiere, todavía, librar una larga lucha para conseguir que no se vean limitados sus derechos políticos y para poder elegir cabalmente a sus representantes, no obstante que en ese sentido, con la reforma política propuesta por el regente, se avizoran ciertos avances.

Para concluir, el que la ciudadanía haya asumido esta responsabilidad demuestra, como dice Bobbio (1978), que la sociedad civil empezó a ocupar el lugar reservado para la formación de las demandas que se dirigen hacia el sistema político y a las cuales este sistema tiene la obligación de dar respuesta. Se aprecia que la sociedad civil es la sede donde se forman y desarrollan -especialmente en períodos de crisis- los procesos de deslegitimación y relegitimación. Ahí se encuentran nuevas fuentes de legitimación y por tanto nuevos espacios de consenso, expresión y opinión pública (consenso y disenso).

El plebiscito no sólo mostró la preocupación y el interés de ciertos sectores de la sociedad civil por recuperar sus derechos ciudadanos, sino que además puso de manifiesto, de nueva cuenta, su capacidad organizativa. Ello nos permite confirmar el planteamiento de una mayor participación de la sociedad civil en el ámbito público. Podemos apreciar cómo "lo civil" y "lo político" se interrelacionan y modifican las distinciones que tradicionalmente los han separado, en un proceso que desdibuja las antes nítidas fronteras entre lo estatal y lo civil.

CITAS:

[*] Profesora-investigadora del Depto. de Sociología, UAM Azcapotzalco, e investigadora del Observatorio de la ciudad de México.

[1] Por sociedad civil vamos a entender, siguiendo a Luis Aguilar (1990), un concepto que reivindica y destaca la autonomía, la solidaridad y la autogestión de las organizaciones

sociales en polémica diferenciación respecto del Estado y sus aparatos, recuperando en el ámbito de la política la idea y la valoración de la ciudadanía. Pero también es la expresión política por fuera del enrolamiento corporativo, del dirigismo gubernamental-burocrático, y, frecuentemente, por fuera del enrolamiento partidario.

[2] Para efectos de este trabajo, entendemos por público lo que se refiere al ámbito y la propiedad del Estado, y por privado lo que acontece en la esfera de lo que no es estatal, es decir, el campo de acción de los particulares, de la sociedad civil.

[3] Nos referimos en especial a la clase media porque, como es sabido, la precariedad de recursos, la falta de servicios e incluso la falta de un lugar donde vivir han orillado a las clases populares a librar una permanente lucha y ha mantener interlocución con el Estado, sea por la vía corporativa, en organizaciones vinculadas al partido oficial, o a través de organizaciones independientes que por lo general se han aglutinado en el llamado Movimiento Urbano Popular. Por el contrario, las clases medias, al contar con ciertas condiciones y un adecuado nivel de vida, difícilmente se han incorporado a una lucha permanente o a la gestión de la ciudad.

[4] En 1984 se modifica la Ley Orgánica del DDF y a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana se les otorga la facultad de conocer oportunamente los planes y programas de obras y servicios para proponer adiciones o modificaciones, lo cual se ha convertido en un punto nodal de la gestión vecinal.

[5] Dada la complejidad de los espacios en los que transcurren la vida y el hacer de los actores sociales, diversos autores (De Barbieri, Aguilar, Mouffe, Pateman, Young, Fraser) cuestionan el clásico manejo de la dicotomía privado-público. Señalan que no se puede seguir considerando (como lo hizo el liberalismo clásico) la igualdad legal, abstracta, que inducía a la homogeneidad entre los ciudadanos, sin reconocer la desigualdad económica y social real, que se origina en la sociedad civil, donde los individuos conforman heterogéneos grupos clasistas o sectoriales y desde donde levantan diversas demandas y reivindicaciones en polémica interlocución con el Estado.

[6] Si bien el Consejo Consultivo de la ciudad se constituye en 1928 para suplir el espacio que deja la desaparición del Ayuntamiento, no es sino hasta las modificaciones de la Ley Orgánica, el 31 de diciembre de 1970, cuando se establece que el D. F. queda dividido en 16 delegaciones y que en cada una de éstas se conformará una junta de vecinos integrada por lo menos con 20 miembros. En 1980, se promueve una nueva fórmula de participación que combina elementos anteriores pero ahora con una representación territorial (colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional) más que sectorial.

[7] Cabe aquí señalar que las colonias populares han generado sus propias organizaciones adscritas al Movimiento Urbano Popular. Y aunque recientemente, para adquirir personalidad jurídica, también se han constituido en asociaciones civiles, funcionan al margen de las juntas de vecinos, las más de las veces incluso en oposición a éstas, lo que desde luego no es el caso de las colonias residenciales o de clase media.

[8] La mayoría de las colonias residenciales se encuentran representadas por una asociación civil y han decidido incorporarse a una estructura formal para poder tener más representatividad e interlocución con las autoridades del DDF y otras dependencias. Sin embargo, guardan cierta autonomía, si no por decisión de sus representantes -ya que en buena cantidad de casos se venden o coluden con las autoridades-, sí por la presión de los propios vecinos, quienes cada vez se mantienen más en alerta a ese respecto.

[9] Los datos han sido tomados del IV Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari de 1992 y, desde luego, sólo hacen referencia a los delitos denunciados y registrados en las dependencias correspondientes. Como es sabido, por diversas causas, entre las que destacan desconfianza y corrupción, son miles los delitos que no son denunciados, por lo cual estas cifras se quedan cortas.

[10] Según declaraciones de René Monterrubio, secretario general de Protección y Vialidad del DDF, a El Nacional, 3 de junio de 1993.

[11] Para una cronología básica del debate en torno de la seguridad pública, véase Soriano y Prieto (1992).

[12] A la par de estas medidas, la ARDF y la respectiva comisión de la Cámara de Diputados se dieron a la tarea de elaborar la nueva Ley de Seguridad Pública, la cual quedó aprobada y publicada el 19 de julio de 1993 y recoge mucha de la experiencia del programa en la Benito Juárez.

[13] Se ha vuelto común que las asociaciones de residentes negocien con tiendas de autoservicio, restaurantes, inmobiliarias, etc., especialmente cuando se trata de modificar el uso de suelo, a cambio de la prestación de algún bien o servicio. Así varias de estas asociaciones han obtenido sus propias patrullas. Una práctica más, que se ha generalizado en otras delegaciones, es que los vecinos mandan reparar algún jeep o patrulla para así contar con un vehículo de vigilancia.

[14] Información tomada del III Informe del delegado del DDF en Benito Juárez, en mayo de 1992, y de un artículo en La BJ, órgano informativo mensual de la delegación, en enero de 1993. El obtener recursos a través de un fideicomiso ya se está implantando en otras delegaciones.

[15] De acuerdo con las propias palabras del jefe de la Policía, René Monterrubio, "Si ustedes quieren tener una policía digna, si quieren tener una policía de calidad, si quieren tener una policía que les sirva y que proteja sus vidas y sus bienes, como claramente dice el reglamento, la ciudadanía tiene que participar más activamente a través de los comités de seguridad" (El Nacional, 28 de marzo de 1993).

[16] Por ejemplo, en noviembre de 1988 se constituyó la Convención del Anáhuac con diferentes organizaciones de colonos, sindicatos independientes y organizaciones políticas con el firme propósito de continuar en esa lucha.

[17] De una encuesta aplicada simultáneamente al plebiscito por el Gabinete de Estudios de Opinión, S. C., para el semanario Etcétera, se desprende que 79 por ciento de los votantes tenían una escolaridad media superior o superior e ingresos mensuales de 2 mil nuevos pesos o más; 45 por ciento tenían entre 30 y 49 años de edad y 64 por ciento se habían enterado de la consulta con más de una semana de anticipación.

BIBLIOGRAFIA:

Aguilar V., L. (1983), "Estado, régimen y sistema político", en J. E. Vega (coord.), Teoría y política de América Latina, CIDE, México.

Aguilar V., L. (1989), "Rasgos de la vida pública mexicana", en Sociológica, año 4, núm. 11, septiembre-diciembre, UAM Azcapotzalco México.

Aguilar V., L. (1990), "La democracia civilizatoria", en Debate Feminista, México.

Bobbio, N. (1970), "Gramsci y la concepción de sociedad civil", en Gramsci y las ciencias sociales, Cuadernos de Pasado y Presente núm. 19, México.

Bobbio, N. (1978), Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política, FCE, col. Breviarios, México.

Cansino, C. (1991), "La transición política en México: dinámica y perspectivas", en Estudios Políticos, 3a época, núm. 8, octubre-diciembre, UNAM, México.

De Barbieri, T. (1991), "Los ámbitos de acción de las mujeres", en Revista Mexicana de Sociología, 1/91, UNAM, México.

Delegación Benito Juárez (1989), Programa de Seguridad Pública con Participación Vecinal, México.

Ortega Lomelín, R. (1992), III Informe de Gobierno, Delegación Benito Juárez, México.

Portantiero, J. C. (1983), "Sociedad civil, Estado y sistema político", en J. E. Vega (coord.), Teoría y política de América Latina, CIDE, México.

PR (Presidencia de la República) (1988), Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, México.

Salinas de Gortari, C. (1992), IV Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México.

Soriano, R., y V. Prieto (1992), "Seguridad pública en la capital", en Excélsior, Sección Metropolitana, 21 de diciembre, México.

Sosamontes, R. (1993), "El reclamo de la seguridad", en El Cotidiano, núm. 54, mayo, UAM Azcapotzalco, México.

Tarrés, Ma. L. (1989), "Más allá de lo público y lo privado. Participación social y política de las mujeres de clase media", en O. de Oliveira (coord.), Trabajo, poder y sexualidad. Estudio de mujeres, PIEM-Colmex, México.