



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN
ECATEPEC 2006-2012

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

L I C E N C I A D O E N CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA)

P R E S E N T A:

JESÚS TADEO BACILIO MUÑOZ

ASESOR: DR. DANIEL TACHER CONTRERAS

Ciudad Universitaria, Cd. de México, 2019





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Este trabajo fue realizado gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM, mediante el proyecto IA302216 “Género y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México” coordinado por la Dra. Lorena Umaña Reyes. Agradezco a la DGAPA-UNAM la beca recibida

A mis padres: sin ellos nada de esto sería posible.

Agradecimientos

A mi familia: Federico, Laura y Monserrat, por estar siempre ahí. A mis padres, por su amor, sacrificio y comprensión. Ninguna palabra o frase alcanzaría para expresar todo mi agradecimiento y cariño. Este logro también es suyo.

Al Dr. Daniel Tacher, por aceptar asesorar este trabajo. Sin su orientación y eterna paciencia, no hubiera sido posible la conclusión de este trabajo. Por brindarme la oportunidad de colaborar en el Observatorio Binacional.

A mis sinodales: Dra. Karla Valverde, Mtra. Nancy Martínez, Dr. Sergio Leroux y Dr. Pablo Ulloa, por su lectura y sugerencias realizadas.

A José Luis e Iván por esos momentos de risa, pláticas y debate; sin su compañía no hubiera sido igual mi paso por la Facultad. A Yeneli, por todo su apoyo y las oportunidades recibidas. A todos ustedes, por su amistad en la Facultad, y que ésta sigue continuando afuera de las aulas.

A Ángeles y Lupita, por su amistad, palabras de apoyo y acompañarme en este último tramo.

Índice

Introducción	1
Capítulo 1: Democracia directa y participación ciudadana	4
1.1 Democracia directa y representativa	5
1.2 Democracia participativa	9
1.3 Participación ciudadana: una definición.....	10
1.3.1 Niveles de participación ciudadana	13
1.3.2 Autonomía en la participación ciudadana institucionalizada	15
1.3.3 Mecanismos de participación ciudadana.....	17
1.4 Conclusiones	18
Capítulo 2: Mecanismos de democracia directa y participación ciudadana en el Estado de México: el marco jurídico	20
2.1 Mecanismos de democracia directa en el Estado de México.....	21
2.1.1 Referéndum	21
2.1.2 La consulta popular.....	23
2.2 La participación ciudadana en la legislación estatal	24
2.3 Los Consejos de Participación Ciudadana en Ecatepec: normas municipales	27
2.3.1 Atribuciones de los Consejos de Participación Ciudadana.....	29
2.3.2 Integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana.....	32
2.3.3 Elección de los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana	35
2.3.4 Selección de integrantes de los COPACI por medios distintos a la elección	38
2.3.5 Relación de COPACI con autoridades del Ayuntamiento	39
2.4 Conclusiones.....	40
Capítulo 3: Los Consejos de Participación Ciudadana en las gestiones de 2006-2009 y 2009-2012	41
3.1 Los Consejos de Participación Ciudadana 2006-2009.....	42
3.1.1 ¡Ahora el presupuesto también es de todos!	48
3.2 Los Consejos de Participación Ciudadana 2009-2012.....	54
3.3 Conclusiones	59
Conclusiones	62
Fuentes de información consultadas.....	66
Anexos	69

Introducción

En los municipios del Estado de México existe un mecanismo de participación ciudadana: Los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI). En el caso de Ecatepec se puede observar su presencia constante: bardas con pintas que informan de actividades o invitaciones a eventos organizados por ellos. Algunos habitantes, en ocasiones, los perciben como el espacio más cercano del gobierno municipal, aun cuando esto no sea así. Su importancia no es menor para los vecinos de las localidades del municipio.

Lo descrito anteriormente, motivó la elección del objeto de estudio de este trabajo. El cual tiene como objetivo principal describir y analizar el nivel de incidencia e incorporación de los COPACI en los gobiernos municipales de 2006-2009 y 2009-2012. En un primer momento se consideró analizar el caso específico del Consejo de participación correspondiente a San Cristóbal Ecatepec, pero ante la dificultad de acceder a la documentación¹, se consideraron a los COPACI en general.

La elección de los periodos a analizar se debe a que se tratan de dos administraciones emanadas de partidos y coaliciones distintas. Es importante señalar que en Ecatepec diferentes partidos han encabezado al gobierno municipal. Por lo que idealmente deberían existir diferentes enfoques respecto a estos mecanismos de participación ciudadana.

En los periodos elegidos, dos partidos o coaliciones diferentes ganaron las elecciones municipales. En el caso de 2006-2009, el presidente municipal electo fue contendiente por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el cual se posicionó como un gobierno de izquierda y que durante su gestión incentivaría la participación ciudadana. Para el trienio de 2009-2012, una coalición encabezada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) triunfó en los comicios para designar al alcalde, sin que existiera una postura clara respecto a la participación ciudadana. Como objetivo específico se planteó la comparación entre ambos periodos para

¹ La Unidad de Transparencia de Ecatepec declaró inexistente la documentación solicitada. En el capítulo 3 se profundiza al respecto.

observar si existió un cambio respecto a la incidencia e incorporación de los COPACI en el gobierno municipal.

Existe escasa literatura sobre los Consejos en el municipio durante el periodo seleccionado. Existe una investigación² (Arzaluz, 2002) que se realizó para el lapso de 1997-2000. En ese texto los COPACI son una de las unidades para analizar la participación ciudadana en Ecatepec durante esos años. La autora concluye que la relación entre los COPACI y el Ayuntamiento es de tipo clientelar y vertical, además de que existen dificultades para acceder a información sobre este mecanismo de participación. Asimismo, Cardona Santiago (2017) realizó una investigación sobre democracia participativa en el municipio, sin embargo, no está enfocada en los Consejos de participación.

Para cumplir el objetivo descrito con anterioridad, se procedió a realizar una revisión documental. Al tratarse de una investigación que consideró años anteriores, fue difícil contactar a miembros de periodos pasados que integraron el COPACI seleccionado. Por tanto, se realizaron solicitudes de información para poder acceder a aquellos archivos, que legalmente, deben generar los Consejos, tales como: planes de trabajo, informes anuales y actas de asambleas. Hubo problemas para acceder a estos documentos por lo que se tuvo que examinar aquellos emitidos por el Ayuntamiento: informes de gobierno, directorios y convocatorias para elecciones de Consejos, entre otros.

En los documentos generados por el Ayuntamiento, se buscaron aquellos programas o acciones en los que estuvieron involucrados los Consejos de participación. También se consideraron otro tipo de menciones como agradecimientos o reconocimientos a las labores de los COPACI.

Este trabajo de investigación se encuentra dividido en tres capítulos. En el primero, se realiza un análisis sobre los conceptos de democracia directa, democracia

² Arzaluz Solano publicó el capítulo “Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León” en 2004. Sin embargo, retoma gran parte de su texto publicado en 2002. Véase Ziccardi, Alicia (coord.) 2004. Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local, UNAM. México.

participativa y participación ciudadana. En el segundo, se describe el marco legal de los mecanismos de democracia directa en el Estado de México, así como la reglamentación estatal y municipal de los Consejos de participación ciudadana. En el tercer apartado, se hace un recuento de las acciones y programas relacionados con los COPACI durante las gestiones seleccionadas.

El objetivo del primer capítulo es hacer una descripción de los conceptos mencionados. Esto se hace con el objetivo de definir qué se entiende por participación ciudadana en este trabajo. Los términos de democracia directa y democracia participativa son abordados para enmarcar a la participación ciudadana en ellos. Lo anterior, con la finalidad de poder analizar en qué grado los COPACI pueden ser incluidos como un mecanismo de participación ciudadana.

El objetivo del segundo apartado es realizar un análisis de las normas legales que rigen los mecanismos de democracia directa y a los COPACI en el Estado de México y Ecatepec. La revisión de leyes y reglamentos permiten demostrar la existencia de dificultades para que los ciudadanos puedan participar en este tipo de mecanismos. Se consideró la inclusión del referéndum y la consulta popular como parte de democracia directa. En el caso de los Consejos de participación, se consideraron los métodos para elegir a sus integrantes, facultades y la relación con integrantes y dependencias del Ayuntamiento y gobierno municipal. La consideración de estos aspectos sirvió para observar que los COPACI no pueden ser considerados con grado alto de participación ciudadana, además de adolecer de poca claridad en su funcionamiento.

El último capítulo hace una descripción de las acciones realizadas por los gobiernos municipales en donde participaron los Consejos de participación durante los periodos elegidos. A partir de los pocos documentos disponibles para ser consultados, se pudo constatar que existen continuidades en ambas administraciones, a pesar de existir cambios en los partidos políticos que gobiernan a Ecatepec. La falta de transparencia y generación de archivos sobre los COPACI, el bajo nivel de inclusión y pasividad de los Consejos en las acciones y programas municipales fueron una constante en ambas administraciones.

Capítulo 1: Democracia directa y participación ciudadana

Este capítulo tiene como objetivo realizar un análisis de los conceptos de democracia representativa, democracia directa, democracia participativa y participación ciudadana. Esto, con la finalidad de hacer distinciones entre cada uno de los conceptos mencionados, debido a que existen confusiones al respecto. Como es el caso de democracia directa y participativa, los cuales generalmente se usan como sinónimos a pesar de que su ámbito de acción es diferente. Una situación similar pasa con el término de participación ciudadana, el cual en ocasiones es empleado como equivalente a cualquier participación política de los ciudadanos.

El primer apartado del capítulo trata sobre las diferencias entre democracia directa y representativa. Como principal distinción se encuentra la presencia o ausencia de representantes para la participación en la toma de decisiones. Posteriormente se describen tres mecanismos de democracia directa: referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato. Los tres tienen en común que su campo de acción corresponde a la aprobación o rechazo de leyes, aunque en el último caso se trata de la remoción de un representante.

El segundo apartado contiene lo referente a democracia participativa. En el caso de la democracia directa, este modelo tiene como objetivo involucrar continuamente y sin intermediarios a los ciudadanos, sin embargo, está orientado a incidir en acciones de gobierno o de administración pública.

El tercer apartado se enfoca en la participación ciudadana. Este término engloba a la democracia participativa. A través de la revisión de las definiciones de diversos autores se busca extraer características comunes y diferenciarla de otros tipos de participación. Se pone atención en la participación ciudadana institucionalizada, al ser objetivo de este trabajo. Posteriormente se describen dos mecanismos de participación ciudadana: presupuesto participativo y consejo consultivo.

1.1 Democracia directa y representativa

La democracia representativa se caracteriza por un ejercicio indirecto del poder. Es decir, los ciudadanos no toman parte directamente en la toma de decisiones colectivas: “La expresión democracia representativa quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la comunidad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin” (Bobbio, 2001, p. 52). Los individuos delegan esta acción en otras personas: sus representantes.

En la democracia representativa la participación política de los ciudadanos se produce cuando estos eligen a sus representantes. Ellos son quienes se encargan de tomar las decisiones colectivas: “El papel de los votantes no es el de decidir cuestiones políticas y después elegir representantes que pongan en práctica esas decisiones; es, más bien, el de elegir a los hombres que adoptarán las decisiones.” (Macpherson, 1982, p. 103). Esto implica que no existe un involucramiento continuo en las decisiones públicas, sino que solamente se hace cuando deben elegirse los representantes.

La elección de representantes ha sido cuestionada por diversos motivos. Una de las críticas generalizadas señala que la votación de representantes ocasiona una separación entre representados y representantes: “Con la democracia representativa se instauró una fórmula de exclusión al distanciar al pueblo de la toma de decisiones desplazándolo al ámbito estrictamente electoral.” (Casas, 2012, p. 10) A partir de este distanciamiento, también se argumenta que esto produce la creación de oligarquías: “El sistema democrático de partidos es esencialmente una competencia entre élites.” (Macpherson, 1982, p. 118).

Relacionado con la crítica anterior también se argumenta que los ciudadanos no se pueden involucrar continuamente en las decisiones públicas. Es decir, que no existe un mecanismo de participación en el periodo entre elecciones: “Las elecciones se celebran cada x años y durante el periodo que media entre elección y elección no

existen mecanismos que hagan posible que el representante rinda cuentas de lo que hace o ha hecho con la legitimidad recibida.” (Subirats, 2001, p. 10).

Frente a estos cuestionamientos hacia la democracia representativa se ha sugerido que es deseable complementarla con mecanismos de democracia directa. Es importante señalar que esta modalidad tiene como principal antecedente y referente histórico la que fue ejercida por los antiguos griegos. Heater (2007) menciona su asociación con el republicanismo en filosofía política. Es preciso señalar que la democracia directa actual no es similar a la que fue realizada en la Antigüedad, pues corresponde a contextos axiológicos e históricos diferentes³.

La democracia directa, se diferencia del modelo representativo en que considera la participación sin intermediarios en la toma de decisiones políticas. Lo anterior implica que este modelo no supone la existencia de representantes para la toma y ejecución de decisiones colectivas: “Bajo el nombre genérico de democracia directa se encuentran todas las formas de participación en el poder que no se resuelven en una u otra forma de representación.” (Bobbio, 1989, p. 217). En cambio, admite un involucramiento personal, rechazando algún tipo de mediadores, sin embargo, no considera a los ciudadanos de manera individualizada, sino que éstos se encuentran interactuando de manera directa con otros para lograr la toma de decisiones: “Otro argumento a favor de la democracia directa es que promueve la discusión de asuntos importantes entre los ciudadanos” (Kennedy, 2007, p. 35).

En oposición al modelo representativo, la democracia directa considera que el ciudadano debe estar involucrado de manera constante en actividades políticas. Para Sartori, esta es la principal característica de dicha modalidad: “En la democracia directa el pueblo participa de manera continua en el *ejercicio* directo del poder.” (Sartori, 1997, p. 145). En esta definición, la participación de los ciudadanos en actividades políticas no supone que se haga solamente en ciertos momentos o

³ Véase el capítulo X “La democracia griega y la democracia moderna”, Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia tomo II; y “Democracia: Los fundamentos”, Bobbio Norberto, Teoría general de la política.

mecanismos como son los de elección de representantes, pues en ocasiones solamente es este tipo de procedimientos donde el ciudadano participa.

Respecto a la democracia directa, se ha argumentado que permite incentivar el interés de los ciudadanos por los asuntos políticos. Kennedy (2007) supone que podrán existir mayores niveles de participación pues el ciudadano estará interesado en involucrarse porque no existirían intermediarios que podrían no tomar en cuenta su posición frente a diferentes temas: “Es común encontrarse con el argumento de que la gente tiene mayores probabilidades de participar en una votación directa que en una elección representativa porque tienen la impresión de que su influencia es más directa.” (Kennedy, 2007, p. 36).

Así como el modelo representativo está asociado con la realización de elecciones para elegir representantes, la democracia directa tiene mecanismos a los que esta asociada. Esto se dirigen hacia la participación de los ciudadanos en los procesos legislativos. Los más reconocidos como tales son el referéndum, la consulta popular y la revocación de mandato. A continuación, se hace una descripción de ellos.

El referéndum es el más reconocido como propio de la democracia directa. Una definición es la siguiente: “Aquellas instancias en las que los ciudadanos son llamados por el gobierno [...] a votar directamente sobre políticas o leyes específicas.” (Kennedy, 2007, p. 53). Su ámbito de acción está en la aprobación o rechazo de leyes: “El referéndum somete una ley propuesta o existente a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos.” (Prud’homme, 1997, p. 37). Sin embargo, generalmente la iniciativa de modificación a una ley proviene de las autoridades y no de los ciudadanos. El referéndum es objeto de numerosas críticas que se dirigen principalmente a la dificultad de poder ser implementado de manera continua debido a que implica el uso de bastantes recursos por parte del ciudadano, especialmente del tiempo: “Nadie puede imaginar un Estado que pueda ser gobernado mediante el llamado permanente: teniendo en cuenta las leyes que son promulgadas en nuestro país cada año, debería preverse de una llamada al día.” (Bobbio, 2001, p. 62).

La iniciativa popular también se mantiene en el ámbito legislativo. Como su nombre indica, trata de un mecanismo en donde los ciudadanos ponen un tema a discusión: “Se usa el término ‘iniciativa para designar cualquier acción tomada por los ciudadanos para poner un asunto en consideración del electorado.” (Kennedy, 2007, p. 53). Sin embargo, esto no implica que exista obligatoriedad en que sea llevado a votación o referéndum.

La revocación de mandato es un mecanismo de la democracia directa que se considera como un punto intermedio entre ambos modelos de democracia. Implica el involucramiento directo de los ciudadanos en la permanencia o no de un representante, es decir de un intermediario: “Si bien el delegado es revocable sigue siendo un intermediario, ante todo porque, aunque esté determinado por las instrucciones que recibe de la base, de hecho, siempre cuenta con una cierta libertad de movimiento.” (Bobbio, 2001, p. 589). Se trata de un mecanismo de democracia directa en cuanto el representante no ejerce sus funciones de manera independiente o autónoma respecto a por quien fue electo, sino que su permanencia estaría ligada a la aprobación continua de los electores.

Autores como Bobbio (2001) y Sartori (1997) han realizado cuestionamientos sobre la posibilidad de que la democracia directa pueda sustituir completamente al modelo representativo. Estas se realizan a partir de la posibilidad de que existan condiciones y medios que permitan su funcionamiento. Sin embargo, no rechazan la posibilidad de que algunos de los mecanismos del modelo directo puedan ser puestos en práctica.

Dentro de las críticas de tipo práctico se encuentran aquellas que retoman el aspecto territorial y del tiempo. Se argumenta que, dadas las grandes dimensiones territoriales de los Estados en la actualidad, sería complicado debido al tamaño de la población involucrada: “Lo esencial es que cuanto más numerosa es la gente implicada, menos efectiva es su participación -y ello hasta el punto de su desaparición. En consecuencia, cuando se trata de territorios extensos y de naciones enteras no es posible utilizar la democracia directa” (Sartori, 1997, p. 350). A mayor número de individuos involucrados, el ciudadano supondría que su

participación tendría menor peso o importancia y por tanto podría desincentivar su participación.

La participación en los mecanismos de democracia directa puede implicar dificultades para los participantes. El uso de un recurso como el tiempo, representa una problemática pues supone que las personas ocupen una cantidad importante de tiempo para poder informarse e involucrarse en los mecanismos de la democracia directa. Esto supone que aquellas personas que no dispongan la capacidad de disponer tiempo libre, tendrán una menor disposición a tomar parte en estos procesos debido a que preferirán la realización de actividades que les reditúen algún tipo de beneficio económico. Frente a estas críticas, se han propuesto caminos intermedios entre la democracia directa y representativa, como es el caso del modelo participativo.

1.2 Democracia participativa

La democracia participativa se centra en una participación directa en aspectos distintos a los considerados en la democracia directa. El ámbito de acción de este modelo está enfocado en el gobierno y en la Administración Pública, más que en espacios legislativos: “La democracia participativa involucra la intervención de los ciudadanos, en forma individual u organizada, en los procesos de toma de decisión de la gestión pública” (Lissidini, 2010, p. 17). En relación con la característica, el modelo participativo va más allá de un rechazo o aprobación de alguna ley: “La democracia directa abarca un conjunto de mecanismos que implican fundamentalmente consultar a los individuos, quienes a través del voto pueden tan solo aprobar o rechazar una propuesta” (Lissidini, 2010, p. 17), en cambio implica otras formas tales como una consulta, vigilancia de acciones, cogestión, etc.

El punto de encuentro con la democracia directa se encuentra en las características que tiene la participación. Ambas implican un involucramiento continuo, aunque en espacios distintos, y no únicamente en la elección de un representante encargado de conducir la gestión pública que en el caso local mexicano cobra forma en los Ayuntamientos. La participación al igual que en la democracia directa, se considera

que debe hacerse de manera activa y sin intermediarios: “La participación es *tomar parte en persona*, y una parte *auto activa*.” (Sartori, 1997, p. 152).

Lo anterior no implica una incompatibilidad entre la democracia representativa y el modelo participativo. En cambio, se trata, en mayor medida, de una relación de complementariedad: “La mayoría de los que proponen esa noción sostienen que la democracia participativa no debería deshacerse de las elecciones ni descartar totalmente la representación” (Sartori, 1997, p. 152). Esto supone, que en cada ámbito pueda existir un instrumento adecuado para los dos modelos de democracia; en donde la elección de un representante se conjugue con una participación constante.

1.3 Participación ciudadana: una definición

Este apartado busca definir la participación ciudadana. En este sentido, no se considera como tal a cualquier intervención de los ciudadanos en asuntos públicos, ni como sinónimo de participación política. Se refiere a un tipo específico de interacción que mantienen los ciudadanos con el gobierno.

Para entender la participación ciudadana (PC) es necesario enmarcarla dentro del concepto de gobernanza. Ese término describe un nuevo procedimiento de gobernar donde se pasa de una relación vertical con la sociedad a una horizontal:

La visión actual de la gobernanza aparece como una forma de gobernar, que incorpora un abanico más amplio de relaciones y actores que el correspondiente, desde una perspectiva estricta, a las instituciones de gobierno tradicional, y donde la centralidad está puesta en el sujeto de dirección política y también en el objeto de la misma, esto es, en los destinatarios (Carmona & Martínez, 2014, p. 272).

La pérdida del monopolio en las acciones de gobierno por las autoridades implica la incorporación de diversos actores sociales. Esta acción involucra el reconocimiento en que ninguna de las partes tiene menor capacidad para tomar parte en el proceso de gobierno, lo que posteriormente tiene la posibilidad de llegar a acuerdos: “Las decisiones dependen del acuerdo entre múltiples actores, ninguno de los cuales

puede determinarlas por sí solo, por lo que los procesos decisionales dependen del acuerdo y la interacción entre varios de ellos” (Canto Chac, 2010, p. 22).

Esta nueva forma de gobernar implica un mayor involucramiento de los ciudadanos en los procesos de gobierno. Una situación que se vuelve necesaria, debido al largo periodo de tiempo en donde la relación entre gobierno y sociedad pasó por prácticas clientelares y centralizadas, como refiere Ziccardi (2010): “Durante muchas décadas, la acción gubernamental de las ciudades latinoamericanas se ha caracterizado por ser fuertemente centralizada, burocrática y autoritaria” (p. 205).

En este sentido, se trata de profundizar la democracia ampliándola no solamente al proceso de elección de las autoridades, sino también el funcionamiento de la administración pública. El motivo es aumentar la legitimidad de las acciones gubernamentales ante el señalamiento que, la dada por las urnas, es insuficiente, y que es necesario prestar atención a las formas en que se realizan: “Ya que, en el fondo, cada vez más, la gente será capaz de aceptar y compartir decisiones que incluso le afectan negativamente alguno de sus intereses si considera legítima la vía por la que se ha llegado a tomar la decisión” (Subirats, 2001, p. 40).

La participación ciudadana es el principal concepto y mecanismo de la democracia participativa. No debe confundirse con la democracia directa, ni utilizarse como un concepto equivalente. El aspecto central es la continuidad/ cotidianeidad de sus instrumentos: “La participación ciudadana es algo distinto de estos momentos o asuntos excepcionales; se realiza de una manera más sistemática y permanente” (Canto Chac, 2010, p. 27). Mientras el referéndum y la iniciativa popular se han considerado como mecanismos que se usan en casos contados y excepcionales, los instrumentos de la participación ciudadana, como los consejos consultivos, son utilizados y ejercidos de manera más frecuente.

Existe una serie de elementos que se mantienen constantes en las definiciones, realizadas por distintos autores sobre participación ciudadana. Estos son: el ámbito local como su ámbito espacial más adecuado, implica una relación con el gobierno que se expresa a través de la intervención directa de los ciudadanos en actividades

gubernamentales. Sin embargo, hay desacuerdos sobre el contenido de las características mencionadas anteriormente.

Para ilustrar lo anterior, basta con revisar las definiciones de algunos autores latinoamericanos:

- “Intervenciones de la ciudadanía en la vida pública a través de diversos instrumentos, programas o políticas que implican tanto relaciones de poder y estrategias de actores específicos como desafíos a la eficiencia y eficacia de la acción pública” (Canto Chac, 2010, p. 27).

- “Formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares no individuales” (Ziccardi, 2010, p. 205).

- “Toda forma de participación ciudadana es por definición política, en tanto su ámbito de acción reside en el espacio público donde los sujetos y sus organizaciones interactúan con los diferentes niveles de gobierno para intentar influir, orientar o modificar la toma de decisiones a favor de intereses colectivos, comunitarios, o sectoriales, así como para ejercer algún grado de supervisión y control sobre el quehacer gubernamental” (Casas, 2012, p. 61).

- “La participación ciudadana se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales” (Cunnil, 1991, p. 56).

- “Intervención de los individuos de los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos decisorios, en representación de sus intereses particulares. Se trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos” (Vargas & Galván, 2014, p. 343).

Dentro de las características de la participación ciudadana, una de las que tiene mayor aceptación, es el ámbito local como el espacio adecuado para su realización. Se argumentan razones de proximidad al ciudadano que lo incentivarían a tomar

parte en los asuntos públicos, además de razones de tipo práctico: “Una escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara. Además, la proximidad de los temas y ciudadanos provoca una mayor disposición a implicarse y participar” (Font et al, 2010, p. 59). Al tratarse de temas que el ciudadano percibe le afectan de manera más directa, y que los instrumentos que lo podrían involucrar en las distintas etapas de la solución son considerados como más cercanos, podrían existir motivaciones para su participación.

Las definiciones de participación ciudadana revisadas hacen referencia al involucramiento de los ciudadanos en actividades públicas. Sin embargo, no toda participación es considerada como parte de la PC. La principal diferencia frente a otros tipos de participación (política, comunitaria y social) es que involucra una relación con el gobierno. Por ejemplo, Cunill no incluye esta característica, pero posteriormente la menciona para poder distinguir la PC frente a otros tipos de participación: “La diferencia estribaría, que, en el caso de la participación social, se supone que los individuos se relacionan no con el Estado, sino con otras instituciones sociales” (Cunill, 1991, p. 45), es decir, que esta vinculación entre ciudadanos y gobierno tiene un carácter de intervención directa de los ciudadanos y no solamente como receptores de las acciones gubernamentales: “La participación comunitaria tampoco lo sería, dado que tal como ha sido convencionalmente entendida, ésta puede suponer una relación con el Estado pero que tiene un sentido meramente de impulso asistencial que [...] en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata” (Cunill, 1991, p. 45).

1.3.1 Niveles de participación ciudadana

La relación entre gobierno y ciudadanos implica una intervención en las actividades gubernamentales. Sin embargo, existen desacuerdos sobre los niveles en que debe darse la participación de los ciudadanos. Por ejemplo, Ziccardi refiere que el involucramiento se da mayoritariamente en los procesos decisorios: “Si utilizamos la clasificación tradicional entre información, consulta, codecisión y cogestión, la mayor parte de los instrumentos mayoritarios combinan con diferentes dosis los dos

primeros componentes” (Ziccardi, 2010, p. 69), aunque los otros teóricos consideran que la participación también puede suceder en distintas etapas de las políticas públicas.

Canto Chac (2010) y Vargas & Galván (2014) incluyen a la información como el primer nivel de PC. Sin embargo, podemos considerar que no es un grado de acción de la participación ciudadana, sino una condición de ésta. Lo anterior se debe a que es un acto de tipo pasivo, donde el ciudadano es solamente un receptor de la información que se le proporciona y no implica un involucramiento, de manera directa, una acción sobre las políticas públicas realizadas por el gobierno. En cambio, es un requisito para que los ciudadanos puedan realizar una mejor participación al existir conocimiento sobre el estado que guarda la gestión pública de esa localidad.

La intervención en la toma de decisiones es el nivel en que los distintos conceptos coinciden como propio de la PC. Es en donde tiene cabida la consulta de los conocimientos, problemáticas observadas, propuestas, sugerencias, etc. de los ciudadanos hacia las políticas públicas. Sin embargo, existen contrastes en los grados de atención e incorporación por parte de los gobiernos. Así, la principal diferenciación que se hace en este aspecto es la obligatoriedad, o su ausencia, en la incorporación de las observaciones realizadas por ciudadanos: Canto Chac (2010) y Vargas & Galván (2014) denominan consulta cuando por parte del gobierno se les pide su opinión a los ciudadanos respecto a una decisión gubernamental, y decisión cuando tiene un carácter obligatorio para quien realiza la consulta; mientras que Cunill nombra participación consultiva al primer caso y resolutive en el segundo. La existencia de obligatoriedad representa un paso adelante en la participación pues permite un mayor grado efectivo de involucración de los ciudadanos, esto debido a que pueden percibir que su opinión es tomada realmente en cuenta y que su participación se ve reflejada en los procesos de planeación.

Un paso adelante es la participación en la ejecución de labores gubernamentales. Canto Chac (2010) denomina delegación y asociación a este nivel. Mientras que

Cunill (1991) y Vargas & Galván (2014) lo nombran ejecución. Este nivel implica colaboración de los diversos actores involucrados para la definición de objetivos y metas. Sin embargo, también exige una mayor capacidad en la organización y capacidad de los ciudadanos y/o sus organizaciones que no siempre es posible encontrar.

El último nivel se refiere a la capacidad de evaluar el desempeño de las acciones e instituciones gubernamentales. Los autores lo denominan fiscalización o control. Este grado está relacionado con el de planeación pues trata de influir en las decisiones futuras que pueden tomarse con base en las evaluaciones realizadas. Además de supervisar a las autoridades en el periodo entre elecciones y de esta manera ejercer un control sobre ellas.

Existen intereses que son propios de la participación ciudadana. En las definiciones se les asignan diferentes nombres: intereses particulares no individuales, comunitarios y particulares. Sin embargo, no es clara su diferencia frente a los de otro tipo. Cunill menciona que la diferencia se encuentra en el tipo de sujeto del que provienen: “La participación ciudadana sólo se circunscribiría a los intereses particulares radicados en la sociedad civil” (Cunill, 1991, p. 49). Esta definición incluye los provenientes de organizaciones de la sociedad civil, así como aquellos presentados por individuos pero que por su temática se encuentran dentro de la órbita de la sociedad civil. No se trata de los intereses propios del Estado o gobierno, sino de los independientes a ellos. No obstante, también se excluye los pertenecientes a partidos políticos en tanto que la autora los asocia con los instrumentos de democracia representativa. A partir del tipo de interés comienza a plantearse que no puede existir una relación de subordinación y dependencia entre gobierno y los instrumentos de participación ciudadana.

1.3.2 Autonomía en la participación ciudadana institucionalizada

El presente trabajo se centra en uno de los subtipos de PC: institucionalizada. La cual es definida como: “Aquella que está contenida en el marco legal cuya finalidad es que la ciudadanía participe en los procesos decisorios de ese gobierno” (Ziccardi,

2010), p. 213). El impulso de creación de este tipo de espacios proviene de las autoridades, por lo que son ellas quienes preponderantemente fijan las condiciones y reglas.

A partir de esa condición, comienzan a surgir cuestionamientos hacia la posibilidad de que exista una intervención eficaz de los ciudadanos en las actividades públicas. Esto debido a que no existirían incentivos para que suceda de esa manera: “Por ello, según Navarro, los gobernantes solo cederán espacios a instrumentos participativos, que crean poder controlar y de los que, por tanto, pueda esperarse colaboración activa o pasiva” (Font, 2001, p. 22).

En el caso de América Latina se agrega la existencia de clientelismo en donde la relación no pasa por vínculos relacionados a políticas públicas sino de intercambio: “La participación clientelística es aquella en la que la autoridad y los individuos se relacionan con instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes o favores” (Ziccardi & Saltalamacchia, 2005, p. 73).

La relación entre los ciudadanos participantes pasa por la autonomía frente a las autoridades gubernamentales. Si bien la mayoría de los instrumentos de participación ciudadana son creados desde el gobierno, durante su funcionamiento deben conservar cierta independencia de acción. Lo anterior puede ayudar a aumentar la legitimidad de dichos instrumentos: “La legitimidad de la participación dependerá de que ésta no sea percibida como un instrumento en manos de determinados intereses parciales de los gobernantes” (Fon et al., 2010, p. 86). Es decir, que deben actuar como un contrapeso frente a las decisiones tomadas por las autoridades.

La autonomía de los instrumentos de PC es un factor importante para que pueda realizarse de manera óptima. La participación autónoma es definida como: “aquella en que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación civil y que, por lo tanto, no es organizada desde las instituciones gubernamentales, sino desde la propia sociedad civil” (Ziccardi & Saltalamacchia, 2005, p. 73). Se trata de que las organizaciones ciudadanas no son creadas, ni su funcionamiento, demandas o miembros son controlados desde el gobierno.

La ausencia de autonomía y la presencia de prácticas clientelares anulan la participación en el sentido dado en la participación ciudadana. Es una relación de colaboración más no de subordinación. Si esto no ocurre deja de existir participación, pues no existe una parte auto activa y personal debido a que únicamente se actuaría como un reproductor de las propuestas y acciones del gobierno.

1.3.3 Mecanismos de participación ciudadana

Existen mecanismos en el modelo participativo, como en la democracia directa. Están enfocados a intervenir en acciones de gobierno, especialmente en el ámbito local. A continuación, se hace una descripción de dos: presupuesto participativo, y comités/consejos ciudadanos. Esta elección responde a que son los que posteriormente se abordan para el caso de Ecatepec.

El presupuesto participativo es uno de los más conocidos mecanismos de participación. Una definición la proporciona Carmona: “El PP puede definirse como un mecanismo de participación y deliberación ciudadana, a través del cual se discute la utilización de una cantidad determinada de recursos públicos para resolver problemáticas urbanas prioritarias para los vecinos” (Carmona & Martínez, 2014, p. 278). Se trata de una participación en el proceso decisorio. El presupuesto participativo tiene como objetivo involucrar a los ciudadanos de una localidad para definir cómo utilizar los recursos.

Los comités, consejos o comisiones de ciudadanos funcionan con un grupo de ciudadanos, lo que no implica una participación individualizada. Hevia et al. (2011) los denomina como instancias públicas de deliberación: “Las instancias públicas de deliberación se definen como instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales” (p. 67).

Se trata de un conjunto de ciudadanos, los cuales son elegidos, con base en diferentes criterios, resaltando principalmente el aspecto territorial o sectorial: “Un consejo o comisión que cuenta generalmente con algún tipo de representación

municipal y con los representantes de colectivos definidos, sea por intereses sectoriales o por criterio territorial” (Font et al., 2010, p. 62). Otra característica es su carácter grupal colegiado que tiene como objetivo lograr la interacción entre varios sujetos: “Estos actores portan diversos proyectos políticos y trayectorias históricas y culturales que se ven reflejadas o se activan al interactuar” (Hevia et al., 2011, p. 68).

A diferencia del presupuesto participativo, este mecanismo no tiene una temática determinada, dependiendo de cada caso. No obstante, tienen dos funciones comunes: “Los propósitos legítimos de estos dos tipos de comités -permanentes y ad hoc- son similares: 1) proporcionar a los ciudadanos una oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones, 2) mejorar las comunicaciones bilaterales entre los ciudadanos y los funcionarios públicos” (Zimmerman, 1992, p. 21). Estos objetivos se resumen en intervenir en la toma de decisiones de los gobiernos, considerando a los ciudadanos que forman parte de los comités.

1.4 Conclusiones

A partir de los elementos revisados anteriormente la participación ciudadana puede definirse como aquellas formas autónomas de inclusión de los ciudadanos y sus organizaciones en las distintas etapas de las actividades gubernamentales, especialmente de políticas públicas, en representación de sus intereses particulares. Sin limitarse a tomar parte en los procesos decisorios, pudiendo incorporarse en las distintas etapas de los planes y programas de gobierno. Aunque el nivel mínimo deba ser el señalado anteriormente en tanto es en donde pueden incluir sus intereses, conocimientos y experiencias en mayor medida y de esta manera orientar hacia sus intereses particulares.

La participación ciudadana debe ser puesta en práctica de manera constante para ser considerada como tal. De esta manera puede existir un diálogo permanente entre los ciudadanos y las autoridades en materia de acción y decisiones gubernamentales.

Con base en lo desarrollado en este capítulo se analizarán los elementos correspondientes al Estado de México y Ecatepec. En el siguiente apartado se abordarán los instrumentos de democracia participativa presentes en la legislación del Estado de México. Posteriormente se abordará el caso de un instrumento de participación ciudadana: el Consejo de Participación Ciudadana (COPACI).

La discusión desarrollada acerca de la participación ciudadana servirá para analizar el caso de las leyes y reglamentos que rigen a los Consejos de Participación Ciudadana en Ecatepec. En primer lugar, se retomará la conceptualización para observar si los Consejos son un instrumento de participación ciudadana. Adicionalmente, se examinará en cuál de los niveles de participación ciudadana se sitúan los Consejos, esto también se hará en el capítulo 3 cuando se aborden las acciones realizadas por el Ayuntamiento en donde se retomaron a los COPACI.

Finalmente, lo abordado acerca de la autonomía en la participación ciudadana servirá para observar si ésta se cumple en el caso analizado. El aspecto a analizar es la integración de los Consejos de Participación Ciudadana, especialmente las normas que rigen el proceso de elección de los ciudadanos que forman parte de cada uno de ellos.

Capítulo 2: Mecanismos de democracia directa y participación ciudadana en el Estado de México: el marco jurídico

Este capítulo contiene una descripción y análisis de los mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana en el Estado de México. Dentro de los primeros se menciona el referéndum y la consulta popular. Respecto a los segundos se incluye a los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI).

El primer apartado contiene la descripción y análisis del referéndum y consulta popular. Ambos mecanismos son mencionados en la Constitución de la entidad y también están regulados en el Código Electoral del Estado de México. De igual manera, debido a los plazos y número de ciudadanos establecidos en las normas, ninguno de ellos se ha realizado en este estado del país.

El segundo apartado refiere a la participación ciudadana en el Estado de México, y de manera específica a los Consejos de Participación Ciudadana. Este mecanismo de participación no es mencionado en la Constitución local, pero sí en la Ley orgánica municipal. En esta norma se establece su composición, atribuciones y métodos de elección, aunque de manera muy general; los detalles específicos son dejados a criterio de cada municipio de la entidad.

La tercera parte del capítulo aborda las disposiciones municipales en Ecatepec sobre los Consejos de participación ciudadana. Éstas se encuentran en el Reglamento de participación ciudadana del municipio. Aquí se especifican las atribuciones de cada miembro del Consejo, los métodos de elección, requisitos para poder participar en la elección, así como la adición de algunas atribuciones diferentes a las contenidas en la Ley estatal.

La presencia de mecanismos de democracia directa, como el referéndum y la consulta popular, y de participación ciudadana en el Estado de México representa un avance en el tema. Sin embargo, las disposiciones que se encuentran en el marco legal determinan el funcionamiento y las posibilidades de realización de los

instrumentos antes mencionados. Así, en la legislación estatal se encuentran obstáculos para que puedan ser realizados o fomentar la participación como es el caso de las cantidades de apoyo para iniciar una solicitud de estos mecanismos. En el caso de los COPACI, el reglamento municipal contiene los incentivos para determinar el nivel de importancia a la participación ciudadana, teniendo ésta un carácter secundario al ser optativa, y con poca incidencia en la toma de decisiones del Ayuntamiento.

2.1 Mecanismos de democracia directa en el Estado de México

La Constitución Política del Estado de México menciona dos mecanismos de democracia directa: referéndum y consulta popular. Los detalles de ambos están regulados en el Código electoral del Estado de México (CEEM) pero difieren en antigüedad: el primero data de 1995, mientras que el segundo se introdujo en 2012. Sin embargo, ninguno de ellos se ha desarrollado plenamente.

2.1.1 Referéndum

El referéndum en el Estado de México está presente en el artículo 14 de la Constitución local. Durante el periodo de 1995 a 2014, fue regulado por la Ley Reglamentaria del Artículo 14 de la Constitución Política del Estado de México. A partir de las reformas político-electorales de 2014, esta normado en el libro noveno del CEEM.

La Constitución local no proporciona definición sobre lo que considera como referéndum. Esto se hace en el artículo 551 del Código electoral:

Para los efectos de esta ley, se entiende por referéndum el proceso mediante el cual los ciudadanos de la entidad expresan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o ambas, a la Constitución Política del Estado o a las leyes que expida la Legislatura.

Las limitaciones al ámbito de acción del referéndum están precisadas en la Constitución local. Los temas fiscales y tributarios no pueden ser sometidos a este mecanismo de democracia directa. La prohibición anterior es repetida en el artículo 554 del Código mencionado.

El gobernador de la entidad es un actor preponderante para iniciar el proceso de referéndum. Es quien exclusivamente tiene la atribución de hacer una petición con el objetivo de realizar este procedimiento. No existen límites en requisitos, salvo los mencionados, para que una ley sea llevada a referéndum: bastando con la voluntad del ejecutivo local⁴. Si bien, la Constitución local incluye la posibilidad de que los ciudadanos puedan solicitar algún referéndum, esta se encuentra subordinada al gobernador: la petición tiene que llegar al ejecutivo local para que éste la envíe al Congreso del Estado de México. Siempre y cuando se cumplan con una serie de requisitos previos⁵.

La instancia encargada de realizar las diferentes etapas del referéndum es el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). Hasta antes de la reforma de 2014, el artículo 9 de la Ley reglamentaria del referéndum establecía que su organización estaba a cargo del Consejo Estatal para el Referéndum. Este cambio implicó que este proceso pasó a manos de un organismo autónomo, y no del existente que estaba, prácticamente, controlado por el ejecutivo estatal⁶.

La validez del referéndum se encuentra condicionada por el número de ciudadanos participantes. El artículo 561 del Código electoral otorga esta condición cuando lo hayan hecho, por lo menos, el 20 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la entidad. Si se cumplen las cifras requeridas, la legislatura estatal está obligada a incorporar la decisión tomada en el referéndum.

⁴ El artículo 14 de la Constitución del Estado de México establece lo siguiente: “El Gobernador del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la Legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal.

⁵ El inciso III del artículo 560 del Código Electoral del Estado de México establece: “A la comunicación deberán anexarse los documentos que acrediten el respaldo de, por lo menos, el veinte por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado, debidamente identificados”.

⁶ La conformación del Consejo Estatal para el referéndum, según el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 14 era de la siguiente manera: El Secretario General de Gobierno, quien lo presidirá; Cinco diputados designados por la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente; Cinco ciudadanos mexiquenses de reconocido prestigio y solvencia moral, designados por la Legislatura o la Diputación Permanente, de una propuesta del titular del Poder Ejecutivo, de al menos de diez candidatos y un Notario Público, seleccionado o de entre los miembros del Colegio de Notarios del Estado de México, que tiene voz pero sin voto.

Los requisitos establecidos obstaculizan la realización del referéndum en el Estado de México. Especialmente cuando la iniciativa proviene de los ciudadanos, pues se les pide un apoyo mínimo del 20 por ciento del Listado Nominal de Electores, y dado el número de votantes en la entidad (11 millones 832) hace difícil que un grupo de ciudadanos puede reunir tal apoyo. A esto se suma, los pequeños plazos en los que deberían reunir dicha cantidad de firmas: treinta días naturales según el artículo 560 del Código electoral local, esto implica que los ciudadanos interesados deben obtener un aproximado de 73,000 apoyos diarios para que su petición pueda ser válida.

2.1.2 La consulta popular

La consulta popular está presente en el artículo 29 de la Constitución Política del Estado de México. Los detalles están normados en el libro octavo del Código Electoral del Estado de México. Es una figura de reciente creación en la entidad, pues fue introducida en el 2012. Presenta diferencias con el referéndum, especialmente en los actores que pueden solicitarla, el ámbito de acción y los requisitos para su realización. Al igual que la versión actual del referéndum, todas las fases del proceso de la consulta popular son realizadas por el IEEM.

La consulta popular se encuentra establecida en el artículo 490 del CEEM. Este mecanismo de democracia directa es definido, en el Código electoral, como: “La consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia estatal”. Frente al referéndum dispuesto en la legislación local, tiene como diferencias en que la consulta trata sobre una opinión sobre algún tema⁷, además de poder ser tomado en cuenta por

⁷ El artículo 496 del Código Electoral excluye los siguientes temas de la Consulta Popular: restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Local los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución Federal, los principios consagrados en el artículo 3 de la Constitución Local, la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado y la seguridad estatal.

los gobiernos del ámbito municipal estatal, y no sobre la aprobación o rechazo de leyes.

La consulta popular puede ser iniciada a petición de diversos actores. El artículo 29 de la Constitución local establece que el gobernador local, la legislatura local cuando sea respaldada por al menos el 33 por ciento de sus integrantes, y los ciudadanos pueden solicitar una iniciativa de consulta popular.

De igual forma que en el caso del referéndum, las cantidades y plazos para obtener el apoyo dificultan que una solicitud de consulta popular pueda ser válida. El Código electoral establece un apoyo mínimo equivalente al 2 por ciento de la lista nominal de electores para que la petición sea válida. No obstante, el artículo 512 otorga 30 días para obtener la cantidad de ciudadanos suscritos. Esto implica una recolección diaria de, por lo menos, 7,300 firmas de ciudadanos. Si bien es una cifra menor frente al referéndum, aun así, es un número elevado de apoyos.

Existe una vía para que el resultado de la consulta popular pueda ser vinculatorio. El artículo 29 de la Constitución del Estado de México señala que, si al menos el 40 por ciento de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal estatal participa en la consulta, el resultado será obligatorio para las distintas autoridades: Poderes Ejecutivo y Legislativo locales y autoridades estatales y municipales.

Si bien, los requisitos para la consulta popular son menos que para el referéndum aun así dificultan su realización. A pesar de que solamente se pide un 2 por ciento para que pueda ser iniciado el proceso, se requiere la participación de un 40 por ciento, lo cual no es una cantidad menor de votantes. Prueba de lo anterior es que en 23 años de referéndum y 5 de consulta popular, ninguno de ellos se ha llevado a cabo.

2.2 La participación ciudadana en la legislación estatal

La participación ciudadana en el ámbito local se encuentra presente en diferentes normatividades estatales y municipales. Entre las primeras están la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, mientras que en el ámbito de las municipalidades se hallan en los reglamentos que cada municipio tiene sobre el tema. Es importante

señalar que en esta entidad federativa, a diferencia de otras en el país⁸, no existe ley estatal de participación ciudadana. Puede aventurarse como conjetura la ausencia de interés sobre el tema por parte del poder legislativo estatal, además de voluntad política para poder llegar a un acuerdo.

La Ley orgánica municipal del Estado de México menciona un mecanismo de participación ciudadana, que lleva este término en su nombre: Consejo de Participación Ciudadana. Si bien en esta ley no se define lo que se entiende por PC, esto puede inferirse a través de lo que se considera como objetivos de los COPACI. Lo anterior se desarrolla en los artículos 72 y 74 de la ley mencionada. El primero señala lo siguiente: “Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal”. El segundo menciona a los COPACI como un mecanismo de interacción entre gobierno local y ciudadanos: “Los consejos de participación ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades”.

A partir de las atribuciones dadas a los COPACI pueden establecerse sus diferencias frente al concepto teórico discutido en el primer capítulo. Un primer contraste son las fases de intervención de los ciudadanos en actividades gubernamentales. Los Consejos de Participación están más orientados hacia acciones de ejecución que de decisión. Por tanto, la gestión, promoción y ejecución son privilegiados en la Ley orgánica municipal. Si bien la intervención en procesos decisorios existe, ésta se da en niveles bajos, debido a que las opiniones que puedan generarse en los COPACI tienen un carácter optativo para los gobiernos municipales⁹. De acuerdo con las características de las definiciones de PC, se

⁸ De las 32 entidades federativas del país, las únicas que no cuentan con Ley de Participación Ciudadana son San Luis Potosí, Puebla, Campeche, y el Estado de México. Sin embargo, en la mayoría de las entidades que sí presentan legislaciones, éstas regulan mecanismos de democracia directa como el referéndum y la consulta popular.

⁹ Dentro de las atribuciones que se le asigna a los Consejos de Participación Ciudadana, solamente dos se refieren a procesos decisorios: “Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;” “Emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de nuevos proyectos inmobiliarios, comerciales, habitacionales o industriales y respecto de la autorización de giros mercantiles”.

encuentra solamente en la fase de consulta, al no existir obligatoriedad para quien realiza la consulta. Se trata de un caso de participación ciudadana institucionalizada pues es articulada desde las propias autoridades, además de tener como objetivo la intervención de los ciudadanos a través de un criterio territorial.

En la Ley orgánica municipal del Estado de México, la participación ciudadana ocupa, formalmente, un papel importante para los Ayuntamientos. El artículo 44 establece que una de las causales para la suspensión de un Ayuntamiento o de alguno de sus miembros sea la negativa a realizar elecciones de Consejos de Participación Ciudadana: “Son motivo de suspensión de un ayuntamiento o de algunos de sus miembros las siguientes causas graves [...] dejar de integrar los consejos de participación ciudadana municipal o de convocar a la elección de las Autoridades Auxiliares previstas en esta Ley”.

La disposición anterior no implica obligatoriedad para los Ayuntamientos en incorporar a los Consejos de Participación Ciudadana en la gestión, promoción y ejecución de sus programas y planes. La inclusión tiene un carácter optativo para las autoridades municipales, por lo que hay ausencia de sanciones cuando no son considerados en las acciones y decisiones de los Ayuntamientos. Esto representa que en ocasiones los COPACI desempeñan un papel mínimo en la toma de decisiones, cumpliendo más como una figura decorativa. Es decir, se simula que hay PC cuando se integran estos mecanismos, contrastando con la poca importancia que se le da a su funcionamiento.

Dentro de los miembros que componen el Ayuntamiento, el presidente municipal y los regidores cuentan con atribuciones relacionadas con los Consejos de Participación Ciudadana. El primero cuenta con facultades orientadas hacia la verificación de la existencia de los COPACI, a través el artículo 48 de la ley estatal mencionada anteriormente: “Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos”. Los regidores, en cambio, tienen un papel más activo debido a que se encargan su fomento en el desempeño del Ayuntamiento,

según el artículo 55: “Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento”.

La Ley orgánica municipal define las atribuciones y composición de los COPACI. Con el fin de comparar las facultades establecidas en la ley estatal y el reglamento municipal, éstas son descritas en las siguientes páginas. El artículo 73 de la Ley orgánica señala que los Consejos de Participación son integrados por 5 ciudadanos del municipio: un presidente, un secretario, un tesorero y dos vocales, cada uno de los cuales tiene un suplente. Las atribuciones de cada uno no son mencionadas en esta Ley, sino que se hace de acuerdo con lo dispuesto por cada Ayuntamiento mexiquense.

2.3 Los Consejos de Participación Ciudadana en Ecatepec: normas municipales

El funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México adquiere características específicas según el municipio en que se desarrollen. La legislación estatal establece líneas generales para su funcionamiento: número de miembros, el tipo de cargos, atribuciones, fechas de elección, causas de remoción. Las normas municipales especifican los métodos y normas de elección de sus integrantes, atribuciones distintas a las establecidas en la legislación estatal. De ahí la importancia que tiene revisar las normas que tiene cada municipio en esta materia, como es el caso en Ecatepec de Morelos.

El municipio de Ecatepec de Morelos cuenta con un reglamento específico de participación ciudadana. En él se da una definición de lo que se entiende por PC, la cual se encuentra en el artículo 2:

Para los efectos de este reglamento, se entenderá por participación ciudadana la actividad organizada que desempeñan los vecinos del municipio de Ecatepec de Morelos, a través de la cual se promueve la interacción con el gobierno municipal, en aras de fomentar el bienestar social y que se realiza mediante diversas formas de organización, expresión y comunicación.

Se trata de una definición muy vaga debido a que no menciona las formas de interacción específicas entre los vecinos y el gobierno municipal.

Si bien, se trata de matizar esta definición señalando algunas formas de intervención, no se hace más que repitiendo las maneras que expone la Ley orgánica municipal estatal. El artículo 4 del reglamento señala: “Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, el H. Ayuntamiento podrá auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal”. De igual forma, el reglamento repite el carácter optativo de los COPACI para los Ayuntamientos.

El reglamento se ocupa principalmente de los COPACI, pero también incluye la regulación de otro tipo de figuras denominadas autoridades auxiliares como: delegados, subdelegados, jefes de manzana y jefes de sector. En el artículo tercero de este reglamento se les incluye como formas de participación ciudadana: “también son formas de participación ciudadana las autoridades auxiliares del gobierno municipal, quienes fungen como apoyo del H. Ayuntamiento”.

La inclusión anterior contradice lo establecido en la Ley orgánica municipal del Estado de México. El artículo 52 de dicha ley hace una distinción entre autoridades auxiliares y COPACI, pues se les asignan objetivos diferentes. Las funciones de las primeras se enfocan en el mantenimiento del orden público, mientras que los Consejos tienen facultades en PC. Lo anterior es repetido en el reglamento municipal mencionado anteriormente, pues se les faculta con el mismo objetivo que en la ley estatal.¹⁰ Adicionalmente carecen de atribuciones, tanto en la Ley estatal como en el reglamento municipal o éstas son mínimas para intervenir en las decisiones y acciones gubernamentales.

El reglamento municipal también considera la figura de contralor ciudadano. Sin embargo, no es mencionado como forma de participación ciudadana. Lo anterior a pesar de que tiene atribuciones¹¹ en materia de PC como vigilar las labores de los

¹⁰ En el artículo 3º del Reglamento Municipal de participación ciudadana se establecen los objetivos de las autoridades auxiliares: Fungir como apoyo del H. Ayuntamiento en actividades como: mantener la tranquilidad, el orden y la seguridad de los habitantes, dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, con las limitantes que se contemplan en la ley orgánica municipal del Estado de México, la legislación municipal y demás ordenamientos aplicables.

¹¹ El artículo 51 del reglamento municipal señala lo siguiente: “El contralor ciudadano es la persona cuya labor es vigilar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de hacer

servidores públicos municipales. No obstante, se trata de una figura honoraria y designada por el presidente municipal y tres síndicos, previa solicitud del ciudadano interesado.

2.3.1 Atribuciones de los Consejos de Participación Ciudadana

Las atribuciones de los Consejos de Participación Ciudadana están reglamentadas en el artículo 74 de la Ley Orgánica Municipal. Esa misma ley agrega otra finalidad a las mencionadas anteriormente: “Fortalecer los lazos de solidaridad vecinal y el espíritu cívico social” (Artículo 37). En el artículo 43 del reglamento municipal de participación ciudadana se adicionan otras, aunque sin alejarse de las contenidas en la legislación estatal.

Las atribuciones de los COPACI pueden ser agrupadas bajo ciertas temáticas: intervención en obras y servicios públicos, opinión no vinculante sobre temas de gobierno, obligaciones en transparencia y rendición de cuentas (véase Cuadro 1).

A partir de las atribuciones de los COPACI, estos se pueden caracterizar como figuras de acompañamiento en las decisiones y acciones del Ayuntamiento. En el caso de la intervención en obras y servicios públicos no tienen ninguna intervención activa, limitándose a actuar con base en lo decidido por las autoridades municipales. Esto no significa que ellos participen en la ejecución, pues se restringe a labores de “promoción”, “coadyuvar”, “participación en la supervisión” (aunque no se especifica la forma, así como “auxiliar” en la conservación y mantenimiento de zonas verdes, deportivos y parques. Estas facultades se orientan más hacia la legitimación de decisiones previamente tomadas.

Los COPACI tienen atribuciones para intervenir en el proceso decisorio, aunque estas son muy limitadas. Como se mencionó, tienen el carácter de optativas por lo que su impacto es mínimo. En general, se trata de proporcionar diagnósticos que posteriormente pueden ser considerados en las decisiones y acciones del gobierno

respetar las leyes; que atiendan con amabilidad a los ciudadanos; que contesten sin demora todas las peticiones administrativas de índole municipal en forma pronta y expedita; que se desempeñen con honestidad en su trabajo y que hagan uso eficiente de los recursos públicos”.

municipal. El principal tema sobre el que gira esta facultad es el de desarrollo urbano: autorización de nuevos proyectos inmobiliarios y giros mercantiles, vivienda, equipamiento, infraestructura urbana, servicios y obras públicas.

Dentro de las atribuciones restantes se encuentran aquellas en que los COPACI deben rendir cuentas ante las autoridades municipales y ciudadanos de su comunidad. Deben entregar periódicamente los planes de trabajo e informes de sus actividades a la Dirección de Gobierno municipal. En el segundo caso está la obligatoriedad de informar, por lo menos cada tres meses, a sus representados sobre las acciones e ingresos.

Una atribución importante para el funcionamiento de los COPACI es la que se refiere a sus ingresos. Los Consejos no reciben recursos por parte del Ayuntamiento ni sus integrantes reciben un salario, siendo un puesto de tipo honorario. De ahí que se vean obligados a buscar fuentes de financiamiento para su funcionamiento, que son recabados a través de “eventos sociales, deportivos o culturales” que pueden ser justificados como parte de las acciones para “fortalecer los lazos de solidaridad vecinal”. La ausencia de recursos puede afectar las labores de los COPACI, es probable que la mayor parte de sus actividades se dirijan hacia ese fin, y no a cumplir las escasas atribuciones en materia de participación ciudadana.

Para el caso de los presidentes de los Consejos, tiene un papel en cuanto ellos deben pagar impuestos al Ayuntamiento por las actividades realizadas: “Realizar el pago de los derechos o impuestos que se generen por concepto de los eventos sociales, deportivos y culturales que con la finalidad de obtener recursos lleve a cabo el consejo”. (Véase cuadro 1)

**Cuadro 1.
Atribuciones de los Consejos de Participación Ciudadana**

	Ley orgánica municipal del Estado de México	Reglamento municipal de participación ciudadana
Intervención en obras y servicios públicos	-Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales -Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados	-Vigilar que en su comunidad se cumplan los planes y programas municipales aprobados por el h. ayuntamiento -Auxiliar a las autoridades municipales en la conservación y

	-Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos	mantenimiento de inmuebles, vialidades, zonas verdes, deportivos y parques de propiedad municipal
Opiniones sobre temas de gobierno	-Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales” - Emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de nuevos proyectos inmobiliarios, comerciales, habitacionales o industriales y respecto de la autorización de giros mercantiles. ¹²	-Elaborar diagnósticos sobre las necesidades de vivienda, equipamiento e infraestructura urbana, proponer al gobierno municipal, a través de la dirección de gobierno municipal sus posibles soluciones - Proponer al H. Ayuntamiento, a través de la dirección de gobierno municipal, medidas tendientes a una más eficiente prestación de los servicios públicos municipales y la realización de obras municipales
Transparencia y rendición de cuentas de actividades de COPACI	Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.	-Entregar a la dirección de gobierno municipal, por conducto de sus presidentes, un plan de trabajo anual que regirá la gestión de cada consejo, el cual deberá ser entregado dentro de los primeros veinte días del mes de enero de cada año -“Informar trimestralmente al H. Ayuntamiento, a través de la dirección de gobierno municipal, por conducto de sus presidentes, dentro de los cinco primeros días de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, las actividades realizadas durante el periodo correspondiente, conforme al plan de trabajo anual que se haya diseñado, remitiendo una copia de dicho informe a la contraloría interna municipal, en términos de lo dispuesto por la ley orgánica municipal y demás disposiciones legales aplicables”
Otras		-Aportar, a solicitud del gobierno municipal, los documentos o elementos de apoyo necesarios para delimitar la extensión del pueblo, ranchería, ejido, barrio, fraccionamiento o colonia donde actúen, cuando estas localidades tengan discrepancias sobre sus límites territoriales o de bienes propiedad municipal -Realizar eventos sociales, deportivos y culturales con previa autorización de la dirección de gobierno municipal y el visto bueno de la dirección de educación y cultura municipal, con la

¹² Esta atribución fue adicionada en 2014.

		<p>finalidad de obtener recursos para el desempeño de sus funciones, siempre con apego a los lineamientos trazados por este reglamento y con sujeción a las leyes que resulten aplicables</p> <p>-Aplicar exclusivamente los recursos que se obtengan por concepto de realización de eventos sociales, deportivos y culturales, en beneficio de la comunidad, y para el mejoramiento del equipamiento urbano</p> <p>-Atender las auditorias que determine la contraloría interna municipal, en términos de lo dispuesto por la ley orgánica municipal y demás disposiciones legales aplicables</p> <p>-Fomentar actividades tendientes al fortalecimiento de la solidaridad e identidad vecinal dentro de la comunidad</p>
--	--	--

Fuente: elaboración propia con base en la Ley municipal del Estado y Reglamento de participación ciudadana de Ecatepec de Morelos.

2.3.2 Integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana

Los Consejos de Participación Ciudadana son una forma de consejo consultivo, a partir de un criterio territorial. Como se mencionó anteriormente, están integrados por cinco vecinos con sus respectivos suplentes. La duración en sus cargos es por tres años. Existe un COPACI por cada localidad que se registra en el bando municipal¹³.

El reglamento de participación ciudadana de Ecatepec especifica las atribuciones que desempeña cada uno de los miembros de los COPACI. También establece que en la toma de decisiones de los Consejos no solamente deben involucrarse los miembros ya mencionados, sino también los vecinos de la localidad a través de

¹³ Incluye la ciudad de Ecatepec (la cabecera municipal), así como los pueblos, rancherías, ejidos, barrios, fraccionamientos y colonias, pudiendo variar en tamaño y número de población cada una de ellas. El bando municipal y Reglamento de participación ciudadana de Ecatepec diferencia entre localidad, colonia, barrios, etc. Con fines de redacción se utilizará "localidad", "comunidad", "territorio" o "colonia" como sinónimos.

asambleas, aunque sin señalar la obligatoriedad de éstas, ni alguna periodicidad mínima.

El presidente de los COPACI es quien asume la mayor parte de las funciones y se encuentran especificadas en el artículo 44 del reglamento municipal de Participación Ciudadana. Se dirigen más hacia la dirección y representación de los Consejos de Participación. Dentro de las primeras se encuentran las siguientes: “Presidir y coordinar las asambleas vecinales de su comunidad; dirigir y coordinar las funciones y actividades de los miembros del Consejo de participación ciudadana”; “representar al consejo de participación ciudadana ante las autoridades municipales”; “convocar a los miembros del consejo de participación ciudadana y a los vecinos a las asambleas ordinarias y extraordinarias o a las que la autoridad municipal les solicite”.

Las atribuciones de los secretarios se encuentran reguladas en el artículo 45 del Reglamento de participación ciudadana del municipio. Sus funciones se orientan hacia labores de apoyo del presidente del COPACI pues se encarga de elaborar las actas de asambleas del consejo y firmar con el presidente los acuerdos tomados y los informes rendidos en las mismas; suplir las ausencias temporales del presidente del consejo; dar cuenta al presidente del consejo de todos los asuntos pendientes, a efecto de acordar su trámite; y firmar conjuntamente con el presidente del consejo, los documentos que se elaboren para las gestiones, informes, planes y programas de trabajo, así como de los acuerdos aprobados en las sesiones o asambleas. El secretario también se encarga de la conservación de los archivos (correspondencia y documentación) del COPACI. En materia de rendición de cuentas se encarga de elaborar periódicamente, junto con los vocales, el informe de las actividades del consejo para darlo a conocer a sus representados y al presidente municipal en su caso, a través de la dirección de gobierno municipal.

Los tesoreros están dirigidos hacia funciones relacionadas con la recolección de ingresos y su transparencia y se encuentran reguladas en el artículo 46 del reglamento ya mencionado. Dentro de las concernientes con la entrada de ingresos se encuentran: “llevar cuenta y razón de los ingresos y egresos que por cualquier

concepto perciba o erogue el consejo y proporcionar a la contraloría interna municipal la información que ésta le solicite”; “recaudar los ingresos que se obtengan mediante eventos sociales, deportivos y culturales que realice el consejo”. Dentro de transparencia, se encuentran: “la rendición de cuentas hacia la contraloría interna municipal de la información que ésta le solicite sobre la generación, manejo y la aplicación de los fondos, en términos de lo dispuesto por la ley orgánica municipal y demás disposiciones legales y aplicables”.

La función de los vocales es la organización del trabajo de las comisiones de los COPACI, éstas son un grupo de ciudadanos que brindan apoyo a los planes y programas del Consejo y son nombradas por el respectivo COPACI. Se trata del medio, además de las asambleas, por el cual los vecinos tienen mayores posibilidades de intervención e involucramiento en las actividades de los Consejos; sin embargo, su carácter es optativo.

Los vocales se encargan de las relaciones de los COPACI con sus comisiones, por lo que sus funciones están dirigidas exclusivamente a este fin y se encuentran definidas en el artículo 47 del reglamento de Ecatepec. Sus atribuciones son de planeación, junto con el presidente y secretario del consejo, del programa de actividades para las comisiones; coadyuvar con el presidente del consejo en la supervisión del funcionamiento de las distintas comisiones, a efecto que éstas desarrollen su programa de actividades para beneficio y mejoramiento de la comunidad; así como reportar al presidente del consejo los avances y progresos de cada una de las comisiones.

Los miembros titulares de los Consejos de Participación Ciudadana pueden ser removidos durante su mandato. La legislación estatal contempla esta posibilidad en el artículo 76: “Los miembros de los consejos podrán ser removidos, en cualquier tiempo por el ayuntamiento, por justa causa con el voto aprobatorio de las dos terceras partes y previa garantía de audiencia, en cuyo caso se llamará a los

suplentes”. En el reglamento municipal se especifican algunas de las causantes como cambio de domicilio o incumplimiento de obligaciones¹⁴.

2.3.3 Elección de los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana

La selección de los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana se realiza principalmente por medio de elecciones. El reglamento municipal de participación ciudadana precisa los diferentes métodos de elección y especifica los requisitos necesarios para poder ser integrante de alguno de ellos.

La Ley orgánica municipal del Estado de México establece líneas generales para la elección de los miembros de los COPACI y el artículo 72 indica que deben ser electos. Menciona como requisito que los interesados no hayan participado en el periodo anterior siguiente en algún COPACI como miembro. Finalmente, establece las fechas en que deben realizarse esos comicios: “Entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes del año inmediato siguiente a la elección del ayuntamiento”.

El reglamento municipal especifica las modalidades de selección. El principal método que es utilizado es la votación de planillas. Sin embargo, se recurre a una asamblea comunitaria cuando en alguna localidad solo se postula a planilla, y en caso de que no compita ninguna se usa la designación por autoridad municipal. Estas dos últimas formas se describen páginas más adelante.

Para poder ser seleccionado a través de elecciones, se requiere presentar la candidatura junto a un grupo de ciudadanos a través de una planilla. A ésta se le asigna un número que aparecerá en la boleta; se requiere que por lo menos dos planillas se registren en una misma localidad para que una elección por comicios suceda en la comunidad.

¹⁴ El artículo 24 del reglamento municipal de participación ciudadana de Ecatepec menciona lo siguiente. “Cuando algún delegado o subdelegado o miembro de un consejo de participación ciudadana cambie de domicilio, o deje de cumplir con las obligaciones que le correspondan de acuerdo con lo que dispone el presente reglamento, los demás integrantes de la delegación o del consejo darán cuenta por escrito a la dirección de gobierno municipal, y se procederá conforme a lo dispuesto por los artículos 62, 63 y 76 de la ley orgánica municipal del Estado de México”.

Los comicios siguen una fórmula de mayoría relativa, sin considerar un porcentaje mínimo de participación en la localidad para su validez. No existe algún tipo de representación proporcional para las planillas perdedoras. La boleta electoral sigue una fórmula de papeleta cerrada y bloqueada, por lo que los electores no pueden decidir la persona dentro de la fórmula que ocupará uno de los cargos. La delimitación de la circunscripción se hace con base en las localidades señaladas por el bando municipal. Sin embargo, en esta norma municipal no existe un criterio claro (número de población, extensión territorial, etc.) sobre el que se base la delimitación de éstas, pudiendo variar de acuerdo con cada administración municipal. Por ejemplo: en 2015 se consideró la existencia de 1 Ciudad, 8 Pueblos, 6 Ejidos, 12 Barrios, 163 Fraccionamientos y 360 Colonias; mientras que en 2018 hay 1 ciudad, 8 pueblos, 6 ejidos, 12 barrios, 181 fraccionamientos y 334 colonias.

Para poder ser candidato, a cualquier puesto, por una planilla deben cumplirse ciertos requisitos. Los cuales se encuentran en el artículo 42 del reglamento mencionado, que son los siguientes: “Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, contar con mayoría de edad al día de la elección, saber leer y escribir; tener su residencia en la comunidad donde se le proponga o designe, cuando menos tres meses antes de las elecciones; no haber sido condenado por delito grave, ni estar sujeto a proceso penal alguno, firmar de conformidad la aceptación para el cargo que sea propuesto, absteniéndose de participar en más de una planilla, no haber sido integrante propietario del consejo de participación ciudadana, ni delegado o suplente en funciones de propietario en el periodo próximo pasado”. A estos requisitos se les pueden agregar otros de acuerdo con cada convocatoria de elección que realizan los Ayuntamientos durante cada proceso electoral.

Las autoridades encargadas de organizar la selección de los integrantes de los COPACI son miembros del Ayuntamiento. Para el desarrollo de las etapas de los procesos de elección es creado un Consejo General Electoral que se encarga de la elección de Consejos de Participación, delegados y subdelegados. Se integra por un consejero presidente que corresponde al presidente municipal; cuatro consejeros

que corresponde a los regidores pertenecientes a la comisión de organismos representativos; un secretario técnico que es el subdirector de organismo representativos. Los dos primeros cuentan con voz y voto, mientras que el último solo con voz.

La organización del proceso electoral por parte de miembros del Ayuntamiento pone en duda la transparencia y equidad de los comicios. No se garantiza la autonomía e imparcialidad en las decisiones tomadas por el Consejo Electoral, especialmente si se trata de planillas en las que sus miembros pertenezcan al partido político gobernante. Puede sugerirse que el IEEM sea la institución encargada de realizar las elecciones para garantizar los aspectos ya señalados, además de que contaría con la capacidad y experiencia que difícilmente tienen los miembros del Consejo Electoral Municipal.

Se establece que este Consejo Electoral es el responsable de organizar, validar y conducir el proceso electoral. Sus facultades se encuentran en el artículo 14 del reglamento municipal. Dentro de las atribuciones más importantes se encuentran la resolución de controversias durante el proceso electoral, la dictaminación sobre el registro de planillas y candidatos, lo relacionado con el material electoral y la aplicación de sanciones. Destaca la designación que se hace de los miembros responsables de las mesas de votación: “designar a los funcionarios municipales que integrarán las mesas receptoras del voto y, en su caso, a sus representantes en las asambleas”.

Dado la numerosa cantidad de localidades del municipio, el Consejo General Electoral se apoya de Consejos Distritales Locales. Para cada proceso electoral se conforman cinco Consejos Distritales Locales, los cuales corresponden a los distritos electorales locales. Los integrantes son designados por el Consejo General Electoral, los cuales también son miembros del Ayuntamiento. Por cada

circunscripción se seleccionan cinco consejeros y un secretario técnico. Sus funciones están dirigidas a apoyar en la realización del proceso electoral.¹⁵

2.3.4 Selección de integrantes de los COPACI por medios distintos a la elección

En el municipio de Ecatepec se contemplan dos mecanismos para la elección de COPACI cuando no se presente las condiciones para realizar los comicios: la asamblea comunitaria y designación por autoridad municipal, las cuales se encuentran reguladas en el artículo 19 del reglamento municipal. El primero de ellos se realiza cuando en la localidad solamente se registra una planilla; la cual a través de una asamblea vecinal se ratifica y presenta a dicha planilla. El segundo caso es aplicado cuando no existe ningún registro de planillas, por lo que el gobierno municipal designa a un conjunto de vecinos para integrar a los miembros del Consejo.

Las dos formas de elección mencionadas anteriormente son cuestionables. Ya que se trata de procedimientos donde los vecinos de la localidad no tienen injerencia alguna en su elección y que podría ser discutida su representatividad y transparencia. En el caso de la forma por designación, lo anterior se agrava debido a que no se establecen principios y criterios para que se realice este procedimiento, ni siquiera en las convocatorias que se realizan cada tres años. Se trata de una decisión unilateral en donde los ciudadanos no son incluidos, pues toda la disposición es dejada a la autoridad municipal.

¹⁵ Se les asignan las siguientes atribuciones: “Agilizar los trámites de registro, dictámenes, controversias, recursos de impugnación y en general todos aquellos actos que tienen que ver con la operatividad del proceso electoral, en cada uno de los distritos locales comprendidos en el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México; Conocer de todos y cada uno de los actos del proceso de elección previstos en este reglamento y en la convocatoria que para tal efecto se expida, resolviendo lo conducente en cuanto a registros, dictámenes de aceptación, controversias, sanciones y los recursos de impugnación que se interpongan, constituyéndose para efectos del proceso como entidades de resolución en primera instancia”.

2.3.5 Relación de COPACI con autoridades del Ayuntamiento

De igual forma que en la Ley Orgánica Municipal, el reglamento de participación ciudadana de Ecatepec establece en el artículo 29 indica que autoridades municipales deben colaborar con los COPACI: la secretaría del Ayuntamiento, contraloría municipal, dirección de gobierno, y en algunos casos la coordinación de régimen condominal. Como se ha mencionado anteriormente, no hay una distinción entre Consejos de participación y autoridades auxiliares en este aspecto del reglamento.

La secretaría del Ayuntamiento es la dependencia a quien más atribuciones se le otorgan. En primer lugar, se les faculta para vigilar que las actividades de los COPACI cumplan y estén apegadas con el reglamento u otros acuerdos que pueda emitir el Ayuntamiento. Adicionalmente, también se encarga de autorizar los eventos que realicen los Consejos para obtener recursos e informar a la tesorería municipal de los mismos.

Al igual que la secretaría del Ayuntamiento, la contraloría municipal tiene funciones de vigilancia. La única diferencia es que esta dependencia debe observar el cumplimiento de más normas: Ley orgánica municipal, reglamento de participación ciudadana de Ecatepec y otros ordenamientos aplicables. De igual manera, otras dependencias (no se especifica cuáles) tienen que avisar a la controlaría sobre incumplimiento de normas por COPACI y autoridades auxiliares.

La dirección de gobierno se encarga de recolección de documentos, así como de facilitar las actividades de los COPACI y autoridades auxiliares. Esta dependencia tiene la atribución de recibir el plan de trabajo anual que debe entregarse en los primeros 20 días de enero. Relacionado con lo anterior, la dirección de gobierno debe coadyuvar en las finalidades, planes y programas marcados en el documento mencionado.

La dirección de régimen condominal se encarga de los COPACI y autoridades auxiliares que se encuentran en unidades habitacionales. También debe vigilar el cumplimiento de normas, especialmente de la Ley que regula el régimen de

propiedad en condominio. En este caso, se faculta a esta dirección para establecer enlaces con otras áreas del gobierno municipal para hacer un seguimiento respecto a las gestiones realizadas en unidades habitacionales.

2.4 Conclusiones

Los Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México son una forma de consejo cultivo. Son una forma de representación colectiva, aunque legalmente su funcionamiento implica la realización de asambleas con los vecinos de la localidad, definida a partir de un criterio territorial, por lo que representan los intereses de los habitantes de las comunidades.

Los COPACI son una forma de participación ciudadana. A partir de la normatividad que los rige, estos buscan involucrar a los ciudadanos en actividades gubernamentales de manera directa, esto se menciona en los objetivos de los Consejos pues se trata de promover la “interacción con el gobierno municipal”, aunque a partir de facultades poco concretas y dirigidas más a la colaboración. Sin embargo, las leyes y reglamentos limitan a este mecanismo de participación ciudadana.

Como se mencionó anteriormente, las facultades de los Consejos no están enfocadas a intervenir en los procesos decisorios. La principal limitante es el carácter optativo que tienen las propuestas de los COPACI para las autoridades. En cambio, los Consejos de Participación Ciudadana están más orientados hacia la legitimación y apoyo de las decisiones tomadas por el gobierno municipal.

El reglamento de participación ciudadana de Ecatepec pone en duda el carácter autónomo de COPACI. Esta afirmación es con base en las características que tiene la organización de los comicios para elegir a los miembros de los Consejos de participación. Es un proceso controlado en su totalidad por las autoridades municipales, sin que exista alguna facultad para que sea organizado por un organismo autónomo. Por lo tanto, podría ser visto que este mecanismo es conformado en su totalidad por personas afines a los intereses de los gobernantes.

Capítulo 3: Los Consejos de Participación Ciudadana en las gestiones de 2006-2009 y 2009-2012

Este capítulo tiene como objetivo describir y analizar las acciones realizadas por el Ayuntamiento de Ecatepec en relación con los Consejos de Participación Ciudadana durante los gobiernos de 2006-2009 y 2009-2012. La finalidad fue observar el grado de inclusión de los COPACI durante ese periodo. Para cumplir el objetivo se realizaron solicitudes de información, así como la búsqueda y revisión de documentos como convocatorias para elección de los Consejos, planes de desarrollo municipal, e informes anuales de gobierno.

En un primer momento, se buscó describir y analizar las actividades de un caso específico: el COPACI de San Cristóbal Ecatepec durante los periodos mencionados. La selección de esta comunidad se debió a que es la cabecera municipal de Ecatepec.

Para cumplir lo anterior, se hizo una solicitud de información sobre algunos documentos de este COPACI. La respuesta a la petición fue negativa, se declaró inexistente la información de los planes de trabajo anuales e informes trimestrales del Consejo seleccionado. Ante esta situación, se hizo una visita al COPACI para pedir acceso a su archivo, sin embargo, el presidente mencionó que éste no existe debido a que cada administración retira sus documentos al finalizar su gestión. La misma situación pasó cuando se contactó al ubicado en Santa María Tulpetlac.

Ante la imposibilidad de poder acercarse a este COPACI, se procedió a realizar una revisión documental sobre las acciones realizadas por el Ayuntamiento. La respuesta fue parecida a la obtenida sobre los COPACI: inexistencia de información. Pero también contradicciones, como el número de Consejos en un periodo, entre los pocos documentos que pudieron ser consultados.

En este capítulo se expone un panorama general de las acciones realizadas por el Ayuntamiento en relación con los Consejos de Participación. Debido a que no existe información sistemática y solo hay fragmentos de información que impiden una descripción y análisis detallado sobre el tema.

El capítulo está dividido en dos grandes apartados. El primero corresponde a las acciones realizadas durante el periodo de 2006 a 2009, que incluye el presupuesto participativo realizado en 2007-2008, sin embargo, este programa también adolece de la ausencia de información y solamente pudieron ser consultado a partir de un documento elaborado por una Organización de la Sociedad Civil. El segundo apartado aborda el trienio de 2009 a 2012, donde se incluye lo obtenido a partir de documentación gubernamental.

3.1 Los Consejos de Participación Ciudadana 2006-2009

En las elecciones de 2006 el gobierno municipal cambió de partido político. Eruviel Ávila, candidato del Partido Revolucionario Institucional, ganó la elección de 2003 y gobernó los siguientes tres años. No obstante, para los comicios de 2006, José Luis Gutiérrez Cureño aspirante por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) fue electo. De acuerdo con datos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), este candidato obtuvo, 37.64 por ciento¹⁶, que resultó en una diferencia de 4.54 por ciento frente al segundo lugar que fue el contendiente por la coalición Alianza por México integrada por el PRI y Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

El Plan de Desarrollo Municipal del Ayuntamiento de 2006-2009 estableció la “Gobernabilidad con participación social” como uno de sus lineamientos de gobierno. Este eje tenía como objetivo generar una mayor participación ciudadana: “Un gobierno que promueva e instrumente mecanismos democráticos de participación ciudadana; que genere una nueva relación con los distintos actores y ámbitos municipales, en una dinámica regional y metropolitana” (Ayuntamiento de Ecatepec, 2006, p.4).

En el eje anterior aparecen los Consejos de Participación Ciudadana como parte del Plan de Desarrollo. Las menciones comienzan con un diagnóstico sobre el estado de las instancias de participación ciudadana:

¹⁶ http://www.ieem.org.mx/numeralia/elecciones/locales/MUN06/Aytos_2006.xls (Consultado el 28 de noviembre de 2018 a las 19:54).

Las diversas formas y mecanismos de participación ciudadana están o han estado prácticamente reducidas a un formalismo administrativo que en los últimos años sólo ha servido al corporativismo y una marcada relación clientelar; o, en el mejor de los casos, la eficaz garantía para el cumplimiento de la normatividad (Ayuntamiento de Ecatepec, 2006, p. 195).

Con base en esta situación, dentro de una de las estrategias se estableció realizar un seguimiento a las actividades de los Consejos. Esto se realizaría de la siguiente manera: “Coordinar y dar seguimiento a las gestiones que realicen los Consejeros de Participación Ciudadana, Delegados Municipales y asociaciones de colonos ante las diversas dependencias de la Administración Pública Municipal” (S/a, 2006, p. 198). También fijó una línea de acción al respecto: “Impulso del desarrollo democrático y la capacitación de los órganos y autoridades auxiliares del municipio mediante el fortalecimiento de su intermediación entre ciudadanía y gobierno, así como de su resignificación social” (Ayuntamiento de Ecatepec, 2006, p. 202).

A pesar de las intenciones del Plan de Desarrollo, lo mostrado durante la revisión de documentos contrasta con sus intenciones. No existió un seguimiento a las acciones de los COPACI pues no existen archivos que lo comprueben. En la información disponible prevalece una relación entre Consejos y Ayuntamientos donde los primeros se subordinan a las acciones del segundo. A continuación, se ilustran las afirmaciones anteriores.

Los problemas para acceder a información sobre los COPACI comenzaron con la solicitud para conocer el número de Consejos electos. La Unidad de Transparencia mencionó, a través de la respuesta a las solicitudes 00388/ECATEPEC/IP/2017 y 00342/ECATEPEC/IP/2018, que no podía responder a esta petición debido a la inexistencia de documentos. El número de Consejos se pudo localizar en el tercer informe anual de gobierno, el cual señala que para dicho trienio se integraron 352 (Ayuntamiento de Ecatepec, 2009, p. 263). En el mismo documento se afirma que se tuvo “una afluencia sin precedentes de 250,000” (ciudadanos) en estas votaciones (Ayuntamiento de Ecatepec, 2009, p. 263).

Para conocer el procedimiento para elegir a los integrantes de los COPACI fue solicitada la convocatoria para su elección durante ese periodo. Se obtuvo una respuesta negativa a la solicitud 00342/ECATEPEC/IP/2018, pues se indicó que no hay documentos al respecto. Por lo tanto, se desconocen los requisitos, fechas y proceso de organización de los comicios para los COPACI en esta gestión.

El tercer informe de gobierno, correspondiente al año 2009, menciona la incorporación de los Consejos de Participación en diferentes acciones y programas del gobierno municipal. A partir de la escasa información presente en ese documento, se infiere que, como se menciona posteriormente, los COPACI se involucraron en algunos procesos decisorios, pero también ejecutores de las decisiones previamente tomadas por el gobierno municipal.

El mayor número de acciones de colaboración entre COPACI y Ayuntamiento se dio respecto al tema de seguridad pública. El documento señala los siguientes programas y actos: “Comités de prevención de violencia de género”, “Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública”, “Enlace Ciudadano” y “Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública”.

En el caso de los “Comités de prevención de Violencia de Género” no alude cuál fue el papel de los COPACI en dicho programa. Los Consejos de Participación conformaron estos Comités junto a las siguientes figuras: “integrado por el jefe de sector de seguridad pública correspondiente, un oficial conciliador calificador y los consejos de participación ciudadana, delegados y actores sociales de la comunidad interesados” (Ayuntamiento de Ecatepec, 2009, p. 59). En total fueron creados 16 comités que correspondieron al igual número de coordinaciones territoriales (divisiones administrativas creadas durante el gobierno perredista)¹⁷.

El objetivo de los “Comités de prevención de Violencia de Género” fue ser la base de un programa que buscó prevenir la violencia de género. El informe señala lo siguiente: “A partir de este sistema integramos la red de promotoras comunitarias

¹⁷ Cada una de las coordinaciones territoriales correspondió a un conjunto de colonias del municipio, su conformación quedó a criterio del gobierno municipal de ese periodo.

para la prevención de la violencia de género y familiar quienes se encargaron de multiplicar el programa de atención integral a la violencia” (Ayuntamiento de Ecatepec, 2009, p. 59). En este programa no se menciona ninguna participación de los COPACI.

Los COPACI tuvieron una colaboración activa con el “Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública”. Los Consejos de Participación no formaron parte de esta instancia, pero sí fueron incluidos para la toma de decisiones realizada por este Consejo Coordinador. En este caso se trató de una involucración directa y constante, aunque sin proporcionar más información:

La política de Seguridad Pública se estableció con el consenso social desde el Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública donde se determinaron y concretaron acuerdos involucrando directa y constantemente a los Consejos de Participación Ciudadana con las autoridades de Seguridad Pública de instancias federal, estatal y municipal (Ayuntamiento de Ecatepec, 2009, p. 198).

El área de “Enlace Ciudadano” tuvo como objetivo la colaboración entre la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito y la ciudadanía. El informe de gobierno menciona lo siguiente:

Establecer vínculos directos de la ciudadanía con los mandos policiacos y dar seguimiento puntual a las demandas en materia de seguridad pública, que se generan a través de foros en las colonias, pueblos, unidades habitacionales y fraccionamientos del municipio, con los Consejos de Participación Ciudadana, Delegaciones, Asociaciones Civiles y Ciudadanía en general (Ayuntamiento de Ecatepec, 2009, p. 203).

A diferencia del programa anterior, en este caso los COPACI no fueron considerados como la única figura tomada en cuenta por el área de Enlace Ciudadano. La colaboración con la Dirección de Seguridad Pública se realizó a un nivel de presentación de demandas, sin ninguna incidencia sobre el proceso decisorio o de solución de éstas.

Los COPACI fueron considerados para integrar las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública. Sin embargo, los Consejos, junto a otras figuras, solo desempeñaron un papel de consulta, a diferencia del representante del presidente municipal a quien se le otorgaron atribuciones de decisión y ejecución:

Cada coordinación se mantuvo integrada por un representante personal del Presidente Municipal, con facultades de decisión y ejecución, jefes de sector de tránsito y seguridad pública, servidores públicos de Obras y Servicios Públicos y áreas operativas, así como personal de la Dirección de Gobierno, Juez Conciliador y diversas autoridades de los gobiernos Federal, Estatal, representantes de los Consejos de Participación Ciudadana y delegados de cada comunidad (Ayuntamiento de Ecatepec, 2009, p. 200).

El involucramiento en la toma de decisiones es inferido cuando se menciona que estas Coordinaciones sesionaban de manera colegiada una vez a la semana. A diferencia de otros programas y acciones ya señalados anteriormente, en este caso también se buscaba atender otras problemáticas; debido a la incorporación de funcionarios correspondientes a las áreas de Obras y Servicios Públicos en estas Coordinaciones.

Los COPACI también participaron en programas de capacitación sobre protección civil y juventud. En el primer tema se menciona una capacitación, aunque sin mencionar de qué tipo fue; los Consejos tomaron parte como uno de los espacios en donde se impartieron:

Se realizaron 380 intervenciones en escuelas de todos los niveles, centros de salud, clínicas del IMSS, ISSSTE, Compañía de Luz y Fuerza, DIF, bases de taxis, centros de educación especial y Consejos de participación Ciudadana, capacitando 115 mil personas con mil un capacitaciones” [sic] (Ayuntamiento de Ecatepec, 2009, p. 218).

En el caso del tema de juventud se aluden una serie de conferencias sobre adicciones, enfermedades de transmisión sexual, prevención de adicciones, violencia familiar y el medio ambiente, esto con el objetivo de formar talleristas de base comunitaria para posteriormente: “reproducir las conferencias a través de los Consejos de Participación Ciudadana” (Ayuntamiento de Ecatepec, 2009, p. 121). Igual que en el caso anterior, los COPACI solamente actuaron como el espacio más cercano a la población, sin ninguna intervención en el diseño, planificación y ejecución de esas conferencias.

El gobierno municipal emprendió acciones relacionadas con el funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana. Esto de acuerdo con la línea de acción, mencionada anteriormente, del Plan de Desarrollo Municipal. En general, fueron

impartidas conferencias a los integrantes de los COPACI sobre temas de transparencia, rendición de cuentas y liderazgo.

La primera acción que se menciona es la impartición de talleres a los integrantes de los Consejos de Participación. La descripción de lo anterior es la siguiente: “Se implementaron espacios de discusión, análisis y reflexión de diferentes cuestiones con los organismos representativos de la ciudadanía, Consejos de Participación Ciudadana y Delegaciones en temas relacionados con liderazgo y dinámicas grupales” (Ayuntamiento de Ecatepec, 2009, p. 271).

Las siguientes acciones se relacionan con transparencia y rendición de cuentas. El Ayuntamiento de Ecatepec impartió capacitación en el tema a integrantes de los Consejos de Participación. Esto se logró a través de la impartición de talleres:

Se realizaron 5 talleres a los que asistieron 250 vecinos de los COPASI [sic], los que cubrieron el objetivo de que las instancias auxiliares de la administración municipal supieran conducirse con transparencia y puedan orientar a la ciudadanía en su garantía constitucional de acceso a la información (Ayuntamiento de Ecatepec, 2009, p. 271).

Sin embargo, consistió en una simulación pues no tuvo un carácter obligatorio para los integrantes de los COPACI pues de los 352 solamente asistieron 250.

La elaboración de informes de gobierno es considerada como un logro por la administración de ese periodo. Se menciona lo siguiente: “emprendimos un programa para que los diversos COPACI y delegados rindieran un informe a las comunidades que representan, de los recursos que manejan, dando certidumbre de transparentar las acciones de los organismos auxiliares” (Ayuntamiento de Ecatepec, 2009, p. 271). No obstante, esto es una obligación legal que los Consejos deben cumplir de acuerdo con los artículos 74 de la Ley orgánica municipal y 43 del Reglamento de participación ciudadana de Ecatepec.

A pesar de la mención de estas acciones, pudo comprobarse que éstas no tuvieron ningún resultado. Cuando se realizó una petición de información sobre los planes de trabajo anuales e informes trimestrales durante ese periodo del COPACI de San Cristóbal Centro no se obtuvo una respuesta positiva. De acuerdo con el acta CI/ECA/031/2017 la Unidad de Transparencia señaló que los documentos pedidos

no existen en el Archivo Municipal. Esto consiste en una simulación pues en los informes de gobierno se mencionan una serie de actividades, de las cuales no se puede probar su existencia o que no dieron los resultados deseados.

En el informe anual existe una ausencia de mención de los COPACI en los aspectos de obras públicas, desarrollo urbano y conservación de las áreas comunes de municipio. A partir de la escasa información disponible, no es posible afirmar si tuvieron algún involucramiento en los temas, o en caso de darse en qué grado la hubo.

3.1.1 ¡Ahora el presupuesto también es de todos!

Un ejercicio de presupuesto participativo (PP) se realizó en Ecatepec durante los años 2007 y 2008. Este proyecto tuvo como nombre oficial “Presupuesto participativo ¡Ahora el presupuesto también es de todos!”. Fue realizado entre el mes de julio de 2007 y agosto de 2008. Se trató de la primera experiencia de este tipo en el municipio, y hasta la fecha en la única.

El interés en abordar el PP reside en que fue un ejercicio de participación ciudadana, y los Consejos se involucraron en su desarrollo. Sin embargo, como se menciona más adelante, los COPACI no tuvieron un rol relevante en las diferentes fases que tuvo el presupuesto participativo, pues su participación se limitó a tareas de apoyo a las autoridades municipales encargadas del PP. No existió alguna justificación para esta decisión por parte del gobierno municipal.

Con el objetivo de ilustrar lo mencionado, se hace una descripción general de los objetivos y fases del presupuesto participativo en Ecatepec. Posteriormente, se mencionan aquellas etapas en donde los COPACI fueron involucrados, y el rol que desempeñaron.

El presupuesto participativo tuvo como objetivo el establecer prioridades por los ciudadanos de las localidades y que estas posteriormente pudieran ser incorporadas al presupuesto municipal de 2008. Como objetivo general del PP se buscó formar cambios en la forma de gobernar en el municipio. El manual operativo del presupuesto menciona lo siguiente:

Generar una transformación en la manera de gobernar, basada en la implantación de mecanismos que garanticen la transparencia, la inclusión, la participación ciudadana en los asuntos públicos, construir ciudadanía, reconocer derechos antes negados o conculcados y establecer mecanismos de democracia participativa en el municipio (Gobierno de Ecatepec de Morelos, citado en COPEVI, 2015, p. 15).

Los recursos utilizados en el PP provinieron de una combinación de distintas fuentes. En un primer momento, se fijaron con base en la recaudación del impuesto predial obtenido en cada localidad: “Mediante el ejercicio del Presupuesto Participativo (PP), se propuso devolver a cada comunidad, en obras y acciones públicas, lo aportado en pagos de impuesto predial y sus derivados durante el primer año de gobierno (año previo a la realización del PP); es decir, lo recaudado del 17 de agosto de 2006 al 16 de agosto de 2007” (COPEVI, 2015, p. 15). Sin embargo, dichos montos fueron insuficientes por lo que posteriormente se agregaron recursos federales, estatales y municipales como el Fondo de Inversión para la Infraestructura Social Municipal, Fondos para el Fortalecimiento de los Municipios, Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios, Programa Hábitat de SEDESOL, Subsidios para la Seguridad Pública Municipal, excedentes petroleros y recursos provenientes del municipio.

El proceso de realización del PP inició con la integración de un grupo de trabajo. El cual estuvo conformado de la siguiente manera:

- ” El Presidente Municipal (alcalde)
- 16 Coordinadoras Territoriales, representantes personales del Presidente Municipal en cada Sector
- 16 Enlaces Territoriales de las Coordinaciones Territoriales
- 16 Enlaces de la Coordinación de Fortalecimiento Ciudadano
- 12 Enlaces de la Dirección de Obras Públicas
- 126 Promotoras y promotores comunitarios
- 10 enlaces de la Dirección de Gobierno
- 45 funcionarios de diversas áreas que intervinieron (Secretaría Técnica, Tesorería, Contraloría, Servicios Públicos, Seguridad Pública, Comunicación)
- 8 miembros del organismo asesor COPEVI (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C.)” (COPEVI, 2015, p. 16).

En la integración del grupo de trabajo para el Presupuesto Participativo destaca una fuerte influencia del presidente municipal. De las 9 instancias integrantes, 4 dependen del ejecutivo municipal. Esto puede poner en duda la imparcialidad de este proceso, así como cuestionar su legitimidad, pues existe un control de las distintas etapas del PP por autoridades municipales.

El PP constó de siete etapas. En cada una de ella se involucraron diferentes dependencias del gobierno municipales, una organización de la sociedad civil que fue COPEVI (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C) y ciudadanos. Un resumen de cada una de las fases y los distintos participantes se encuentra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Fases, objetivos e instancias en el Presupuesto participativo

Fase	Objetivo	Instancias participantes
Diseño y preparación	Definición y elaboración de las normas para la ejecución del PP: Manual para el proceso del presupuesto participativo, Convocatoria para el proceso del presupuesto participativo, calendario del presupuesto participativo.	Grupo de trabajo interinstitucional: Coordinación de fortalecimiento ciudadano, Direcciones de Obras y Gobierno, Secretaria Técnica, Tesorería, Contraloría, COPEVI. Áreas de gobierno: presidente municipal, Coordinadores y enlaces territoriales, enlaces de la Dirección de Obras Públicas y Gobierno, promotores comunitarios, Seguridad Pública, Comunicación Social.
Asambleas comunitarias de priorización	En cada localidad se eligió una Comisión de presupuesto participativo y se fijaron cinco propuestas de obras.	Coordinaciones y enlaces territoriales, COPEVI, Secretaria Técnica, Coordinación de fortalecimiento ciudadano, COPACI, Áreas de gobierno.
Análisis de factibilidad	Análisis de viabilidad técnica, financiera, jurídica y social de las propuestas realizadas en las asambleas comunitarias.	Dirección de obras públicas, Contraloría, Tesorería, Grupo de Trabajo Interinstitucional, COPEVI.
Asambleas comunitarias de validación	Con base en las propuestas definidas como viables, en cada una de las asambleas	Comisiones de presupuesto participativo.

	comunitarias se eligió la obra a realizar.	
Consejo Municipal de Presupuesto Participativo	Con base en las Comisiones de presupuesto participativo se integró el Consejo Municipal de Presupuesto Participativo. Sus funciones fueron vigilancia, evaluación y supervisión de las obras y acciones definidas.	Comisiones de Presupuesto Participativo, presidente municipal y su equipo de gobierno.
Ejecución de obras públicas	Realización de obras y acciones públicas elegidas.	Dirección de obras públicas, Comisiones de Presupuesto participativo.
Evaluación del presupuesto participativo	Valoración de los impactos, planificación del PP de 2009 (no se realizó este ejercicio en 2009)	Grupo de trabajo interinstitucional, Comisiones de presupuesto participativo, Consejo municipal de presupuesto participativo, COPEVI, representantes de las localidades.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento elaborado por COPEVI (2015).

Los Consejos de Participación Ciudadana estuvieron involucrados en el proceso del presupuesto participativo. Lo hicieron hasta la fase en que se realizaron las Asambleas comunitarias de priorización. En primer lugar, se les consideró como ayudantes para su puesta en práctica: “La realización de las Asambleas se basó en una estructura articulada entre el gobierno local y la coadyuvancia de los Consejos de Participación Ciudadana y de organizaciones sociales” (COPEVI, 2015, p. 23). Esta labor de apoyo se realizó mediante la difusión y elaboración de las convocatorias para sus comunidades:

“A su disposición se encontrarán los carteles específicos para la realización de las Asambleas Comunitarias del Presupuesto Participativo, mismas que deberán ser llenadas y distribuidas con el apoyo de los presidentes del Consejo de Participación Ciudadana, delegados, Enlaces de cada área, promotores de gobierno y vecinos interesados en el proceso” (COPEVI, 2015, p. 42).

No todas las localidades del municipio participaron en el presupuesto participativo. El número de comunidades involucradas fue de 316. Esta cantidad se explica en

que la adhesión al PP no tuvo un carácter obligatorio, sino solamente intervinieron aquellas que así lo desearon.

La siguiente etapa del PP en que se involucraron los COPACI fue en las asambleas comunitarias. Éstas tenían como objetivo la elección de una Comisión de presupuesto participativo en cada localidad, además de fijar cinco opciones de proyectos para realizar. Los presidentes de cada Consejo formaron parte de cada una de ellas junto con tres ciudadanos de cada comunidad que fueron electos por los vecinos y un integrante de alguna mesa directiva de una escuela localizada en ese territorio. En este caso, no se incorporó al COPACI en su conjunto sino solamente a uno de sus miembros.

Las votaciones para elegir prioridades y miembros de la Comisión de presupuesto participativo se hicieron a “mano alzada”. Estas elecciones no fueron realizadas por los Consejos de participación, y fueron hechas por un conjunto de instancias:

Al área de Fortalecimiento Ciudadano y a la Secretaría Técnica, en articulación con las Coordinaciones Territoriales de los 16 Sectores y el grupo asesor Copevi, correspondió la convocatoria, organización y realización de Asambleas; así como el seguimiento a las Comisiones del Presupuesto Participativo (COPEVI, 2015, p. 22).

No se estableció un mínimo de participantes para dar validez a dicha asamblea. Este criterio se dejó a la percepción de los Coordinadores Territoriales y los asistentes (COPEVI, 2015, p. 42). Los vecinos de cada localidad, de acuerdo con la convocatoria, debían identificarse como residentes con su credencial de elector. Sin embargo, no se siguió el principio de “una cabeza, un voto” sino que solamente se hizo válido uno por cada domicilio: “Únicamente se entregará un gafete por habitante de cada predio, departamento, no podrán votar colectivamente integrantes de una familia, cada familia representará un voto” (COPEVI, 2015, p. 42). La utilización de esta forma de elección pone en duda la legitimidad de los acuerdos tomados en cada una asamblea pues no se dan principios de representatividad, así como de secrecía de cada uno de los participantes.

Las Comisiones de presupuesto participativo tuvieron atribuciones de vigilancia del PP. Algunas de ellas fueron: “Asegurar que los proyectos priorizados acordados

formen parte del presupuesto municipal; supervisar que los recursos destinados para tal efecto sean invertidos de conformidad con los acuerdos y compromisos asumidos; Dar seguimiento y verificar el cumplimiento de las acciones” (COPEVI, 2015, p. 26). También colaboraron en la integración de un Consejo municipal de presupuesto participativo, integrado por cinco personas con base en cada coordinación, el cual sí tuvo un papel propositivo en la definición de las propuestas: “Con el propósito de coadyuvar a la promoción de una visión más amplia e integral de orientaciones y acciones a nivel ciudad, para el conjunto del municipio, partiendo del análisis compartido de las necesidades de las diversas comunidades, visualizando su carácter común y su solución desde una lógica territorial, primero zonal y después municipal” (COPEVI, 2015, p. 29). Adicionalmente se les asignaron funciones de vigilancia, supervisión y evaluación.

Con base en el diagnóstico de viabilidad de las propuestas, en cada asamblea fueron definidas cuáles de ellas debían ser realizadas. De acuerdo con los datos de COPEVI se realizaron 232 acciones con base en el presupuesto participativo, de las cuales 194 corresponden a obras y las restantes a acciones de seguridad pública. (COPEVI, 2015, p. 51). Las cifras no son iguales respecto al número de comunidades participantes debido a que en algunas fueron unidas las propuestas de dos localidades, y en otras hay más de una acción por colonia. No se logró identificar con base a qué criterio se tomó este tipo de decisiones.

La relación del gobierno municipal con los COPACI durante el trienio de 2006-2009, de acuerdo con los documentos, intentó ser de colaboración. Este hecho debe ser matizado pues no hay un acceso a documentos que lo puedan comprobar totalmente. Ejercicios como el presupuesto participativo muestran una intención de poner en práctica mecanismos de democracia participativa y participación ciudadana. Aunque estos no se hicieron de manera clara, representativa y con la intención de que pudieran ponerse en práctica aun si el gobierno municipal cambiaba de partido político. En este sentido deben verse como la búsqueda de legitimidad para diferenciarse de otras administraciones, como lo señala Font *et al*: “los gobernantes sólo cederán espacios a instrumentos participativos que crean

poder controlar y de los que, por tanto, pueda esperarse colaboración activa o pasiva en la tarea de mantener el apoyo electoral de los ciudadanos” (Font, Joan et al. 2010, p. 72).

3.2 Los Consejos de Participación Ciudadana 2009-2012

El gobierno municipal para los años 2009-2012 vivió un nuevo partido político en el poder municipal. En los comicios de ese año resultó electo Eruviel Ávila Villegas quien fue contendiente por la coalición “Unidos para cumplir” integrada por el PRI, PVEM, Nueva Alianza (PNA), Partido Social Demócrata (PSD) y PFD con el 52.10%¹⁸ de los votos. El presidente municipal electo no concluyó su gestión pues solicitó licencia para contender por la gubernatura del Estado, y fue sustituido por Indalecio Ríos en los dos años restantes.

En el Plan de Desarrollo de 2009-2012 no hay menciones sobre la situación de los COPACI o la ejecución de acciones con relación a ellos. Dentro de los ejes de gobierno no se incluye alguno con relación a participación ciudadana. Existen dos menciones de los Consejos de participación en este documento, sin embargo, se tratan de reconocimientos a su labor:

Reconocemos nuestro compromiso con los Consejos de Participación Ciudadana y las Delegaciones Municipales, quienes aun cuando por ley se denominan Autoridades Auxiliares, en realidad son los representantes de las comunidades de este Municipio, ya que fueron electos por voluntad popular [...] Este gobierno ha expresado que propiciará una permanente colaboración con los órganos mencionados, los cuales son legítimos interlocutores de la ciudadanía ecatepequense (Ayuntamiento de Ecatepec, 2009 (b), p. 16).

La participación social en Ecatepec, a través de los Consejos de Participación Ciudadana y las Delegaciones Municipales, representan un factor solidario para el fortalecimiento y desarrollo. Estos órganos de promoción y gestión social llevan a cabo acciones preventivas y participación en la supervisión del respeto a los derechos humanos y coadyuvan en el cumplimiento del Plan de Desarrollo (Ayuntamiento de Ecatepec, 2009 (b), p.329).

Esta caracterización de los COPACI como instancias de apoyo y de reconocimiento de sus labores prevalece en la relación entre Consejos y Ayuntamiento. A partir de

¹⁸ http://www.ieem.org.mx/com2009/final_web/AYUN_2009.xls (consultado el 30 de noviembre de 2018 a las 15:35).

los documentos disponibles se halló que hay pocas menciones y cuando existen señalan acciones de manera general y siempre como ejecutoras de decisiones previamente definidas. En las siguientes páginas se profundiza al respecto.

A diferencia del periodo anterior pudo encontrarse la convocatoria para la elección de los COPACI. Aunque, este hallazgo no se hizo a través de la solicitud de información, y sucedió a través de la página de internet del Ayuntamiento.¹⁹ El documento contiene las fechas, requisitos para postulación de candidaturas, integración del Consejo Municipal Electoral y el procedimiento para solicitar impugnación en los resultados.

La convocatoria para la elección de los COPACI tiene diferencias, respecto al Reglamento municipal de participación ciudadana, en los requisitos necesarios para postularse como parte de una planilla. El tiempo mínimo de residencia en la localidad se estableció en 2 años, mientras que el reglamento menciona 3 meses. Adicionalmente, la convocatoria agregó la prohibición de ser aspirante cuando se ocupa un cargo o puesto administrativo en la administración pública municipal.

Las fechas para la convocatoria de elección de los COPACI sucedieron entre las últimas semanas octubre y la primera de noviembre. Destacando los pocos días en que ocurrió el proceso de elección, como se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro 3
Fechas del proceso electoral de COPACI en 2009-2012

Fase del proceso de elección		Fechas
Expedición de convocatoria:		23 de octubre de 2009
Registro de planillas		26, 27 y 28 de octubre de 2009
Verificación de validez del registro de planillas		29 y 30 de octubre de 2009
Presentación a los vecinos de la planilla, cuando solo se registró una en la localidad		7 de noviembre de 2009

¹⁹ Disponible en <http://www.ecatepec.gob.mx/participacion/convocatoria%20copacis.pdf> (consultada el 15 de noviembre a las 19:48).

Elecciones cuando en la localidad se registraron más de una planilla		8 de noviembre de 2009
Validación de la elección por el Consejo Municipal Electoral		11 de noviembre de 2009
Toma de protesta a miembros de COPACI		1 de diciembre de 2009

Fuente: Elaboración propia con base en la Convocatoria de 2009.

La cercanía de las fechas entre la expedición de la convocatoria, el proceso de registro y la celebración de las elecciones ha sido objeto de críticas. Cruz Hernández & Ochoa Tinoco (2015) destacan este aspecto en un estudio de caso para una colonia de Ecatepec:

A lo anterior, debemos agregar que la convocatoria fue publicada el primero de marzo y las fechas en que se tendría que entregar la documentación completa para registrarse eran el 13 y 14 del mismo mes [...] y si agregamos que el trámite de la constancia de residencia, desde que se presentan los documentos necesarios, hasta la entrega de la misma, fue de 24 a 48 horas, podemos encontrar que en realidad los días en que se deberían juntar los documentos necesarios para la inscripción eran, tentativamente 9 o menos. (p. 99).

Si bien el año de estudio de Cruz Hernández & Tinoco corresponde al de 2012, su hallazgo puede aplicarse para el periodo de 2009. Esto debido a que entre la expedición de la convocatoria y el final del registro de planillas solamente hubo 3 días hábiles, pudiendo tener problemas para conseguir la constancia de residencia en los tiempos establecidos.

De acuerdo con el informe anual de gobierno de 2010, la elección de los COPACI se realizó con la colaboración del Instituto Electoral del Estado de México. No obstante, en la convocatoria consultada para la elección de los Consejos no existió mención alguna a este hecho.

El primer hallazgo que muestra poca atención a los Consejos de Participación durante esta gestión son las contradicciones en el número de COPACI electos en ese periodo. Como se mencionó anteriormente, al requerir información al respecto, la respuesta a la solicitud 00342/ECATEPEC/IP/2018 fue negativa pues la Unidad de Transparencia de Ecatepec contestó que no tenía información al respecto. Al consultar el informe de gobierno de 2010 se encontró que fueron integrados 410

(Ayuntamiento de Ecatepec, 2010, p. 149). No obstante, el documento del siguiente año refiere 379 (Ayuntamiento de Ecatepec, 2011, p. 112). Sin embargo, en un directorio localizado en la página de internet del Ayuntamiento indica que fueron 379²⁰. Por lo tanto, no hay certeza sobre la cantidad de Consejos en ese trienio.

De igual manera que en la gestión anterior, los COPACI aparecen en diversas acciones que realizó el gobierno municipal. Sin embargo, las menciones son menores y disminuyen año tras año. En el documento de 2010 son referidas 3, para 2011 y 2012 aparecen una respectivamente.

Durante el primer año, los Consejos aparecen como participantes en ámbitos de obras públicas y seguridad. Las primeras dos menciones son la gestión y colaboración para la ejecución de obras en algunas comunidades. Se equiparon computadoras en algunas localidades de Ecatepec: “Hemos dotado de 10 computadoras para que en los pueblos de Santa María y Santo Tomás Chiconautla con la colaboración de los Consejos de Participación Ciudadana y gobiernos municipales instalen internet y también se preste este servicio al público infantil” (Ayuntamiento de Ecatepec, 2010, p. 55). La siguiente aparición fue la presentación de demandas ciudadanas a través de los COPACI, especialmente en obras de pavimentación: “Reconocemos a los Consejos de Participación Ciudadana (Copaci), delegados y líderes sociales, especialmente a las mujeres que se han dedicado a gestionar este tipo de beneficios para sus colonias” (Ayuntamiento de Ecatepec, 2010, p. 118). En ambos casos, los COPACI solamente actuaron como mejores gestores de este tipo de actos, sin tener ninguna intervención en el proceso decisorio de las acciones gubernamentales.

En materia de seguridad pública, se menciona la ayuda de los COPACI para integrar un censo de vigilantes comunitarios. El informe señala lo siguiente: “Mediante la firma de un convenio de colaboración con los Consejos de Participación Ciudadana (Copaci) y delegados municipales, integramos un registro de quienes se venían desempeñando como veladores o vigilantes pagados por la comunidad”

²⁰ <http://www.ecatepec.gob.mx/transparencia/mecanismos/copaci.php> (consultado el 24 de noviembre de 2018 a las 14:53).

(Ayuntamiento de Ecatepec, 2010, p. 78). En este caso, la intervención se dio solo como un apoyo para dotar de información al gobierno municipal, sin participar en alguna decisión sobre seguridad pública.

Para el segundo año de gobierno existe una sola mención, que refiere a acciones de seguridad pública. Se trató de lo siguiente:

El gobierno de Ecatepec firmó un convenio de colaboración con representantes de los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), que permitió darles en comodato 42 patrullas de reuso, mismas que fueron reparadas por las comunidades para seguridad de sus calles. Las patrullas, cuyos modelos son anteriores al 2007, son conducidas por los vigilantes voluntarios pertenecientes a cada comunidad, quienes no perciben salario por parte del gobierno municipal, pero que fueron capacitados y dotados con equipo de radiocomunicación para reportar algún acto ilícito y solicitar el apoyo de elementos policíacos. (Ayuntamiento de Ecatepec, 2011, p. 65).²¹

Esta dotación de patrullas se sitúa en un nivel de participación de ejecución, pues están realizando acciones que corresponden al gobierno municipal. No obstante, hay dos obstáculos que matizan este aspecto. El primero es la ausencia de paga a dichos vigilantes comunitarios; y dado que los Consejos carecen de presupuesto otorgado por el Ayuntamiento solamente aquellos con mayor capacidad de obtención de recursos pudieron otorgar un salario por esta labor.

Para el tercer informe de labores, solo hay una mención de los Consejos. En este caso se trata de un agradecimiento por la ayuda en las labores de conservación de espacios públicos: “La participación de la comunidad ha sido primordial, es por eso por lo que reconocemos a los Consejos de Participación Ciudadana, delegados y líderes que contribuyeron en mejorar las condiciones de los espacios públicos del lugar donde viven” (Ayuntamiento de Ecatepec, 2012, p. 188).

²¹ Con el objetivo de profundizar en el papel de los COPACI en varios programas en lo que se menciona, se hizo la solicitud de información 00113/ECATEPEC/IP/2019. La respuesta fue negativa, pues solamente se pudo conocer a las colonias que les fueron entregadas patrullas en comodato, que en total fueron 23. Se desconoce bajo qué criterio fueron elegidas esas localidades.

3. 3 Conclusiones

Entre ambas gestiones existen diferencias cuantitativas respecto a la cantidad de menciones de los COPACI en los informes municipales. Durante 2006-2009 se dio la mayor cantidad de señalamientos con 9, mientras que en la siguiente existieron 5 (Véase cuadro 4). Sin embargo, en ambas se dio una tendencia a concentrar el mayor número en temas de seguridad pública, en detrimento de las materias en que los COPACI tienen mayores facultades como servicios públicos o desarrollo urbano.

Cuadro 4
Menciones en informes de gobierno

	Seguridad	Infraestructura	Capacitación	Otros	Total
2006-2012	<ul style="list-style-type: none"> -Comités de prevención de violencia de género -Consejo coordinador de seguridad pública -Enlace ciudadano -Coordinaciones territoriales de seguridad pública 	-	<ul style="list-style-type: none"> -Talleres de liderazgo y dinámicas grupales a integrantes de COPACI -Capacitación en transparencia y rendición de cuentas a integrantes de COPACI -Elaboración de informes por integrantes de COPACI 	<ul style="list-style-type: none"> -Capacitación sobre temas de protección civil -Capacitación sobre temas de juventud 	9
2009-2012	<ul style="list-style-type: none"> -Registro de vigilantes o veladores pagados por la comunidad -Dotación en comodato de 42 patrullas 	<ul style="list-style-type: none"> -Colaboración para la dotación de computadoras e internet en dos comunidades -Reconocimiento como gestores de obras públicas en las localidades 	-	<ul style="list-style-type: none"> -Reconocimiento en la conservación de espacios públicos 	5

Fuente: elaboración propia con base en informes de gobierno

Una similitud entre ambas gestiones es la poca diferenciación entre COPACI y delegados. Las administraciones de ambos periodos consideran ambas figuras como iguales: cuando realizan algún programa o acción respecto a una de ellas, incluyen a la otra. Es decir, no logran distinguir entre instancias que tienen funciones distintas. Esto a pesar de que la ley municipal estatal y el propio reglamento de participación ciudadana las establecen y asignan funciones diferentes. Llegando, inclusive, a asignar funciones de delegados a los Consejos como ocurrió con la dotación de patrullas.

En ambas gestiones los COPACI no tuvieron un papel importante en la intervención en la toma de decisiones gubernamentales. En el periodo de 2006-2009 solamente se dieron acciones ubicadas en el nivel de consulta, siendo incorporados como el espacio más cercano a la población para la ejecución de programas. Durante el trienio de 2009-2012, los COPACI ocuparon un papel más pasivo en comparación a lo mencionado en documentos de la administración anterior: actuaron más como ejecutores y colaboradores de las decisiones gubernamentales. Adicionalmente, existió un menor interés por parte de la administración para poner en marcha mecanismos de democracia participativa.

En ambas administraciones prevaleció la opacidad en la documentación de los Consejos de participación. Existiendo ausencia de información sobre el funcionamiento de los COPACI en esos años. Destacando la poca claridad como en el caso del número de Consejos integrados durante ese año pues ni siquiera en los documentos hay una congruencia; reflejando el desinterés por generar bases de datos para verificar las acciones de los COPACI.

A pesar de existir cambios en el partido gobernante en el municipio, en el caso de los COPACI persiste la ausencia o dificultad en el acceso a documentos sobre el desempeño de los COPACI. Esta situación también fue detectada en años anteriores por Arzaluz Solano: “De la gran cantidad de Consejos de Participación que hay en este territorio, nada se conoció a través de los canales oficiales y para

indagar más acerca de sus actividades, recurrimos a la entrevista con dos presidentes de Consejos, de las colonias Granjas” (Arzaluz Solano, 2002, p. 169) Para los distintos gobiernos municipales existe desinterés en generar acceso a información sobre las labores de esta figura participativa, a pesar de que en ocasiones se les ve como una dependencia más del gobierno.

La ausencia de documentación se agrava debido a que es una acción ilegal y sin ningún tipo de sanción para los responsables. El gobierno municipal y los Consejos de Participación simulan que cumplen con algunas de sus funciones. El artículo 76 de la Ley orgánica municipal²² y el Reglamento de participación ciudadana de Ecatepec²³ coinciden en señalar la posibilidad de remover a los integrantes de COPACI cuando estos no desempeñan sus obligaciones. Y como se mencionó anteriormente, la presentación de documentos como informes y planes de trabajos es algo que los Consejos deben realizar. Para el caso de San Cristóbal Ecatepec, esto no fue así pues no se tiene registro de que existió un proceso de destitución para sus integrantes al no realizar sus obligaciones.

²² El artículo 76 de la Ley orgánica municipal del Estado de México menciona lo siguiente: “Los miembros de los consejos podrán ser removidos, en cualquier tiempo por el ayuntamiento, por justa causa con el voto aprobatorio de las dos terceras partes y previa garantía de audiencia, en cuyo caso se llamará a los suplentes”.

²³ El artículo 24 del Reglamento de participación ciudadana de Ecatepec describe el proceso de destitución y las causas: Cuando algún delegado o subdelegado o miembro de un Consejo de participación ciudadana cambie de domicilio, o deje de cumplir con las obligaciones que le correspondan de acuerdo a lo que dispone el presente reglamento, los demás integrantes de la delegación o del consejo darán cuenta por escrito a la dirección de gobierno municipal, y se procederá conforme a lo dispuesto por los artículos 62, 63 y 76 de la Ley orgánica municipal del Estado de México.

Conclusiones

A partir de la documentación disponible se puede concluir que los COPACI tuvieron un bajo nivel de incidencia e incorporación en las decisiones del Ayuntamiento de Ecatepec durante los años de 2006 a 2012. Sin embargo, la ausencia de información no permite hacer un análisis detallado. A esto se suma la opacidad en la documentación de los Consejos de participación, este hecho implica el incumplimiento de una norma legal sin que haya una sanción.

El bajo nivel de incidencia de los COPACI en el gobierno municipal es causado, en gran parte, por las normas que regulan a este mecanismo de participación. En gran parte por el carácter optativo de los Consejos de participación. Si bien existe obligatoriedad en hacer elecciones para integrar a los COPACI, no la hay para incorporarlos en las decisiones y acciones de la administración municipal. Esto ocasiona que exista “formalmente” un mecanismo de participación en el Estado de México pero que, en la mayoría de las ocasiones, no tiene injerencia. A lo anterior, se agrega que tienen pocas atribuciones para poder intervenir en procesos decisorios, y en cambio poseen facultades orientadas a actuar como ayudantes o apoyo en las acciones del gobierno municipal.

Las afirmaciones anteriores se demostraron al realizar el análisis documental. Si bien entre las dos gestiones hay diferencias cuantitativas, no las hay en términos sustanciales. En ambas gestiones prevaleció el papel de los COPACI como una figura de apoyo en las decisiones y acciones gubernamentales, limitándose a actuar con base en decisiones tomadas previamente o como el espacio más cercano para que la población de las localidades tenga acceso a programas municipales.

Entre ambas gestiones no existió continuidad en los proyectos referentes a los COPACI. Especialmente en el caso del presupuesto participativo de 2007-2008. No se generaron los mecanismos para que su realización no dependiera de la voluntad política de los integrantes del Ayuntamiento. Quedando al final, como un esfuerzo aislado.

La ausencia de información clara y precisa sobre el funcionamiento y desempeño de los Consejos de participación es el hallazgo más importante en la investigación. Es una situación que también se mantuvo constante durante ambas administraciones. De igual manera, no se emprendieron acciones para sancionar a los responsables de esta situación. Existe poco interés por parte de los gobiernos municipales por generar y conservar documentación al respecto, no importando el partido político que gobierna al municipio.

La problemática se agrava cuando existe simulación en el tema. Esto sucedió durante el periodo de 2006 a 2009: se mencionan programas del gobierno dirigidos a transparentar la gestión de los Consejos de participación. Sin embargo, al momento de requerir información, ésta no existe. Una situación similar ocurre con el caso de información contradictoria, pues no hay certeza sobre este tipo de datos contrapuestos.

La ausencia de documentación impide realizar un diagnóstico extenso sobre el grado de avances o retrocesos en materia de intervención de los COPACI. Esto tiene consecuencias en el diseño de políticas y estrategias que cada administración debiera diseñar al respecto. Esta situación también se traslada al funcionamiento de los Consejos en cada localidad. Al no existir acceso a un archivo permanente en cada COPACI, los integrantes de cada periodo desconocen las acciones emprendidas por los miembros anteriores: cada tres años comienzan desde cero. Esto a pesar, de que legalmente debieran generar y conservar esa documentación.

La inexistencia de documentación también refleja el poco interés por generar una relación de cooperación entre Consejos y Ayuntamiento en materia de participación ciudadana. La carencia de documentación, como informes, actas y planes de trabajo, por parte de los COPACI es probable que también se explique porque estos no la generan y tampoco remiten a las dependencias correspondientes. Por lo que el vínculo entre Consejos y gobierno municipal pasaría por otros temas.

Una hipótesis al respecto es que dicha relación sería de tipo clientelar y corporativa. Esto implica un control de los COPACI por parte del Ayuntamiento. Esto anula la existencia de autonomía de estos mecanismos de participación ciudadana. Pues la

mayor parte de sus acciones y decisiones estarían subordinadas al gobierno municipal.

Como apoyo de esta conjetura se encuentran las características y procedimientos para elegir a los miembros de los Consejos. La organización de los comicios está a cargo de un Consejo electoral que no es autónomo pues está integrado por integrantes del Ayuntamiento, los cuales también designan a los funcionarios de las mesas receptoras de votos. Estas características ponen en duda la imparcialidad de los organizadores, pues planillas ligadas a la administración municipal podrían ser favorecidas en el proceso electoral. A esto se suma, la presencia de lagunas en las normas electorales. Tal es el caso de la ausencia de medios de impugnación de la votación de alguna comunidad, dejando estos criterios a la decisión de los integrantes del Consejo electoral. Estos elementos cuestionan la autonomía de los miembros de los COPACI respecto al gobierno municipal, pues su permanencia en este tipo de mecanismos se debería a la intervención de las autoridades locales.

La poca información disponible sobre los COPACI deja más preguntas que respuestas. Respecto a la elección de los integrantes de los Consejos, se podría profundizar sobre el nivel de interés de los ciudadanos en las comunidades para involucrarse en los procesos de elección para los COPACI; las diferencias, entre comunidades, en la participación para las elecciones de los Consejos de participación, el desarrollo de las campañas realizadas por las planillas en cada una de las localidades del municipio; la (in)existencia de imparcialidad en el proceso electoral por parte de las autoridades municipales. Si bien existe un texto (Cruz Hernández & Ochoa Tinoco, 2015) que responde a algunas de las preguntas anteriores, este se refiere a una sola colonia del Municipio, por lo que falta una investigación que considere abarcar más localidades y analizar el proceso electoral de manera más exhaustiva.

De igual manera, también hay interrogantes acerca del funcionamiento de los COPACI. La primera de ellas es si los COPACI tienen pocas atribuciones en materia de participación ciudadana, qué tipos de acciones realizan. También se puede profundizar sobre la dinámica de trabajo al interior de los Consejos, pues al no existir

documentos sobre las asambleas, que idealmente debieran realizarse, no se conoce si trabajan como una figura colegiada o los miembros se subordinan al presidente del COPACI. Finalmente, otro tema son las relaciones de colaboración entre los Consejos y autoridades municipales, se refiere a que si estas relaciones se encuentran determinadas por la posible pertenencia de los integrantes de los COPACI a algún partido político.

La respuesta a las preguntas anteriores, necesitan de métodos y técnicas de investigaciones diferentes a las utilizadas en este trabajo. A pesar de que es complicado contestar a varias de las interrogantes a través de documentos, debido a que muchos de los hechos pasan por relaciones informales. No obstante, el enfoque documental usado se vio aún más limitado debido a la inexistencia y fragmentación de la información. Estas situaciones se deben considerar si se quisieran investigar periodos posteriores.

Una sugerencia para futuras investigaciones sobre los COPACI es la utilización de observación participante. La cual podría ser empleada en el análisis de los procesos de elección de los integrantes de los Consejos. Igualmente, se podría abordar las dinámicas de trabajo de estos mecanismos de participación. Sin embargo, una limitante es que implica un esfuerzo continuo de tres años, además de la dificultad de hacer algún tipo de comparación entre periodos pues sería un proyecto de larga duración.

Fuentes de información consultadas

Bibliografía

- Ayuntamiento de Ecatepec. (2006). Plan de Desarrollo Municipal Ecatepec de Morelos 2006-2009.
- Ayuntamiento de Ecatepec (2009). Tercer informe anual de gobierno.
- Ayuntamiento de Ecatepec (2009b). Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012.
- Ayuntamiento de Ecatepec (2010). Primer informe de gobierno 2009-2012.
- Ayuntamiento de Ecatepec (2011). Segundo informe de gobierno 2009-2012.
- Ayuntamiento de Ecatepec (2012). Tercer informe de gobierno 2009-2012.
- Arzaluz Solano, María del Socorro. (2002). *Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997-2000)*. Toluca. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Bobbio, Norberto. (1989). *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto. (2001). *El futuro de la democracia*. 2001. 3ª. Edición. México. Fondo de Cultura Económica.
- Canto Chac, Manuel (2010). Introducción. En Canto Chac, Manuel (comp.) *En Participación ciudadana en las políticas públicas* (pp.17-55). México. Siglo XXI editores.
- Casas Cárdenas, Ernesto. (2012). *Participación ciudadana en la democracia: experiencias contemporáneas en España y México*. México. Universidad Autónoma de Tamaulipas- Miguel Ángel Porrúa
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A. C. [COPEVI]. (2015). *Presupuesto participativo Ecatepec de Morelos: ¡Ahora, también el presupuesto es de todos!* México. Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A. C
- Cunnil, Nuria. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Font Joan. (2001). Introducción. En Font Joan (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp.13-30). Barcelona. Ariel.
- Font Joan, Blanco Ismael, Gomá Ricard & Jarque Marina (2010). Cap. 1. Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica. En Canto Chac, Manuel (comp.) *Participación ciudadana en las políticas públicas* (pp. 56-104). México. Siglo XXI editores.
- Heater, Derek. (2007). *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid. Alianza Editorial.

- Lissidini, Alicia. (2010). *Democracia directa en América Latina: entre la participación y la delegación*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Kennedy Ray, James. (2007). *Democracia directa y la tercera ola en América Latina: efectos de la toma popular de decisiones*. México. Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Machpherson, C. B. (1982). *La democracia liberal y su época*. Madrid. Alianza Editorial.
- Prud'homme, Jean-Francois. (1997). *Consulta popular y democracia directa*. México. Instituto Federal Electoral.
- Santiago Cardona, David. (2017). *Democracia participativa y gobernanza en Ecatepec de Morelos, 2006-2012*. (Tesis de maestría) Universidad Autónoma del Estado de México.
- Sartori, Giovanni. (1997) *Teoría de la democracia. Tomo 2: Los problemas clásicos*. Madrid. Alianza Editorial.
- Subirats Joan. (2001). Capítulo 2. Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas (pp. 34-42). En Font, Joan (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona. Ariel
- Vargas Solano, Ernesto & Galván Gómez, Manuel Alejandro. (2014). La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas. En Ayala Sánchez, Alfonso (Coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*. (433-463). México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Ziccardi, Alicia. (2010). Cap. 5. Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas en el ámbito local. En Canto Chac, Manuel (comp.) *Participación ciudadana en las políticas públicas* (pp. 205-221). México. Siglo XXI editores
- Zimmerman, Joseph, (1991). *Democracia participativa: el resurgimiento del populismo*. México. Limusa.

Fuentes hemerográficas

- Carmona, R. & Martínez C. (2014). Luces y sombras del presupuesto participativo en la región metropolitana de Buenos Aires. *Región y Sociedad*, 61, 267-308.
- Cruz Hernández, Pablo & Ochoa Tinoco, Cuauhtémoc. (2015). Avatares de la participación ciudadana. La experiencia de los Consejos de participación ciudadana en el municipio de Ecatepec. *Espacios públicos*, 42, (18), 89-113.

-Hevia F., Verga Lope S. & Ávila Landa H. (2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles Latinoamericanos*, 38, (19), 65-88.

-Ziccardi, A. & Saltalamacchia, H. (2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. *Revista Mexicana de Sociología*, 67, (1), 31-97.

Leyes y normas

-Constitución política del Estado Libre y Soberano de México, 1991.

-Ley reglamentaria del artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1995.

-Código Electoral del Estado de México, 2012.

-Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1992.

-Reglamento de participación ciudadana de Ecatepec de Morelos, 2004.

Documentos y links electrónicos

-Convocatoria para la elección de Consejos de participación ciudadana, delegados y subdelegados. (S/f). Recuperado el 5 de noviembre de 2018 a las 19:48 de http://www.ecatepec.gob.mx/participacion/convocatoria_copacis.pdf

-Directorio de Consejos de participación ciudadana 2009. (S/f). Recuperado el 15 de noviembre de 2018 a las 19:48 de http://www.ecatepec.gob.mx/transparencia/mecanismos/DIRECTORIO_COPACIS.pdf

-Resultados de la elección de ayuntamientos 2006 con base en las actas de computo municipal. Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). Recuperado el 28 de noviembre de 2018 a las 19:54 de http://www.ieem.org.mx/numeralia/elecciones/locales/MUN06/Aytos_2006.xls

-Resultados de la elección de ayuntamientos 2009 con base en las actas de computo municipal. Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). Recuperado el 30 de noviembre de 2018 a las 15:35 de http://www.ieem.org.mx/com2009/final_web/AYUN_2009.xls

Anexos



Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos

Ecatepec de Morelos, México a 05 de Noviembre de 2018

Nombre del solicitante: JESÚS TADEO BACILIO MUÑOZ

Folio de la solicitud: 00342/ECATEPEC/IP/2018

Ecatepec de Morelos, Estado de México a 31 de Octubre del 2018. Asunto: Se remite contestación. BACILIO MUÑOZ JESUS TADEO PRESENTE Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y en atención a la Solicitud de Información 00342/ECATEPEC/IP/2018, ingresada a través del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX), misma que a la letra dice "El numero de Consejos de Participación Ciudadana en Ecatepec durante los periodos 2000- 2003, 2003- 2006, 2006- 2009, 2009- 2012, 2012- 2015 y 2015- 2018." Por lo que al respecto, le hago llegar la respuesta emitida el Director de Gobierno. 1. Como marca el plan de Desarrollo Municipal, esta dependencia apoyo en el proceso de elección de Consejos de Participación Ciudadana y Delegados Municipales ; a partir de la elección 2016-2018 de autoridades auxiliares, el Municipio de Ecatepec cuenta con 396 Consejos de Participación Ciudadana. Así mismo le manifiesto a Usted que se realizó una búsqueda exhaustiva en nuestros archivos, por lo cual le participo que esta dependencia no cuenta con la información requerida en los que corresponde en los periodos del 2000 hasta el 2015, por consiguiente se le solicito su apoyo a Archivo Municipal a través de la Secretaria del H. Ayuntamiento, para que se nos brinde la información requerida en dicha petición. Se anexa oficios en forma pdf, que contiene Acta y copias de las respuestas de Archivo Municipal. Lo anterior con fundamento en el artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Estado de México y municipios. Por la atención brindada a la presente, reiteró a Usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración. ATENTAMENTE LIC. FERNANDO CABALLERO NUÑEZ TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA.

ATENTAMENTE

LIC. FERNANDO CABALLERO NUÑEZ



Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos

Ecatepec de Morelos, México a 10 de Noviembre de 2017

Nombre del solicitante: JESÚS TADEO BACILIO MUÑOZ

Folio de la solicitud: 00388/ECATEPEC/IP/2017

En respuesta a la solicitud recibida, nos permitimos hacer de su conocimiento que con fundamento en el artículo 53, Fracciones: II, V y VI de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, le contestamos que:

Ecatepec de Morelos, Estado de México a 10 de Noviembre del 2017. C. JESÚS TADEO BACILIO MUÑOZ P R E S E N T E Sea este el medio para enviarle un cordial y afectuoso saludo y al mismo tiempo en atención a su Solicitud de Información 00388/ECATEPEC/IP/2017, me permito informarle lo siguiente: Hago de su conocimiento que de acuerdo a lo anterior me permito informarle con toda amabilidad y respeto, que la Información Solicitada no encontró antecedente alguno en la base de datos del Área correspondiente la cual pertenece a Gobierno. Por otro lado se le hace de su menester y se sustenta con la Declaratoria de la Inexistencia de la Información referente a la Convocatoria de los Años 2003 y 2006 de las Elecciones de Consejos de Participación Ciudadana, Planes de Trabajo Anuales del Consejo de Participación Ciudadana de San Cristóbal Ecatepec de los Años 2006, 2007 y 2008, Informes Trimestrales del Consejo de Participación Ciudadana de San Cristóbal Ecatepec de los Años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2012 Lo anterior con fundamento en el artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Estado de México y Municipios. Por la atención brindada a la presente, reitero a Usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración. ATENTAMENTE LIC. FERNANDO CABALLERO NUÑEZ TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA

ATENTAMENTE

LIC. FERNANDO CABALLERO NÚÑEZ



Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos

Ecatepec de Morelos, México a 02 de Abril de 2019
Nombre del solicitante: JESÚS TADEO BACILIO MUÑOZ
Folio de la solicitud: 00113/ECATEPEC/IP/2019

En respuesta a la solicitud recibida, nos permitimos hacer de su conocimiento que con fundamento en el artículo 53, Fracciones: II, V y VI de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, le contestamos que:

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 12 y 59 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México Municipios, así como en contestación a la Solicitud de Información 00113/ECATEPEC/IP/2019, , este H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos hace de su conocimiento la respuesta emitida por la Dirección de Gobierno, secretaria de Ayuntamiento y la Dirección de Seguridad Publica y Transito, derivado de la información que obra en sus archivos, mismo que a su letra dice: • Me permito informarle que se hizo una búsqueda exhaustiva en los archivos de esta dependencia, y no existe información alguna referente al periodo 2009-2012. • Al respecto, comento a usted que se solicitó información de mérito al Archivo Municipal, mediante el diverso número AM/0270/2019 del cual se anexa copia para mejor preveer. • Sírvase encontrar adjunto al presente la documentación requerida en copia simple de la entrega de patrullas a los Consejos de Participación Ciudadana. Se anexan en formato Pdf las respuestas emitidas por las áreas antes mencionadas.

ATENTAMENTE

Lic. Brianda Eunice Iberri Estrada