



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de

México

México

Cruz Hernández, Pablo Armando; Ochoa Tinoco, Cuauhtémoc  
Avatares de la participación ciudadana en el Estado de México. La experiencia de los  
consejos de participación ciudadana en el municipio de Ecatepec  
Espacios Públicos, vol. 18, núm. 42, enero-abril, 2015, pp. 89-113  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67639329004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Avatares de la participación ciudadana en el Estado de México. La experiencia de los consejos de participación ciudadana en el municipio de Ecatepec

The hollowness of citizen's participation in the State of Mexico. The experience of participation of citizens council in the municipality of Ecatepec

Fecha de recepción: 29 de octubre de 2014

Fecha de aprobación: 16 de febrero de 2015

*Pablo Armando Cruz Hernández\**

*Cuauhtémoc Ochoa Tinoco\*\**

### RESUMEN

El artículo tiene como objetivo describir el proceso de elección de un Consejo de Participación Ciudadana en el municipio de Ecatepec, Estado de México, y analizar las repercusiones que tiene esta elección en la integración y funcionamiento de tal consejo y en la dinámica participativa de los ciudadanos. Con base en una revisión conceptual sobre participación ciudadana y un detallado ejercicio etnográfico se examina el contexto y las acciones de los actores políticos y sociales involucrados en él. El análisis de este microuniverso electoral nos da cuenta de los límites normativos de la participación y, sobre todo, del peso determinante de las prácticas político-culturales tradicionales del sistema político mexicano, las cuales obstaculizan y desincentivan la participación ciudadana real e incrementan los avatares de los ciudadanos para ejercer sus derechos y construir un mecanismo adecuado para intervenir en la esfera gubernamental con el fin de mejorar su deteriorado entorno urbano.

**PALABRAS CLAVE:** Participación ciudadana, gobierno municipal, cultura política, Ecatepec, México.

### ABSTRACT

This paper describes the process of election of the Participation of Citizens Council in the municipality of Ecatepec, Estado de México and it analyzes the repercussions that this election forges in the integration and operation of such councils and, especially, the participatory dynamics of the citizens. Based on a conceptual review on citizen participation and a detailed ethnographic exercise, we examined the context and the political and social players that are involved in such processes. The analysis of this electoral scenario presented us with regulatory limits of participation and, above all, the decisive presence of traditional political and cultural practices of the Mexican political system, which cripple and discourage a genuine citizen participation and increase the vicissitudes of citizens to exercise their rights and build an appropriate mechanism to intervene in public affairs in order to improve their deteriorated urban environment.

**KEY WORDS:** Citizens' participation, municipal government, political culture, Ecatepec, Mexico.

\* Instituto Politécnico Nacional, México.

\*\* Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México. Correo-e de contacto: cuauchoa@yahoo.com.mx

## INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana es la acción social por medio de la cual los ciudadanos pueden involucrarse e incidir de forma directa en la manera en que se toman las decisiones gubernamentales que les competen. Diversos autores la consideran como un elemento fundamental de todo gobierno democrático, puesto que es una forma que contribuye a disminuir la distancia entre los gobernantes y los gobernados (González, 2007), además de que contribuye a otorgar legitimidad al gobierno y promueve una cultura democrática (Ziccardi, 2004).

En México, sobre todo a nivel municipal, existen diversos mecanismos, instancias y marcos legales que tienen el objetivo de incentivar la participación ciudadana, como consejos consultivos, comités vecinales, consejos de participación, asambleas vecinales, entre otros. En la práctica, ésta presenta diversas problemáticas que no están previstas o que son producto de los contextos políticos culturales en donde se desarrollan, las cuales obstaculizan y delimitan su ejercicio y que no son consideradas, al menos no del todo, en las reglamentaciones y normas legales. Dichas situaciones alejan paulatinamente a la población en general interesada en participar en determinado momento en una instancia formalmente establecida, como se logró identificar en el proceso electoral del Consejo de Participación Ciudadana (COPACI) de la unidad habitacional “Fuentes de Aragón” en 2013. Según lo estatuido en el artículo 37 y 38 del reglamento de participación ciudadana del municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de

México (de aquí en adelante Ecatepec, como popularmente se conoce), éste es una instancia integrada por ciudadanos de cada comunidad, que funge como enlace entre la ciudadanía y el ayuntamiento, promueve la participación en los quehaceres gubernamentales y fortalece los lazos de solidaridad vecinal.

En este texto exponemos los resultados de una investigación en la que nos acercamos a la participación ciudadana desde una perspectiva fáctica, que nos permitió identificar algunas variables que no están previstas en los estatutos legales y que pueden significar un desincentivo y un obstáculo para la ciudadanía interesada en participar en los procesos gubernamentales. Antes de abordar ampliamente el tema mencionado del proceso electoral, el contexto en donde se desarrolló y las consecuencias de cómo se realizó; plantearemos de forma breve algunos aspectos teóricos y conceptuales relevantes sobre la participación ciudadana.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación es uno de los términos que más se utilizan en el lenguaje político común. Si bien tiene un sentido positivo, éste tiene una variedad de significados y contextos que hacen necesario una definición precisa para su descripción y su análisis. La participación es un acto social colectivo y al mismo tiempo producto de una decisión personal, por ello no se podría entender, sin tomar en cuenta dos aspectos relevantes: la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo la volun-

tad personal de influir en la sociedad (Merino, 1997: 11).

La voluntad personal de influir debe tener un objetivo y un sentido, así como identificar el ámbito de su intervención. Estos elementos son necesarios para entender los tipos, las dinámicas y la orientación de la participación en un determinado contexto social y político. Lucía Álvarez (1977: 34) plantea con claridad estos aspectos en su definición de participación:

La participación consiste en primera instancia en una actividad orientada hacia un fin; el cual pretende dar respuesta o solución a una necesidad, intenta por lo general modificar las condiciones en que se plantea tal necesidad o indica otras vías de acción que permitan atenderla. [Así] la participación puede generar transformaciones en cuanto a las vías de acción del Estado y su capacidad para que se dé respuesta a sus demandas.

En este sentido, la participación está determinada históricamente, su desarrollo dependerá de las características de cada sociedad, de las circunstancias y contextos en las que se impulse (del tipo de Estado, modelo económico, cultura política, formas de representación, etc.). La participación entonces adoptará formas distintas y, cada una de ellas, generará a su vez resultados singulares.

Una de esas formas de participación es la que se denomina participación ciudadana. Esta participación se relaciona con la intervención de los ciudadanos en la vida pública de una sociedad, en el ejercicio de ciertos derechos, así como la obligación de cumplir con

ciertos deberes en el marco de una comunidad estatal. En las décadas recientes este tipo de participación ha sido reivindicada y exaltada por diversos grupos en México y América Latina, que ante el desgaste de los sistemas representativos consideran que esta puede ser una forma más adecuada de relación entre la sociedad civil y el Estado.

No obstante, los cuestionamientos que se han hecho, coincidimos con otros autores en que en las democracias modernas, la participación ciudadana es un elemento que constituye una herramienta que se ha vuelto importante para acercar de forma efectiva el gobierno y sus procesos a cualquier ciudadano interesados en conocer e intervenir en ellos. En el modelo de la democracia representativa que se ha intentado establecer como hegemónico, el ciudadano común es marginado del ejercicio del poder, por lo que se debe procurar “una progresiva participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, única prueba de que el poder condensado en el Estado pertenece realmente al pueblo” (Montesinos, 2004: 94).

Además, ésta no sólo surge para abrir la posibilidad de que cualquier ciudadano sea participe del ejercicio del poder, sino que emerge como “un intento de regenerar el sistema y disminuir la distancia entre los gobernantes y gobernados” (González, 2007: 1), puesto que la democracia representativa ha sufrido diversas deformaciones, de tal suerte que pareciera ser que ya no se trata de un gobierno mayoritario que gobierna para las mayorías, sino de un gobierno elegido por la mayoría para beneficio de una minoría (Montesinos, 2004). Por ello, la

participación ciudadana promueve la intervención de los individuos o los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos decisorios en representación de sus intereses particulares (Cunill, 1991).

La participación ciudadana no solamente sirve a los ciudadanos, sino que contribuye a que se generen “mayores márgenes de gobernabilidad lo que permite avanzar formalmente en la democratización de la vida política local” (Casas, 2009: 60), es decir, incide positivamente en el desarrollo democrático del Estado. Además, ésta se puede considerar como el elemento indispensable para un buen gobierno (Ochman, 2004), ya que “la participación ciudadana, como hoy se entiende, emerge como la única forma de participación política que se incorpora formalmente al ejercicio del poder legitimando la posición de las élites gubernamentales y políticas” (Montesinos, 2004: 98), aunado a lo anterior, tal herramienta funge como promotora de la cultura democrática y como método para hacer más eficientes la decisión y la gestión pública (Ziccardi, 2004).

La participación ciudadana es un concepto determinado históricamente y con diversos matices, dependiendo de la corriente de pensamiento que la defina, podemos proponer un primer acercamiento a ella. Entendemos entonces la participación ciudadana como la institucionalización de la presencia de los ciudadanos en los órganos de decisión de las principales instancias de gobierno y, que a través de sus experiencias de intervención, busca mantener injerencia y control en el empleo de los recursos del Estado para obtener bienestar

social, de tal suerte que los ciudadanos puedan tener acceso a servicios y bienes públicos, ejercer sus derechos y promover iniciativas de dinamización de la vida pública, esto sin asumir las responsabilidades del Estado (Bañez, 1999; Casas, 2009; Tejera, 2006).

Aunado a lo anterior, la participación ciudadana, según diversos autores (Bañez, 1999; Montesinos, 2004; González, 2007; Casas, 2009), tiene una serie de elementos básicos que deben estar presentes para producirse de forma efectiva, los cuales pueden mostrarse de forma aislada o en conjunto, en función de diferentes contextos en los que se presente. Estos elementos son los siguientes: a) disposiciones gubernamentales, sean leyes, reglamentos u otros; b) información suficiente, accesible y confiable; c) voluntad para participar; d) posibilidades reales para poder hacerlo; e) recursos; f) conocimientos o capacidades para hacerlo; g) cohesión social y, sobre todo; h) confianza en las instancias que la fomentan. Los elementos identificados aquí los consideramos como los más relevantes, sin embargo, no se cierra la posibilidad de que existan otros.

Aquellos elementos serán necesarios para que se produzcan diferentes niveles de participación ciudadana como el de la participación en la información, en la consulta, en la decisión, en el control y en la ejecución de las acciones gubernamentales. En este último nivel se puede decir que se da el esplendor de la participación, pues implica la combinación de los anteriores niveles, además de un alto nivel de coordinación y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.

Con lo expuesto, pensamos que la participación ciudadana se puede concebir como una característica de las sociedades democráticas que permite a la ciudadanía involucrarse y contar con las posibilidades de intervenir, vigilar y controlar los procesos gubernamentales en cualquier sector y orden estatal, así como participar en la deliberación y en la toma de decisiones en el ámbito público. Sin embargo, las condiciones sociopolíticas y culturales del México contemporáneo generan procesos participativos que poco tienen que ver con el ideal desarrollado. Para muestra basta un botón.

#### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MÉXICO: EL CASO DE LOS COPACI

La participación ciudadana en México es un ejercicio aún incipiente. En los años recientes se ha desarrollado en nuestro país de manera constante, pero con reconocidas contradicciones y dificultades. El tema cobró importancia cuando, a pesar de que el país experimentó en la década de los ochenta un proceso de liberalización política y apertura democrática, diversos grupos de la sociedad mexicana no se sentían satisfechos por la relación y dinámica de la ciudadanía y el gobierno en sus diferentes niveles de responsabilidades, ello provocó un cuestionamiento profundo a las formas de relación sociedad-Estado.

En particular hubo una crítica al modelo de democracia representativa que se fue conformando a partir de las diversas reformas políticas de las últimas tres décadas. Entre los aspectos que motivaron tal cuestionamiento

están por ejemplo: el desprestigio de la clase política causada por la imposición de intereses personales o de grupo; la existencia de Congresos federales y estatales desvinculados de la ciudadanía que los eligió; la falta de representatividad de los partidos políticos y el dominio total de la vida política por parte de partidos políticos cerrados y que no practican la democracia interna.

Para dar respuesta al creciente descontento resultante de esta crisis, se introdujo el concepto de democracia ampliada o democracia de ciudadanía, el cual no sólo implica la participación de la sociedad a través del voto, sino que introduce otros derechos y una nueva relación entre los ciudadanos y el gobierno. Diversos sectores de la sociedad civil organizada impulsaron movilizaciones sociales e iniciativas políticas que tendieron a generar espacios de participación ciudadana a través de la creación de mecanismo, instancias y marcos jurídicos en los diferentes niveles de gobierno.

La participación ciudadana en el Estado de México ha sido promovida de diversas maneras por instituciones estatales y locales. Por ejemplo, en 1995 se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, incorporando mecanismos de participación, como el referéndum que fue exaltado como algo relevante para la entidad (Sánchez, 2009). Aunado a lo anterior, en la misma constitución, en su artículo 15, se considera ciudadano como actor significativo que puede intervenir en los quehaceres gubernamentales, ya que se menciona que las organizaciones civiles podrán coadyuvar en la elaboración de los planes de desarrollo tanto estatal como los municipales.

No obstante, a pesar de que los estatutos legales del Estado de México y sus municipios contemplen al ciudadano como un actor que pueda influir en los procesos gubernamentales, se debe tomar en cuenta que esto no garantiza que los individuos logren participar de forma efectiva ya que, como señala Sánchez, “el ciudadano común no tiene los conocimientos básicos necesarios de técnica legislativa” (Sánchez, 2009: 98), es decir, aunque las instituciones formales prevén a la participación ciudadana, en realidad debido a la complejidad generada por las mismas instituciones, éste rara vez lo hace, ya que necesita de un saber especializado para intervenir en la dinámica participativa.

La participación ciudadana no es un aspecto que tenga un lugar relevante en la agenda del desarrollo municipal (INAFED, 2014), existen autores como Arellano y Cabrero (2011) que sostienen que para el desarrollo en los municipios mexicanos, uno de los elementos indispensables es contar con una ciudadanía participativa y vigilante de los procesos gubernamentales, ya que el desempeño de los organismos del Estado no solamente es responsabilidad de los actores gubernamentales, sino también de la ciudadanía que puede permitir e influir, o no, en los quehaceres del gobierno.

En este contexto, en el Estado de México existe un impulso formal y un reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana, ya sea a través del fomento a dicha participación o de la creación de mecanismos e instancias legales como los Consejos de Participación Ciudadana, mismos que, según lo estatuido en el capítulo quinto del título tercero

de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México vigente en 2014, éstos fungen como órganos de colaboración y comunicación entre la comunidad y las autoridades para que la ciudadanía pueda coadyuvar en la elaboración, cumplimiento y modificación de planes y programas municipales, así como en la supervisión de los servicios públicos.

Con lo anterior, se observa que el Estado de México y sus municipios cuentan con instrumentos gubernamentales que pueden ayudar a generar aquellos vínculos tan necesarios entre los ciudadanos y sus gobiernos, como es el caso de los COPACIS en el municipio de Ecatepec. Analizar esta experiencia en uno de los municipios más grandes y complejos de países puede dar pistas más finas de la dinámica de la participación ciudadana en México. Este municipio es el más poblado de la República (INAFED, 2014), además de ser el tercer mayor contribuyente al Producto Interno Bruto (PIB) del Estado de México (IGECEM, 2012), entidad federativa que es la segunda principal contribuyente del PIB nacional (INEGI, 2012), y es uno de los municipios más importante de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. No obstante, su importancia económica, el crecimiento urbano caótico que ha experimentado este municipio, las condiciones de pobreza y desigualdad existentes, aunado a la incapacidad de los poderes municipal, estatal y federales de prevenir el delito y de impartir justicia, han contribuido a que en los años recientes este ayuntamiento haya experimentado un incremento considerable en los índices de inseguridad pública (véase Fernández, 2014), situación que impacta, sin duda, el ánimo e

interés de la ciudadanía por participar en los asuntos públicos de su entorno inmediato.

Los COPACI se encuentran regidos por el artículo 41 del bando municipal de Ecatepec, vigente en 2014, donde se le atribuyen funciones como órganos de representación entre la ciudadanía y el gobierno municipal para la promoción de la participación, la gestión social y el resguardo de los bienes inmuebles que se utilizan para el beneficio de la ciudadanía. Asimismo, en el artículo 37, título quinto, capítulo primero, del reglamento de participación ciudadana vigente en 2014 del municipio de Ecatepec, se menciona que éstos, además de servir como enlace entre el gobierno y ciudadanía, así como ayudar a elaborar y supervisar los planes y programas gubernamentales, tienen la finalidad de fortalecer los lazos de solidaridad vecinal y el espíritu cívico social.

Si bien existen aspectos positivos de esta figura de participación ciudadana, es claro que en su conformación y funcionamiento existen diversos aspectos que distorsionan su finalidad y producen una marcada desconfianza e indiferencia entre los ciudadanos. Esta situación se observa de forma detallada en un caso particular: la elección del COPACI del fraccionamiento Fuentes de Aragón (FA) en 2013. El seguimiento puntual y el análisis amplio del proceso y sus consecuencias proporcionaron una perspectiva que permite cuestionar si estas instancias realmente se integran democráticamente por ciudadanos y si cumplen con su función marcada en la ley.

La zona en la que se ubica Fuentes de Aragón, es un lugar de gran competencia política, ya que dos de los partidos más impor-

tales a nivel nacional, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el de la Revolución Democrática (PRD), tienen una presencia y un activismo notables en ese espacio. El lugar en donde se ubica nuestra colonia de estudio es de gran interés político por la participación electoral que ha tenido en los años recientes. A diferencia del 53.4% promedio de participación ciudadana en las elecciones federales de 2012 en el municipio de Ecatepec, en el distrito XVII Federal, donde se encuentra FA, se tuvo una participación del 64.88% (IFE, 2013), es decir, el distrito rebasa el promedio de participación que tiene el municipio y si consideramos que, de forma particular, FA cuenta con un padrón electoral que supera las 10 000 personas (IEEM, 2012), entonces intuimos que este territorio se convierte en un espacios de interés para aquellas fuerzas políticas que predominan en el municipio, tanto en las elecciones municipales, estatales y federales como en las de los COPACI.

## EL COPACI DE FUENTES DE ARAGÓN: ENTRE LOS BUENOS DESEOS Y LA REALIDAD

El análisis de las diversas situaciones que se presentaron en el proceso electoral del COPACI de FA en 2013, permite identificar aspectos que obstaculizan y limitan el ejercicio ciudadanos para constituir un espacio de participación e interlocución con el gobierno municipal. Este análisis se realizó con base en información obtenida de distintos miembros de los grupos que participaron en dicho proceso, en opiniones y testimonios de habitantes



del fraccionamiento, así como material recopilado en el trabajo de campo realizado antes, durante y después de la actividad electoral en cuestión.<sup>1</sup>

Durante el periodo electoral del COPACI, identificamos tres etapas del proceso que llevaron a su conformación, las cuales en este trabajo seguimos con detalle de modo que logramos observar los aspectos que intervienen y afectan el proceso electoral y la participación ciudadana. Estas etapas se presentan de la siguiente manera: la preinscripción, la inscripción y la contienda electoral.

### *Fase de preinscripción*

El primero momento de la contienda electoral, aunque no de manera formal, se puede establecer hacia finales de septiembre de 2012, puesto que diversos grupos comenzaron a formarse y a promoverse anticipadamente debido a que

existían rumores en los cuales se afirmaba que el evento, así como sucedió en las elecciones de 2009 (véase convocatoria COPACI, 2009), se llevaría a cabo en los meses de octubre y noviembre. Dichos rumores no podían ser desmentidos, ya que las autoridades municipales no brindaban información sobre la fecha exacta en que se llevarían a cabo los procesos electorales.

Ante la falta de información y claridad sobre el inicio del proceso diversos grupos se fueron integraron o buscando alianzas para conformar posibles planillas competidoras. En esa dinámica surgió un grupo de trabajo que se caracterizaba por no contar con algún vínculo político ni de otra índole, así como tampoco por haber sido partícipe de contiendas electorales anteriores, es decir, el equipo era un grupo de ciudadanos heterogéneo (edad, actividad laboral, formación profesional), sin vínculo político y gubernamental, sin experiencia previa que en adelante denominaremos Grupo Ciudadano Fuentes de Aragón (GCEFA).

<sup>1</sup> Para aproximarnos a la dinámica política de la localidad de estudio y tener un panorama general de la acción y voz de los diferentes actores se realizó un ejercicio de etnografía política, aunado a la utilización de otros instrumentos y técnicas de investigación que nos proveyeron de información cualitativa relevante. Una de ellas fue la aplicación de una encuesta a 150 residentes del fraccionamiento, en la cual se sondeo, por una parte, su conocimiento sobre los COPACI y el funcionamiento de esta instancia de representación ciudadana y, por otra, su opinión sobre los principales problemas del fraccionamiento. Asimismo, se entrevistaron o se obtuvieron testimonios de diversos miembros de las fórmulas participantes en la elección, además de algunos personajes claves del fraccionamiento en diferentes etapas del proceso electoral: en reuniones de los grupos, en mítines o en encuentros personales. Finalmente, se hizo una revisión documental de los materiales programáticos y propagandísticos de los grupos ciudadanos que disputaron el COPACI de Fuentes de Aragón y de los documentos relacionados con el marco jurídico y procedimental de las elecciones ciudadana en el municipio de Ecatepec; así como de las estadísticas electorales generales del municipio en los años recientes.

Como se mencionó, la fecha en que se supondría que debía de comenzar el registro de los grupos de trabajo para participar en el evento, fue pospuesta y los ciudadanos interesados necesitarían estar al pendiente constantemente para participar de la contienda electoral. Nunca se supo el motivo de la postposición del proceso inicial ni el secreto que rodeó la definición de fechas del mismo, no obstante que se tenía un periodo establecido por ley para ello.

Legalmente no existió ningún retraso en los tiempos marcados para la contienda, puesto que en la Ley Orgánica Municipal, en su artículo 73 del capítulo quinto, menciona que los miembros del Consejo de Participación Ciudadana deben ser electos en el año inmediato a la elección del ayuntamiento, entre el segundo domingo de marzo y el día 30 del mismo mes, que en su caso fue marzo de 2013. Sin embargo, este dato causaba confusión e incertidumbre entre algunos ciudadanos interesados, puesto que esperaban que la fecha fuera similar a la que estableció la convocatoria de 2009, este ánimo de duda e inseguridad se identificó en diversos grupos que pretendían participar en estas elecciones. Por esta situación, aunado a la escasa, vaga e inadecuada información que brindaban las autoridades municipales, los ciudadanos estaban en completa incertidumbre al no estar seguros de los días que daría comienzo tal contienda, por lo que los diversos equipos que deseaban participar debieron estar preparados para hacerlo, tanto para octubre y noviembre de 2012 como para marzo de 2013.

Se observa que aquí surge una de las primeras complicaciones para los ciudadanos

sin vínculos partidarios o relaciones con autoridades municipales que quieren participar. La desinformación y el rumor hace que los ciudadanos tengan que conocer con detalle la normatividad legal que rigen las elecciones del consejo de participación, y al mismo tiempo, estar atentos a la dinámica del rumor y participar de la escucha de “radio pasillo”, además, esta situación de incertidumbre llevó paulatinamente a los ciudadanos a invertir más tiempo, recursos y esfuerzo para no ser sorprendidos por las decisiones de la autoridad electoral. La paciencia y el preguntar frecuentemente sobre tiempos, formas y procedimientos fue la constante.

Con base en la historia electoral mexicana, intuimos que lo expuesto se debió a decisiones de la autoridad local para generar condiciones que favorecieran a los grupos vinculados con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), no sólo en Fuentes de Aragón sino en otras colonias y fraccionamientos del municipio. Es pertinente anotar que el PRI estaba a cargo de gobierno municipal y estatal. El hecho de mantener en secreto tiempos que debieran ser públicos y no brindar la información adecuada, pudo corresponder a un principio estratégico básico en donde el objetivo es disminuir la moral de los posibles grupos no relacionados con el PRI que pretendían competir en las elecciones del COPACI e incrementar la de sus propios candidatos, lo que aventajaría drásticamente al equipo elegido y colocado por el partido.

Una pregunta que surge es por qué tanto interés de ciertos grupos y de la autoridad municipal por este espacio de representación

y participación ciudadana. Una posible respuesta es que en la práctica los COPACI se han convertido en un espacio donde se pueden colocar allegados del ayuntamiento o de los partidos con el fin de promover las acciones, los programas gubernamentales o las actividades partidistas, de forma directa, que fortalezcan la lógica clientelar (Álvarez, 2012); de tal suerte que, por una parte, el ayuntamiento cuenta con un instrumento participativo del cual tiene garantía sobre su control (Font *et al.*, 2012) y que, en su caso, legitime las decisiones gubernamentales. Por otra parte, los partidos cuentan con la posibilidad de tener cierta influencia y capacidad de negociación con la autoridad municipal y generar simpatizantes dentro de la comunidad y ampliar su base territorial independientemente si está en el gobierno o no.

### ***Fase de inscripción***

El ayuntamiento de Ecatepec cumplió con el límite de la fecha estatuida en la ley orgánica para publicar la convocatoria ya mencionada, este suceso se presentó en circunstancias que no fueron óptimas y que pudieron afectar de forma directa el número de grupos que buscaban inscribirse a la contienda.

En primer lugar, es necesario señalar que, según lo estatuido en el artículo 18, del título segundo, en el capítulo II del reglamento de participación ciudadana, la convocatoria debe ser publicada en los lugares más visibles y concurridos de cada comunidad, sin embargo, como constatamos en

Fuentes de Aragón no se cumplió con esto, puesto que en ningún lugar de la unidad habitacional, sea de los más concurridos o no, se pudo apreciar tal publicación y las personas que deseaban enterarse de ésta, tuvieron que consultar la página electrónica del municipio o recurrir al ayuntamiento de Ecatepec, como lo expresaron los integrantes del GCFA, por lo que un ciudadano interesado en participar y que no usa medios electrónicos tuvo mayor dificultad de enterarse y obtener aquella publicación.

No obstante, el grupo de ciudadanos (GCFA) logró informarse y obtener por medios electrónicos tal convocatoria. En ellas se observó que la inscripción para concursar en las elecciones de COPACI era sumamente complicada y laboriosa, debido a que existían algunos requisitos, los cuales se expone a continuación, que parecía estaban diseñados para limitar o poner obstáculos a los ciudadanos que deseaban participar.

El primer requisito que se presentaba como un obstáculo, fue que para formar una planilla y participar, se tenía que reunir un grupo de 17 personas para ocupar los cargos titulares, suplentes y un supervisor electoral, tanto del Consejo de participación, como de la delegación, como se puede verificar en la convocatoria COPACI 2013-2015. Esto representó un problema debido a que FA es una unidad donde, según una encuesta propia aplicada a habitantes de este fraccionamiento, cerca del 65% de sus habitantes desconoce la existencia de dicho tipo de órganos de participación y, aproximadamente, un 80% no tenían conocimiento sobre las fechas en que se llevaría a cabo el proceso para renovar el

COPACI.<sup>2</sup> Esta situación, sin duda, reducía la posibilidad de encontrar ciudadanos dispuestos a participar, al margen de los grupos partidistas o vinculados con los grupos que tradicionalmente han sido representantes formales de los vecinos del fraccionamiento.

En segundo lugar, cada una de las 17 personas que estuviera en la disposición de participar necesitaría desembolsar \$130.00 pesos aproximadamente por documentos y trámites para cumplir con los requisitos de inscripción como: carta de residencia, acta de nacimiento, curp, fotografías, fotocopiado de formatos, transporte, etc. En total cada planilla gastó en todo ello aproximadamente \$2000.00. En el caso del GCFA, su representante comentó que ellos habían erogado cerca de \$2 200.00 pesos sólo para costear la posibilidad de inscribirse al proceso electoral mencionado.

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. Debido a esto, los días destinados para reunir todos los documentos requeridos para la inscripción fueron 14,

sin embargo, a razón de que se publicó en la tarde del primero de marzo, que fue un viernes 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. Sin duda, estas situaciones representaron un inconveniente más puesto que el tiempo, que es un factor de suma importancia, era muy reducido.

Por último, debemos agregar que, a pesar de que “la participación ciudadana requiere de información accesible y confiable sobre las diferentes áreas del quehacer gubernamental” (Casas, 2009: 65), un aspecto informativo particular de la convocatoria expedida por el ayuntamiento fue uno de los principales causantes de problemas que obstaculizaron la inscripción de diversos ciudadanos comunes, puesto que instruía lo siguiente. El documento de solicitud de registro debía ser solicitado en la recientemente creada Unidad Administrativa Territorial (UAT),<sup>3</sup> situación que resultó ser sumamente conflictiva debido a que la di-

<sup>2</sup> Encuesta aplicada de forma aleatoria a 150 residentes mayores de edad. El objetivo del instrumento fue indagar la opinión de los pobladores sobre las diferentes problemáticas urbanas y sociales que aquejaban a la comunidad del fraccionamiento en esos momentos, así como explorar el conocimiento de los encuestados sobre los COPACIS y el proceso para su conformación. La encuesta se aplicó entre la segunda y tercera semana de noviembre de 2012.

<sup>3</sup> La UAT, es un órgano administrativo que surgió en el municipio de Ecatepec en 2013 y sirve de apoyo al gobierno municipal para gestionar y elaborar los programas públicos que respondan a las demandas ciudadanas de cada una de las cinco unidades territoriales en el municipio, además, se encargan de recopilar los diagnósticos que, según el reglamento de participación ciudadana, los COPACI de cada colonia elaboran.

rección contenida en la convocatoria era incorrecta, ya que indicaba que la UAT XLII, la cual compete a fraccionamiento, se encontraba a una gran distancia del sitio real donde se ubicaba físicamente dicha unidad administrativa.

Aquella complicación no podía ser resuelta por el gobierno municipal, puesto que, según éste, el proceso iba a ser manejado por la UAT de cada distrito y las direcciones expuestas en la convocatoria habían sido proporcionadas por el Consejo Municipal Electoral, por lo que el municipio no contaba con la dirección exacta de la UAT, lo que provocó agotamiento, impaciencia, desesperación y, en el caso del GCFA, reducción en el tiempo para realizar el trámite. Sin embargo, la falsa ubicación y la falta de información, así como en situaciones anteriores, pudo haber sido un acto premeditado para aventajar al equipo del partido oficial.

En resumen, un ciudadano sin vínculos de algún tipo, únicamente lograría tan sólo inscribirse al proceso electoral si contaba con un equipo de 17 personas que estuviera en posición y dispuesta a pagar un monto individual aproximado de \$130.00, que contara con todos y cada uno de los documentos originales solicitados y que tuviera la suerte de haber podido encontrar la ubicación real de la UAT para obtener la solicitud y entregar los documentos necesarios en un tiempo aproximado menor a 9 días, en función del lapso en que se lograra localizar la UAT, entre otros factores.

En este sentido, coincidimos con González y Ziccardi, cuando el primero argumenta que “uno de los principales límites a la promoción de la participación ciudadana surge cuando las autoridades públicas no disponen

de canales efectivos para informar a los ciudadanos y a los grupos implicados en el proceso participativo (González, 2007: 5), y en el caso de Ziccardi (2004) sostiene que en los municipios mexicanos las instancias que se encargan de promover la participación ciudadana ocupan una posición sumamente débil en cuanto a recursos y capacidad para incidir en otras instancias para generar un gobierno participativo.

Sin embargo, a pesar que estos factores pudiesen presentarse en otros escenarios, en el caso del distrito XVII el problema principal fue que en la práctica pareciera que el propósito de las autoridades gubernamentales era no incentivar la participación ciudadana, sino evitarla. Los medios de participación ofrecidos por los políticos ponen trabas a la voluntad participativa de los ciudadanos (González, 2007), su propósito pareciera que es minar el campo de la participación para que se inscriba el menor número de grupos civiles y así reducir la cantidad de competidores y, con esto, aventajar al equipo vinculado por el partido o el gobierno hegemónico.

Ahora bien, consideramos prudente señalar y hacer énfasis en que las mencionadas dificultades no se presentaban en los equipos que contaban con algún tipo de contacto en el gobierno, que ya habían participado en procesos de la misma índole, o que contaban con la tutela directa de algún partido político, y es que, como se expone en algunos testimonios de ciertos miembros de las fórmulas que competirían en FA recabados en el trabajo de campo, tales grupos adquirieron la información requerida en forma y tiempos adecuados,

además, la reunión de todos los integrantes del equipo, su organización y los recursos materiales utilizados estuvieron a cargo del PRI y del gobierno municipal, así tuvieron sobre los demás miembros “(...) la ventaja de poseer más información, recursos, influencia, capacidad para hacer favores, y por lo tanto es más fácil que conserven sus posiciones, que se ganen aliados, que se fabriquen apoyos de todo tipo” (Escalante, 2001: 43); así pues, únicamente los miembros que no habían sido formados o que no tenían vínculos con partidos político y el gobierno, fueron los que se enfrentaron a dichas dificultades.

Asimismo, pudimos observar que, por lo general, en Fuentes de Aragón se presenta la misma situación identificada por Rocchi y Venticinque, cuando sostienen que “excepto los que son políticamente participativos por su militancia o cercanía a partidos políticos, la mayoría de ciudadanos que participan han tenido una experiencia de participación anteriores en organizaciones sociales” (2010: 606), además, “la población que tiende a participar en estas instancias es en general la que se encuentra vinculada de alguna manera a los partidos políticos” (Álvarez, 2006: 81).

Por último, sobre la etapa de inscripción, cabe señalar el hecho de que los partidos políticos han sido uno de los medios para que los representantes lleguen al poder y permiten que aquellos cuenten con influencia sobre el criterio y las decisiones de los mismos, de tal suerte que podemos concebir al representante como un miembro más del partido y, por lo tanto, éste no tiene la obligación de atender los intereses de sus electores, sino que puede

priorizar los del partido (Casas, 2009). De esta forma, en lugar de que la participación ciudadana sea una forma de reivindicación de las instituciones para garantizar que los intereses de los ciudadanos estén presentes en el seno del Estado (Montesinos, 2004), en este caso sucede lo que Álvarez (2006) identifica con claridad: las formas de participación ciudadana parecen ser sólo redes sobrepuestas a las redes de organización preexistentes, es decir, una extensión más de organización gubernamental y partidista, lo cual contribuye a que se genere una percepción señalada por Escalante, en donde “los políticos parecen estar cada vez más lejos de las preocupaciones de la gente común y parecen cada vez más semejantes entre sí” (2001: 42-43).

Hasta este punto hemos hecho un recorrido por dos etapas a las que un ciudadano sin vínculos tiene que enfrentarse para poder participar activamente dentro de un COPACI: la expedición de la convocatoria y la de inscripción a las elecciones. Sin embargo, existe una tercera y última etapa que es de suma importancia, puesto que en ésta, los grupos de ciudadanos, que una vez inscritos conformaron las denominadas “planillas”, se envuelven en una contienda electoral en donde surgen diversas problemáticas y técnicas usadas para ganar la competencia y formar parte del mencionado consejo.

### ***La contienda electoral***

Una vez que los diversos grupos se inscribieron, el Consejo Municipal Electoral, según lo

establecido en los términos de la convocatoria de 2013, se dio a la tarea de, a través de la UAT, de revisar la documentación y publicar la resolución final sobre los equipos que lograron cumplir con los requisitos de forma adecuada y a los cuales se les asignaría un número de planilla que los identificaría en la contienda.

Este proceso resolutorio no fue la excepción en presentar problemas, puesto que trajo consigo otro de los factores que perjudicarían, en mayor medida, a aquellas planillas ciudadanas al margen del sistema y es que, según lo indicado en tal convocatoria, el Consejo Municipal Electoral contaba con fechas límites que fueron el sábado 16 y domingo 17 de marzo de 2013 para dar a conocer los resultados finales de procedencia o no de la inscripción, situación que no tuvo respuesta sino hasta el día lunes 18 de marzo a las 7 pm, de tal suerte que la UAT, a última hora pudo informar de las listas finales; por lo tanto, el tiempo de campaña con el que se contaba, tomando en cuenta que según la misma convocatoria sólo se permitía hacer campaña hasta 24 horas antes de la elección, es decir, hasta el sábado a las 9 am de la misma semana, era de cuatro días, lo que puede ser considerado como insuficiente. Una vez que a los diversos grupos les fue ratificado la procedencia de su solicitud conforme se establece en la convoca-

toria, cada equipo les fue asignado un número de su planilla y, con esto, se dio inicio a los actos campaña electoral. En esa situación, el GCEA reunió recursos necesarios, organizó la campaña y puso en marcha la difusión de sus propuestas en un breve lapso que resultó ser una tarea ardua y desgastante.

Como en situaciones electorales anteriores, las planillas que ya habían participado en otros procesos de elección, como la denominada planilla 1, así como la que contaba con asesoría y apoyo visible del PRI<sup>4</sup> y de algunos militantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD), la planilla 2, no tuvieron este problema para iniciar su campaña electoral, puesto que las dos habían comenzado a realizar actos que se podría considerar como de proselitismo aproximadamente un mes antes, es decir, con mucha antelación al dictamen de procedencia. No obstante, la falta de ese dictamen, las planillas 1 y 2 comenzaron su campaña con cierto tiempo de ventaja, violando desde el inicio las disposiciones legales del proceso.

Debido a su experiencia, aquellos grupos llevaron a cabo los mencionados actos sin que, de alguna forma, se pudiera interpretar como actos de campaña, puesto que en ninguna ley, reglamento o en la convocatoria, se hacía especificación alguna de qué tipo de re-

<sup>4</sup> Es pertinente señalar que la información de que la planilla 2 era apoyada por el PRI, provino directamente de uno de los miembros de esa planilla. En una reunión efectuada el 19 de marzo de 2013, a la cual tuvimos oportunidad de asistir, la actual delegada del COPACI Fuentes de Aragón, que en ese momento era integrante de la planilla 2, propuso a diversos miembros del GCEA desistir de su objetivo de competir por el Consejo a cambio de un lugar en su planilla, ya que aseguró, ella y su planilla eran las ganadoras de la contienda, pues así había sido definido por el partido y no tenía caso competir; lo importante era unir fuerzas.

uniones o mítines se pueden concebir como de esa índole, por lo que todas las reuniones o mítines que realizaron los integrantes de otras planillas para promoverse entre los ciudadanos antes de la fecha indicada, pudieron ser percibidos como acciones que se encuentran dentro del marco legal, es decir, dichos grupos aprovechan las diversas interpretaciones que pueden hacerse sobre el marco jurídico para obtener alguna ventaja ante sus competidores.

Como complemento a lo anterior, debemos mencionar que durante este periodo las diversas planillas tenían que asumir los costos necesarios para la difusión de sus propuestas entre los habitantes de la comunidad a la que pertenecen en, reiteramos, cuatro días, de tal suerte que el alcance de su acción propagandística estaba en función del tiempo y los recursos con los que contaba para el periodo de campaña. En este contexto, se observa que a los 130 pesos por persona que se utilizaron sólo para la etapa de inscripción, se debió añadir un costo extra por el concepto de gastos de propaganda, lo cual incrementó los costos a una cantidad indeterminada que dependió del tipo de campaña que se llevó a cabo.

Dicha problemática, así como muchas otras, no se presentó en los grupos vinculados a algún partido o al gobierno, puesto que, como se mencionó, aquellos absorben todos los gastos que genera la planilla a la que apoyan, situación que se pudo comprobar debido a la magnitud de la campaña emprendida por el grupo apoyado por el PRI y el gobierno por lo que la competencia resultó desigual, ya que los grupos que cuentan con tales recursos pueden llevar a cabo una campaña de

mayor alcance e impacto, comparada con la que los ciudadanos sin este tipo de recursos pueden elaborar.

En el caso de Fuentes de Aragón, esta inequidad en los gastos fue de tal magnitud que la planilla del PRI, que fue también la del gobierno, se dio el lujo de obsequiar apoyos alimenticios para la canasta básica (despensas), así como montar un espectáculo a pequeña escala y obsequiar vales para tamales y atole canjeables únicamente en el lugar y día de la elección, mientras que la planilla 1 y la del GCFA tuvieron serios limitantes en este aspecto. Fue claro que en estos comicios la planilla apoyada por el gobierno municipal y el PRI, replicó diversos mecanismos utilizados para las campañas electorales de los diferentes órdenes de gobierno, como lo son el clientelismo y el corporativismo, situación que generó una marcada inequidad en la competencia, ya que, al menos en este caso, los recursos de los ciudadanos sin vínculo alguno fueron sumamente exiguos a comparación de los que obtuvo la mencionada planilla. Sin duda, estas acciones dan cuenta de las arraigadas prácticas que caracterizan la cultura política dominante, la cual ha impedido transitar a otras formas de relación y participación políticas democráticas.

Un ejemplo que sintetiza las prácticas y mecanismos clientelares y corporativos que asfixian la participación ciudadana en este tipo de experiencias es la patrimonialización del espacio público a partir de la influencia o relación de grupos de presión local con el gobierno. A partir de un permiso municipal para el establecimiento del llamado “bazar navideño”, mercado de temporada de extensión con-



siderable que se instala en el camellón principal de la unidad, se teje una red de intereses personales y de grupo que son protegidos por el COPACI y el municipio, como lo argumentaron diversos miembros, tanto de la planilla 1, como de la del GCFA. Esta red de relaciones ha llevado a establecer un intercambio de favores entre quienes gestionan el bazar y la autoridad municipal, favores que se reflejaron en las elecciones del COPACI.

Una más de las problemáticas que logramos identificar durante esta etapa estuvo relacionada con otro tipo de actos de proselitismo. Según la convocatoria para la elección de COPACI de 2013, cualquier acto de difamación, agresión o descalificación, puede ser sancionada por el Consejo Electoral Municipal si es debidamente acreditada, sin embargo, al menos en el caso de Fuentes de Aragón este tipo de actos hostiles se presentaron contra el GCFA, sin que pudiera existir sanción alguna, ya que tales acciones resultan sumamente difíciles de comprobar ante el consejo electoral, en parte por la naturaleza de éstas y en parte, porque ningún marco jurídico ni en lo establecido en la convocatoria, indica cuál era el tipo de pruebas aceptadas para acreditar dichas situaciones.

De esta manera afirmamos que la mencionada regla prevista en la convocatoria, únicamente tiene un carácter expositivo, puesto que en la práctica no es funcional, por lo que debería ser revisada y modificada, ya que de no ser así las planillas de ciudadanos independientes interesados en participar seguirán enfrentándose a tales grupos hostiles, lo que implica desigualdad en la competencia, lo cual alimenta la

ecuación de mayor desigualdad en la competencia, menos interés ciudadano en participar.

Para concluir con las observaciones del proceso electoral COPACI, 2013-2015, durante la etapa que comentamos, una vez expirado el tiempo límite para realizar los actos de campaña, las diversas planillas procedieron a prepararse para la jornada electoral que tuvo lugar el 24 de marzo, en donde surgieron otras problemáticas que identificamos a continuación.

En primera instancia, debemos señalar un acto que, aunque los reglamentos, leyes y la convocatoria no marcan como irregular o prohibido, causó gran sentimiento de inequidad, al menos en la planilla del GCFA. De forma casual, el lugar donde se instaló la mesa receptora del voto, decisión que correspondió al Consejo Municipal Electoral, se encontraba exactamente frente a la casa de una de las principales integrantes de la planilla que apoyaba el PRI y el gobierno, de forma tal que no solamente su propaganda era mayor en todos sentidos, situación que por sí misma causa una sensación de competencia arreglada con resultados ya definidos (Escalante, 2001), sino que dicha ubicación brindaba una posición táctica para poder aventajar a esta planilla debido a que todos los habitantes de su calle tendrían la facilidad de poder votar sin salir de su cuadra, por lo que el tiempo destinado a este acto fue menor a comparación de otros ciudadanos; en segundo lugar, porque, como argumenta Beltri, las personas que juegan en su territorio cuentan, de cierta forma, con mayor seguridad y ventaja con respecto a sus contrapartes que se trasladan a un terreno de juego ajeno al suyo (2000) y; por último, tal seguridad y

ventaja proporcionada generaron fortaleza en uno de los contendientes y contribuyeron a definir el resultado de la elección.

Este no fue el único problema identificado, la convocatoria mencionaba que las mesas receptoras del voto debían ser instaladas el día de la elección a partir de las 9:00 am y hasta las 17:00 horas, en Fuentes de Aragón esto no aconteció como se había establecido, pues la mesa de recepción fue instalada con una hora de retraso, aproximadamente de tal suerte que muchas de las personas que se encontraban formadas desde temprana hora para poder votar, se retiraron después de esperar un tiempo considerable la apertura de la casilla, y como se mencionó, en una colonia donde la participación en tales procesos es escasa, este factor ocasionó que la votación final fuera aún menor.

### ***Los resultados y la evaluación***

Finalmente, debemos señalar los resultados del proceso electoral, aspecto fundamental que tiene que ver con la legitimidad y funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana. Para la elección en Fuentes de Aragón, según sostuvo el supervisor de casilla del GCFA, el consejo electoral había designado un total de 2000 boletas, no obstante, al terminar la elección la cantidad de votos totales fue de 750 votos, aproximadamente, de los cuales la planilla vencedora, es decir, la que fue apoyada por el PRI y el gobierno, obtuvo un total estimado de 430, mientras que las otras dos planillas no lograron alcanzar los 200 cada una, de tal suerte que el total de

participación, en función de las boletas que se designaron, no rebasó el 35.25%.

Debido a la baja participación en este tipo de procesos, las autoridades electorales no ponen a disposición el total de las boletas correspondientes a la colonia y es que según un documento del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM, 2012), el total de la lista nominal de electores registrados para las elecciones federales de 2012 en Fuentes de Aragón fue de 11 491 personas, por lo tanto, el porcentaje real de participación en este proceso fue apenas del 6.52%.

A pesar de que la suma total de votos fue de 6.52%, la planilla vencedora solamente obtuvo 3.91% del total de los ciudadanos que se encuentran en el padrón electoral. Debido a tal situación, podemos sostener que en realidad el COPACI no es una figura que pueda representar de alguna manera los intereses de la comunidad, de tal suerte que no solamente este órgano se torna en un instrumento inservible para la población, sino que tampoco es útil para que el gobierno municipal pueda ponerse en contacto con sus ciudadanos, por lo que el consejo resulta una figura que no es funcional en términos de legitimidad ni para el gobierno ni para los ciudadanos.

La escasa participación electoral indica que en realidad el abstencionismo predominó de manera contundente, y aunque para Fernando Escalante éste sea un dato difícil de interpretar (*cf.* Escalante, 2001), nosotros atribuimos la escasa participación a diversos motivos que logramos identificar durante el proceso y que expondremos enseguida, puesto que tal abstencionismo es una de las situaciones más impor-

tantes que caracteriza a la figura de Consejo de Participación Ciudadana.

En primera instancia, la baja participación la podemos atribuir a la falta del carisma generado dentro de la comunidad, ya sea por una persona, un grupo de personas o una institución (Ossinovski, 2010), esto es, ningún integrante de las diversas planillas, los partidos políticos involucrados, el gobierno, el tipo de campañas y propaganda utilizada o la figura de COPACI, contaron con la capacidad de motivar a los ciudadanos para que fueran partícipes del evento. No obstante, aunque este puede ser uno de los principales factores que incentivan a las personas a participar, no podemos atribuirle todo el peso de la poca participación a la falta de carisma, ya que no debería ser necesaria la existencia de un personaje o institución de carácter extraordinario, o fuera de lo común, características que Weber identifica en las personas carismáticas (Weber, 1998), para lograr que la comunidad se interese en dicho tipo de órganos de participación.

Entonces, para entender el bajo involucramiento de los habitantes en este proceso, debemos considerar también la ausencia de dos factores importantes que, según González (2007) y Tejera (2006), intervienen e incentivan la participación, a saber: el sentido de pertenencia y la existencia de redes sociales físicas adecuadas. Esto debido a que la mencionada ausencia puede ser un indicador de que existe una polarización de los colonos, además de una confianza inter-ciudadana precaria (Tejera, 2006), de forma tal que sólo se preocupan por su propia situación y entorno y no por la de la comunidad en su conjunto, como se mostró en

las propuestas “programática” de dos de las tres planillas en competencia, entre las que estaba la planilla ganadora.

De la misma forma, logramos identificar que uno de los aspectos fundamentales responsables de la baja participación fue que muchos de los miembros de las otras planillas, eran personas que ya habían participado en otras contiendas electorales o ya habían integrado algún consejo anteriormente, por ello, durante todo el proceso los colonos expresaban en diversas reuniones de campaña convocadas por las distintas planillas, que “siempre son los mismos” y que no tenía sentido participar, ya que nada iba a cambiar, es decir, en Fuentes de Aragón sucede una situación en donde la instancia formal de participación ciudadana “no parece que sea un mecanismo (de participación), sino más bien de rotación, un juego arreglado donde siempre ganan los mismos. Siempre se ven las mismas caras, figuran los mismos nombres, en un puesto o en otro” (Escalante, 2001: 43), además, se percibió un escenario de desconfianza y desencanto ante una situación que ya han experimentado y que se explica, en cierta medida, por lo que expone Valdés en relación al impacto de la participación de la gente en la decisiones públicas: “los ciudadanos no creen tener la capacidad de influir en mayor medida en las decisiones políticas o, simplemente, piensan que el gobierno se impone” (Valdés, 2010: 74), en este sentido, dichas situaciones traen como consecuencia la desacreditación de los órganos de participación y, por lo tanto, la falta de interés para involucrarse en los procesos gubernamentales.

En el mismo sentido, Pindado y Ziccardi concuerdan en que la falta de representatividad

es uno de los principales factores que afectan la participación ciudadana, para el primero:

la faceta representativa de la democracia sufre una evidente crisis. Diversas causas la explican: falta de credibilidad de los partidos políticos, desconfianza hacia el sistema, falta de transparencia del funcionamiento de los gobiernos, falta de rendición de cuentas de éstos a la ciudadanía... Ello se traduce en un bajo interés en ejercer ese derecho a participar en las elecciones periódicas (Pindado, 2004: 312).

En tanto Ziccardi refuerza esta perspectiva al plantear que “en los municipios se advierte un claro déficit de representatividad social, es decir, la sociedad local no está plenamente representada”, lo cual “es una de las principales causas de la baja participación que se registra en los procesos de elección de representantes políticos y sociales (abstencionismo) y del bajo involucramiento en la activación de los instrumentos de participación ciudadana existentes para las decisiones públicas” (Ziccardi, 2004: 254), de esta forma, para el caso COPACI de FA, además de las particularidades, debemos incluir dicho factor general como uno de los causantes de la baja participación.

Si tomamos en cuenta que la participación ciudadana está en función de tres requisitos, principalmente, los cuales son: que los ciudadanos quieran participar, es decir, que exista alguna motivación para llevar a cabo el acto de participar; que sepan participar, esto

es, que cuenten con formación e información suficiente y necesaria y; que puedan participar, es decir, que cuenten con la posibilidad real para poder ser participe en los asuntos políticos (Bañez, 1999), podemos afirmar que el abstencionismo fue incentivado, de la misma forma, porque se expusieron situaciones contrarias a las señaladas por Bañez.

Con lo anterior, se establecen tres factores que desincentivan a la ciudadanía en la conformación de los COPACI; en primera instancia debido a todas las dificultades que se presentaron para participar, aunado a que no existe algún incentivo económico para las personas que conforman los consejos, muchos de los ciudadanos prefieren no hacerlo, es decir, no están motivados en involucrarse; en segundo lugar, gran parte de la información que se emplea en estos comicios se obtiene a través de rumores, puesto que las instancias correspondientes no se encargan de brindar la información de forma adecuada y suficiente y; por último, a razón de todos los obstáculos, inequidades y prácticas antidemocráticas que se presentan y en función de que el COPACI es el órgano gubernamental de participación más cercano a los habitantes de Ecatepec, en realidad un ciudadano independiente, al margen de intereses partidistas o pequeños poderes fácticos cuenta con poca posibilidad real para intervenir en la dirección del gobierno.

Todos los factores expuestos están permeados de una u otra forma por las prácticas político culturales<sup>5</sup> tradicionales arraigadas

<sup>5</sup> Prácticas político culturales son acciones cuyo contenido son aprendidas, reproducidas y modificadas por la interacción entre cultura y política. Son prácticas que sintetizan imaginarios e intencionalidades políticas (Tejera, 2009: 248).

del sistema político mexicano que controlan y obstaculizan la participación ciudadana y el ejercicio efectivo de la representación política. Estas prácticas corresponden a un conjunto de creencias, valores, símbolos y representaciones que los individuos tienen sobre las relaciones de poder y el universo político, así como del papel que ellos mismo juegan dentro de un sistema político, es decir, su acción se realiza en el marco de una cultura política específica, marcada, en nuestro estudio de caso, por relaciones clientelares, corporativas y autoritarias. Sin embargo, es una realidad que para distintos grupos estas son la forma más eficiente de gestionar sus demandas y defender sus intereses. De ahí, la utilización y apropiación “a como dé lugar” de instancias y canales de relación con el gobierno como los COPACI por parte de agrupaciones de interés, de partidos políticos y hasta de poderes fácticos.

Finalmente, con base en lo expuesto en este apartado podemos afirmar que los procesos electorales de diversa índole, como el del ámbito ciudadano, son, en parte, expresión de una estructura política de poder que induce el comportamiento electoral y que responde a la forma de un partido-gobierno hegemónico en el ámbito local.

## CONCLUSIONES

El análisis del microuniverso electoral relacionado con la participación ciudadana nos da cuenta de los límites normativos de la participación y, sobre todo, del peso determinante de las prácticas político-culturales tradicionales

del sistema político mexicano que controlan, obstaculizan y desincentiva la participación ciudadana real. Un botón de muestra es la experiencia electoral de los Consejos de Participación Ciudadana del municipio de Ecatepec, que aquí se ha expuesto. Si bien es un caso que tiene aspectos similares a los de otras experiencias de participación ciudadana, también nos brinda la posibilidad de ampliar nuestra mirada sobre, no sólo la permanencia y recreación de prácticas políticas electorales dominantes sino de la existencia de otras instancias, mecanismos y procesos institucionales que pretenden dar espacio a la participación ciudadana. El hecho de que los COPACI sean organismos diseñados para ser ciudadanos y que en la realidad sean territorios dominados por las lógicas partidistas nos permite reflexionar sobre el rediseño de estos Consejos a partir de conocer sus defectos, contradicciones y potencialidades.

El Consejo de Participación Ciudadana es formalmente un órgano que pretende acercar el gobierno a los ciudadanos y reducir las distancias que existen entre los gobernantes y los gobernados, es decir, es una figura que por su naturaleza debería incentivar la participación ciudadana en cada comunidad. Sin embargo, a razón de lo expuesto, podemos afirmar que esta instancia lejos de ser un instrumento ciudadano que ayuda a intervenir en el quehacer gubernamental a los ciudadanos, pareciera más una instancia oficial creada para atenuar o mediatizar la exigencia de participación ciudadana como en el caso del COPACI de Fuentes de Aragón. Éste es utilizado, desde su conformación, como una herramienta de control político y de gestión de intereses particulares

y un dique para la acción de ciudadanos independientes que buscan en esa instancia el mejoramiento de su comunidad.

En la práctica, los COPACI son entidades de participación ciudadana creadas por el gobierno que se utilizan para mantener un control sobre la participación, además de ayudar a generar votos a favor de cierto partido y crear publicidad benéfica sobre estos y el gobierno. De esta manera, podemos afirmar que en varias ocasiones la contienda electoral ciudadana por los COPACI se convierte en un campo más de lucha entre partidos políticos y grupos y organizaciones sociales vinculados con ellos. Por estas razones se busca posicionar en sus entrañas a simpatizantes partidarios o allegados del ayuntamiento con el fin de promover de forma directa las acciones, los programas gubernamentales o partidistas que fortalezcan la lógica clientelar; al mismo tiempo que el ayuntamiento contará con un instrumento participativo del cual tiene garantía sobre su control y que legitimará las decisiones gubernamentales.

Sin embargo, no solamente los partidos y el gobierno utilizan tales consejos para obtener beneficios propios, sino que grupos ciudadanos también lo hacen. El primero de estos beneficios tiene que ver con una situación identificada por Rocchi y Venticinque, en donde “el acto participativo es entendido también como fuente de poder, como una forma de lograr un prestigio, o como un modo de viabilizar mayor integración” (Rocchi y Venticinque, 2010: 614), es decir, diversas personas pueden buscar participar sólo para generar reconocimiento y, en cierta forma, algún tipo de poder dentro de su comunidad.

El segundo beneficio involucra directamente a los partidos políticos, ya que los COPACI y las elecciones que los conforman sirven para reclutar simpatizantes y crear, mantener o extender prácticas políticas para conservar su influencia y sus espacios de poder. En el caso de algunos miembros o participantes en los COPACI, éstos suelen ser vistos como un “trampolín” que los ayudará a formar parte de las filas de algún partido, es decir, existen ciudadanos que solamente participan para tener una oportunidad de pertenecer o representar a cierto partido con la cuota de poder o influencia que ello les proporciona. En nuestro caso de estudio, este planteamiento se basa en las diversas situaciones identificadas y los testimonios e información recabada entre diversos miembros de las planillas y la opiniones y posturas que se expresaron en diferentes reuniones de las mismas.

Asimismo, los COPACI también pueden ser un espacio en donde se generen beneficios económicos, ya que el reglamento de participación ciudadana faculta al COPACI para realizar eventos en donde se recauden fondos que se deben utilizar en su funcionamiento y en el beneficio de la comunidad, situación que en ocasiones ha llegado al extremo en que los integrantes del consejo, en una interpretación distinta del reglamento, o en un desconocimiento del mismo, se presenten como facultados para pedir cierto tipo de cuotas a puestos de autoempleo ubicados dentro de la colonia, gestionar o permitir negocios privados a costa del espacio público, como en el caso del Bazar navideño del fraccionamiento. La discrecionalidad y la falta de transparencia posibilita obtener ingresos

económicos sin rendición de cuentas y sin claridad sobre el destino de esos recursos.

El escaso 6.52% de participación total en el proceso electoral muestra un panorama preocupante: la indiferencia y desconfianza hacia un proceso relacionado con la democracia local, la que supuestamente sería de mayor interés al ciudadano común. ¿Por qué este desdén? Podemos aventurar una respuesta: el COPACI es un órgano que no genera ningún tipo de interés entre los colonos de Fuentes de Aragón porque no es un medio por el cual se puede acercar o intervenir en los procesos gubernamentales y porque se ha convertido en un espacio de usufructo partidistas y personal, es decir, para los colonos de dicha comunidad el Consejo de Participación es una figura sin sentido y utilidad práctica, razón por la cual, así como sucede con los Consejos Ciudadanos del Distrito Federal, existe un gran abstencionismo y un marcado desinterés en lo que compete a tales consejos.

Podemos sostener que de no modificarse el esquema actual por medio del que se conforman los Consejos de Participación y la manera en cómo estos ejercen sus funciones y se vinculan con la ciudadanía y el gobierno, el futuro de los COPACI tenderá a conservar un *statu quo* que en la actualidad provoca que dichas figuras sean cuestionadas en su propia existencia.

El optimismo exagerado sobre las consecuencias de las transiciones democráticas en América Latina, común hace apenas una década, se ha desvanecido desde entonces para ser sustituido por señales de una paulatina desilusión pública hacia la democracia. Ante el desencanto se extiende sobre los mecanis-

mos e instancias de participación ciudadana, por ello es necesario repensarlos y plantear como sociedad el sendero más adecuado para fortalecer la acción colectiva participativa, pero en otra clave distinta a la actual.

Para que se pueda comenzar a implementar mecanismos de participación ciudadana que cuenten con mayor efectividad, no basta con el mero enunciado legal o su inclusión en los reglamentos y en las declaraciones de voluntad de los gobiernos locales, puesto que tales reglamentos únicamente tienen un carácter administrativo. Consideramos preciso llevar a cabo acciones que incentiven, simplifiquen, transparenten y, sobre todo, no presenten obstáculos a los ciudadanos interesados, puesto que aquel número de excesivos requisitos, la inequidad presentada, el involucramiento de los partidos y el uso de mecanismos tradicionales para postular e implantar un candidato que le favorezca al partido dominante, puede llegar a afectar de manera profunda los procesos participativos y, por ende, la participación ciudadana que tanto requieren los gobiernos democráticos para combatir el proceso de deslegitimación que experimentan.

Así pues, la problemática no sólo es de carácter jurídico administrativo sino está estrechamente relacionado con la cultura política modelada y reproducida por el sistema político mexicano. Esta cultura política ha recreado prácticas, rutinas y valores que no contribuyen a formar ciudadanos que acompañen de manera efectiva la construcción de un proyecto de sociedad, abierta y democrática. El paternalismo, las relaciones clientelares y de dependencia entre gobierno y población, el



verticalismo autoritario, el individuo sumiso, junto a otras expresiones como la corrupción y la ausencia de una cultura de la legalidad son manifestaciones de las relaciones sociales y políticas que tienden a ser legitimadas y/o reproducidas en los diversos grupos y clases de la sociedad. Todas esas expresiones se han convertido a lo largo de la historia reciente en ejes centrales de la dominación de los grupos de poder hegemónicos que controlan la estructura del Estado.

Si bien, el *deber ser* de las instituciones, las leyes y los discursos político-ideológicos es condición necesaria para enfrentar las problemáticas de la participación ciudadana, también es indispensable tener en cuenta el peso y las características de la cultura política en los diversos grupos sociales y regiones de México para emprender los cambios necesarios que nos lleven a un ejercicio real de la ciudadanía. Sin duda, las transformaciones en la dimensión cultural de la política es una de las temáticas más importantes de la reflexión sociopolítica y uno de los pendientes de la sociedad en su conjunto.

Existe un consenso respecto de la importancia de la participación ciudadana, y aunque cada uno tenga su propia visión, todos coinciden en que ésta es indispensable para construir una verdadera democracia. No obstante, la realidad muestra el largo y sinuoso camino que debe recorrer la sociedad mexicana para formar sujetos y ciudadanos analíticos, críticos, participativos, capaces de involucrarse en los asuntos de interés público. Además, muestra las dificultades para construir, más allá de los discursos, espacios en donde se pueda

expresar y reproducir la participación ciudadana, no sólo en términos de derechos y deberes, de eficiencia y bienestar sino como un acto social que considere una dimensión ética basada en la responsabilidad, la solidaridad, la tolerancia, la justicia. Espacios en los que se pueda reconocer a la democracia como proyecto social en el que la mayoría de los ciudadanos participen, deliberen y propongan sobre la cosa pública. En tiempos aciagos como los que vive el país, esta tarea es indispensable y urgente.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Álvarez, Lucía (2006), "Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal", en *Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 51-84.
2. Álvarez, Lucía (2012), "La participación ciudadana no institucionalizada: Los déficits institucionales y la cultura política", Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, del 30 de octubre y 2 de noviembre de 2012.
3. Arellano, David y Cabrero, Enrique (2011), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
4. Bañez, Tomasa (1999), *Participación ciudadana, sociedad civil y juventud*, Acciones e Investigaciones Sociales, Universidad de Zaragoza.



5. Beltri, Francesc (2000), *Aprender a negociar*, México, Padiós.
6. Casas, Ernesto (2009), “Representación política y participación ciudadana en las democracias”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 51, núm. 205, pp. 59-76.
7. Cunill, Nora (1991), *La participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
8. Escalante, Fernando (2001), “Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal”, en *El problema de la participación ciudadana*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 41-64.
9. Fernández, Emilio (2014), “Ecatepec en los primeros lugares de inseguridad”, en *El Universal*, 16 de noviembre, sección Metrópoli, en <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/ecatepec-en-primeros-lugares-en-inseguridad-1054542.html>, consultado el 18 de noviembre de 2014.
10. Font, Joan, *et al.* (2012), “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales. Una visión panorámica”, en *Revista Transformación*, vol. 7, núm. 5, pp. 102-131.
11. González, Toñi (2007), “La participación ciudadana en el ámbito local, esfuerzo por regenerar la democracia,” *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, vol. 1, núm. 2, pp. 179-186.
12. IEEM (2012), *Sistema de Consulta de la Estadística Electoral de los Procesos Electorales 2000-2012*, en <http://www.ieem.org.mx/memoelec/estadistico/indexesta.html>, consultado el 5 de agosto de 2014.
13. IFE(2013), *Sistema de Consulta Estadística de las Elecciones Federales 2011-2012*, en <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>, consultado el 10 de agosto de 2014.
14. IGECEM (2012), *Estimaciones del producto interno bruto nacional en el Estado de México*, en [http://www.seijal.gob.mx/cnie/archivos/pdf/reuniones/2012/presentaciones/tolu/pib\\_estado\\_de\\_mexico.pdf](http://www.seijal.gob.mx/cnie/archivos/pdf/reuniones/2012/presentaciones/tolu/pib_estado_de_mexico.pdf), consultado el 13 de septiembre de 2014.
15. INAFED (2014), *Agenda para el desarrollo municipal*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, en [http://www.inafed.gob.mx/en/inafed/inafed\\_adm\\_2014](http://www.inafed.gob.mx/en/inafed/inafed_adm_2014), consultado el 10 de septiembre de 2014.
16. INEGI (2012), *Producto Interno Bruto por entidad federativa 2012*, en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/boletin/comunicados/especiales/2013/diciembre/comunica8.pdf>, consultado el 12 de septiembre de 2014.
17. Merino, Mauricio (1997), *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral.
18. Montesinos, Rafael (2004), “La participación ciudadana en la modernidad democrática mexicana”, en *El Cotidiano*, año 20, núm. 128, pp. 93-104.
19. Ochman, Marta (2004), “Sociedad civil y participación ciudadana”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 9, núm. 27, pp. 473-489.
20. Ossinowski, Jevgeni (2010), *Legitimacy of Political Power in Putin's Russia*, London, School of Economics and Political Science.
21. Pindado, Fernando (2004), “Gobierno local y participación ciudadana”, en *Psychosocial Intervention*, vol. 13, núm. 3, pp. 307-323.

22. Rocchi, Graciela y Venticinque, Valeria (2010), “Calidad democrática, ciudadanía y participación en el ámbito local”, en *Espacio Abierto*, vol. 19, núm. 4, pp. 601-620.
23. Sánchez, Miguel (2009), “La participación ciudadana en la esfera de lo público”, en *Espacios Públicos*, vol. 12, núm. 25, pp. 85-102.
24. Tejera, Héctor (2006), “Cultura ciudadana, gobiernos locales y partidos políticos en México”, en *Sociológica*, vol. 21, núm. 61, pp. 41-70.
25. Tejera, Héctor (2009). “Prácticas políticas, imaginarios y ciudadanía: las disonancias entre cultura y democracia en la ciudad de México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, núm. 2, pp. 247-285
26. Valdés, Leonardo (2010), “Cuatro reflexiones sobre la participación ciudadana y la construcción de la ciudadanía en México”, en *Democracia y fortalecimiento de la participación ciudadana*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, Colección Sinergia.
27. Weber, Max (1998), *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica.
28. Ziccardi, Alicia (2004), “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”, en *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, UNAM.