

La acción pública municipal y participación ciudadana; entre lo institucional y lo comunitario. El caso de los Consejos de Participación Ciudadana mexicanos

Municipal public action and citizen participation; between the institutional and the community. The case of the Citizen Participation Councils in Mexico City

Fecha de recepción: 29 de abril de 2021
Fecha de aceptación: 08 de noviembre de 2022

Leonel Flores Vega^{1,}*

RESUMEN

El artículo analiza el rol del Consejo de Participación Ciudadana (Copaci) mexicano diseñado en los andamiajes institucionales municipales e implementadas para mejorar la organización, gestión y desarrollo local. Se discuten sus competencias y operación para ponerse en marcha en los territorios y contextos locales, donde la organización comunitaria cuenta con sus propias prácticas, con lo que la participación impulsada por el Copaci es un vínculo sustantivo entre la ciudadanía y la acción pública municipal. El trabajo concluye que los Copaci del Estado de México articula sociedad y gobierno municipal, pero sus capacidades institucionales son limitadas para encauzar y promover la participación ciudadana en las comunidades, por lo cual, es fundamental robustecer sus funciones, de lo contrario, la participación ciudadana estará en la letra, pero no en la práctica y seguirá al margen de la acción pública municipal.

PALABRAS CLAVE: participación, organizaciones comunitarias, Consejo de Participación Ciudadana, gestión social, organización local.

ABSTRACT

This article analyzes the role of the Citizen Participation Council (Copaci) designed in the municipal institutional scaffolding and implemented to improve local organization, management and development. It discusses its competencies and operation to be implemented in local territories and contexts, where the community organization has its own practices, making the participation promoted by Copaci a substantive link between citizens and municipal public action. The paper concludes that the Copaci of the State of Mexico articulates society and municipal government, but its institutional capacities are limited to channel and promote citizen participation in the communities, therefore, it is essential to strengthen its functions, otherwise, citizen participation will be in the letter, but not in practice and will remain on the margins of municipal public action.

KEY WORDS: Participation, community organizations, Citizen Participation Council, social management, local organization.

¹Universidad Autónoma Metropolitana, México. Correo-e de contacto: hemaus@outlook.com

INTRODUCCIÓN

La demanda de mayores espacios de participación ciudadana en la acción gubernamental se ha intensificado en México con la finalidad de mejorar la toma de decisiones. Desde las organizaciones sociales o desde los mecanismos institucionales la inclusión de la participación ha sido una constante. Los canales de participación para los ciudadanos fueron reconocidos fundamentalmente desde los procesos electorales donde se eligen a las personas que toman decisiones en nuestro nombre y representación. Además del terreno electoral, según Álvarez Enríquez (2012) se pretendió ampliar la toma de decisiones con presupuestos participativos, referéndums, plebiscitos, órganos locales de participación, consejos ciudadanos, por mencionar algunos.¹

No obstante, Martínez Flores y Córdova Bojórquez (2015) indica que los consejos ciudadanos se encuentran lejos de alcanzar el diálogo necesario para establecer una vinculación con el ejercicio de gobierno, la agenda establecida y sus atribuciones legales. Esto es porque dicha participación tiene efectos limitados en la acción pública del gobierno, ya que no interviene en la toma de decisiones sobre los problemas sociales que se encuentran en sus contextos locales. Esto a pesar de que, según Herrera (2010) el proceso de participación está orientado a influir en la conducción del espacio público en su sentido más amplio que la emisión de un sufragio para elegir a los representantes.

La participación cuenta con limitaciones en diversos espacios de acción de gobierno. Por ejemplo, en políticas públicas la debilidad obedece a

que la administración pública ve en la intervención ciudadana un asunto marginal y desde otras perspectivas como una reducción del potencial de los movimientos sociales cuando inciden en políticas públicas (Canto Chac, 2017). Es decir, las instituciones contemplan de manera limitada la participación ciudadana porque no conciben su incidencia en la toma de decisiones, ya sea a nivel municipal, estatal o federal. Así se forma un límite para que los ciudadanos puedan tener voz y decisión en las acciones de gobierno.

Es así que, una discusión permanente es sobre los medios, herramientas y condiciones en la participación de la ciudadanía se puede dar para incidir en la toma de decisiones. Dicha participación pensada en función de la capacidad de actuar, de la información con que cuenta la ciudadanía y consciente de sus derechos. La participación no sólo en la toma de decisiones, si no en la implementación de acciones para resolver los problemas públicos en el seno de la sociedad (Naser, Williner, & Sandoval, 2021). Es un tema no resuelto en los espacios locales, pues la incorporación de la ciudadanía en los procesos de implementación de la acción pública está limitada por el acceso a los procesos administrativos y organizativos de las instancias de gobierno municipal.

En el nivel municipal la cercanía entre el gobierno y el ciudadano es mayor, los primeros cuentan con mayor información de los problemas, en tanto, los segundos sobre los temas que demanda la ciudadanía de las soluciones. Sin embargo, aún en los municipios mexicanos en donde hay programas de participación ciudadana relativamente consolidados, según Arzaluz Solano (2013), las formas de

¹Frente a este tipo de participación se despliega un conjunto de modalidades no institucionalizadas, que en contextos diversos emanan de grupos diversificados de la sociedad civil y tienen además una misión sustantiva en la construcción de las intermediaciones políticas y sociales; en muchos casos ellas son la punta de lanza para la apertura de la nueva institucionalidad, la nueva normatividad y las nuevas pautas de la relación Gobierno-sociedad (Álvarez Enríquez, 2012).

participación no han sido suficientemente capaces de influir en las tareas de gestión del gobierno.

La participación ciudadana se ha dado de manera diferenciada en los gobiernos municipales de cada entidad federativa, dado que cada una define estructura y funciones de los órganos de participación ciudadana municipales, a pesar de que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política. De esta manera, la participación ciudadana a nivel municipal no ha terminado de concretarse, las formas diferenciadas de gestión local y comunitaria lo indican y por la ausencia de capital social como variable necesaria para la construcción de verdaderos procesos de participación comunitaria que después incidan en las tareas que realizan los gobiernos locales (Arzaluz Solano, 2013).

Por lo anterior, este trabajo, en primer lugar, analiza la forma de operar de las políticas y la toma de decisiones públicas, así como los problemas y posibilidades de la participación ciudadana para mejorar la conducción del gobierno, con especial énfasis en el nivel municipal. En segundo lugar, explica los diversos mecanismos de participación ciudadana en el municipio, especialmente las instancias auxiliares y otras instancias con vínculos participativo a partir de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. En tercer lugar, analiza los alcances y límites de los consejos de participación ciudadana mexicanos para incidir en las políticas y toma de decisiones a nivel municipal. Finalmente, se presenta un balance de las potencialidades de los consejos de participación ciudadana, como instrumentos del ayuntamiento, pero con vínculos indispensables con la ciudadanía para potenciar la participación y mejorar la puesta en marcha de políticas públicas municipales.

ACCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La consolidación de la acción pública municipal implica vincular las políticas públicas con la participación ciudadana, como lo señala Canto Chac (2008). La participación ciudadana no puede ser un pretexto o un mero instrumento para legitimar la conducción del gobierno en sus distintos niveles, requiere una articulación clara, con acciones y procedimientos bien definidos, tanto para las instituciones, como para los ciudadanos. De lo contrario, estaremos al margen de la sustancia en los procesos históricos de construcción de la ciudadanía² con los derechos políticos y sociales.

La participación ciudadana es un concepto que discursivamente representa el mejor de los intereses democráticos, pero al ver su aplicación en los distintos niveles de gobierno, nos encontramos con formas exiguas, ya que los ciudadanos tienen poco o nada que ver con la acción pública, tanto en la toma de decisiones, como en la forma de gobernar. Nuria Cunill (1999) señala que la participación ciudadana debe potenciar a los individuos para fortalecer los niveles de auto organización política y social, no sólo de los grupos (asociaciones, colectivos o grupos colectivos consolidados o institucionales), sino también de instancias de gobierno, tal como los consejos de participación ciudadana mexicanos que son de interés para este trabajo.

Por lo anterior, es ineludible considerar a la participación ciudadana en sus distintas dimensiones, tal como lo plantea Santillán Núñez (2004: 55-57) y aquí parafraseo:

²Recordemos que el término de ciudadanía es reconstruido a partir de los trabajos de Thomas H. Marshall quien realiza análisis históricos de su desarrollo con la incorporación de los derechos sociales a los derechos políticos, con lo cual va tomando forma la noción de ciudadanía (Marshall, 1998).

- a. dotando al ciudadano de información pública para conocer las problemáticas del contexto cotidiano por las implicaciones de la transparencia y rendición de cuentas de lo público. Además, el gobierno debe informar de las políticas y las decisiones que elabora para resolverlas y los efectos logrados en un periodo de tiempo.
- b. siendo fuente de información para las instancias de gobierno que trabajan en la comunidad, ya que mejorar el bienestar de las personas y conducir el rumbo de las naciones son objetivos obligados para los gobiernos locales. Los gobiernos municipales, vía las autoridades auxiliares municipales con los delegados y consejo de participación ciudadana, por ejemplo, son la instancia más cercana a las personas, ya sea como instancias a las que pueden recurrir para resolver algún problema, de igual manera, son la instancia.
- c. proveyendo de información sobre los problemas de los lugares que habitan; pues las problemáticas mediáticas no son visibles para todos los niveles de gobierno, las personas en su día a día viven las problemáticas, por lo que constituye la fuente primaria de información para el gobierno.
- d. convocando el esfuerzo de la ciudadanía (mano de obra, supervisión de obras, etc.) para complementar y coadyuvar en las tareas de gobierno, que bien será cuestionado si debe participar la ciudadanía en las obras que ahora se ha normalizado se realiza en el gobierno. En tanto, en la supervisión de obras han proliferado mecanismos institucionales, como los Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovi) en los municipios mexicanos.
- e. planeando las políticas y programas de gobierno es un tema deseable para la

participación política, lo cuestionables es la oportunidad y la capacidad que pueden tener los ciudadanos para intervenir en las políticas públicas. Por ejemplo, la participación de un ciudadano en la planeación de infraestructura no es suficiente la voluntad, sino requiere el conocimiento para proponer al gobierno curso de acción.

- f. formación de organizaciones locales y gestión ante las instituciones de gobierno requieren dedicación para organizar a las personas, confluir intereses comunes y la recepción del gobierno para que se reciban e implementen propuestas de los ciudadanos. Es decir, pueden existir organizaciones locales con problemáticas planteadas, pero requiere instituciones receptoras para integrarlas en los programas de gobierno.

A esto le agregamos la intervención en los procesos políticos con márgenes temporales de acción, como las elecciones, las consultas, plebiscitos o *referéndums*. Es preciso considerar que uno de los objetivos de la participación es potenciar el peso de los sujetos y fortalecer los niveles de auto-organización política y social, ya que como señala Merino (2013) la participación se produce como un acto de voluntad individual en favor de la acción colectiva que no necesariamente es permanente. Por tanto, debe conceder voz no sólo a los intereses organizados, sino a los que están sub-representados (habitualmente por falta de organización) y al ciudadano común.

A nivel municipal, la situación se vuelve más compleja porque las funciones y atribuciones que tienen los ayuntamientos son más limitados, con menores capacidades en recursos institucionales, materiales y humanos. Por ello, si queremos consolidar

las políticas y acciones de gobierno, es indispensable dotar a los individuos de instrumentos, andamiajes y acciones para que puedan intervenir en el diseño, implementación y evaluación de las decisiones públicas, políticas y programas de gobierno que afectan de manera directa e indirecta a los intereses de las comunidades. Es así que resulta fundamental conocer los canales de participación que se han diseñado en los municipios, por lo que nos centramos en el Estado de México en el siguiente apartado, ya que cada entidad federativa cuenta con sus propios marcos legales.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL MEXIQUENSE

La formación del municipio mexicano remite a la *Ley del Municipio Libre*, de 1914, en plena lucha de facciones revolucionarias, y se consolida con la aprobación del artículo 115 constitucional, una novedad para la época, porque define al municipio libre como la base de la división territorial y de su organización política y administrativa de los estados (Meyer, 1995).

A pesar de la evolución del municipio durante el siglo XX, el interés por incluir la participación ciudadana no era explícita. En el Estado de México, había indicios de inclusión de instancias, como delegados, subdelegados para interactuar con la ciudadanía y tomar decisiones públicas que le asignaba sus respectivas leyes orgánicas.

Es en la década de 1990 cuando hay una inclusión explícita de la participación ciudadana en el artículo 115 constitucional, esta se promulgó el 23 de diciembre de 1999 en el que se señala lo siguiente:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán

expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Sin embargo, las autoridades auxiliares tienen una trayectoria histórica en el Estado de México, Cerda Adame (2008) elabora un recorrido de las diversas denominaciones y funciones en las leyes orgánicas municipales. De acuerdo con el autor, en 1919 se cambió la denominación de autoridades “auxiliares” por “comisarios”, con el paso de los años, se publicaron nuevas leyes y en 1950 se publica la *Ley Orgánica Municipal* que retoma el concepto de auxiliares. Agrupa a delegados, subdelegados, jefes de cuartel, jefes de sector y jefes de manzana en un solo concepto general, el de “Auxiliares Municipales”.³

El ayuntamiento incorpora algunas figuras institucionales ligadas a los ciudadanos para el desarrollo de sus funciones. Estas no son incluidas como autoridades auxiliares, aunque desarrolla funciones de apoyo. En el caso del Estado de México, la *Ley Orgánica Municipal* publicada el 26 de febrero de 1973 incorporó a los Ayuntamientos, los Consejos de colaboración Municipal como auxiliares para dar solución a los problemas municipales.

Los Consejo de Colaboración Municipal⁴ no eran definidos en cada comunidad, tal como ocurre con los actuales consejos de participación ciudadana, pues cada municipio podía funcionar con uno o varios, según lo determinara el ayuntamiento. El ayuntamiento tenía la facultad de convocar a elecciones de los miembros,

³Ver artículo 106 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1950.

al igual que los delegados municipales. El artículo 66 de la mencionada ley, instituye que los consejos de colaboración son órganos de promoción y gestión social. Las principales facultades estaban orientadas a:

- I. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
- II. Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social; y
- III. Presentar proposiciones al Ayuntamiento para fijar las bases de los planes y programas municipales o modificarlos en su caso.

Los consejos tenían la obligación de informar mensualmente al pueblo y ayuntamiento de los proyectos que pretendían realizar, el estado de las obras en proceso, las obras realizadas y el estado de las aportaciones económicas de la comunidad.

El carácter participativo de la ciudadanía en esta ley es muy limitado, pues hay una serie de derechos que se limitan a la posibilidad de votar y ser votados en el ámbito municipal, preferencia para el desempeño de empleos, cargos o comisiones municipales (art. 23). Respecto a la participación ciudadana, vía los consejos de colaboración municipal, se restringe a la obligación de los vecinos del municipio para aceptar los cargos de los consejos de colaboración municipal. No obstante, es imperceptible un mecanismo o procedimiento definido para vincular la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público del municipio o de la comunidad. Esta modalidad de instancias institucionales municipales cambiará en el Estado de México en la década de 1990, pero como

se verá más adelante no hay un cambio sustantivo que permita generar un vínculo más sólido entre el ayuntamiento y la ciudadanía.

INSTANCIAS MUNICIPALES CON VÍNCULOS PARTICIPATIVOS

El 2 de marzo de 1993 se publicó una nueva *Ley Orgánica Municipal en el Estado de México*, realizando algunas modificaciones, que se pueden caracterizar, según Cerda Adame (2008) por profundizar más en los procedimientos de la administración pública. En general se puede percibir que en temas de participación ciudadana fueron escasos. A pesar de ello, se mantuvieron diversas instancias institucionales, algunas con cambio de nombre, que incorporan un tipo de participación ciudadana de la población en algunas actividades del orden público para coadyuvar con las labores del ayuntamiento.

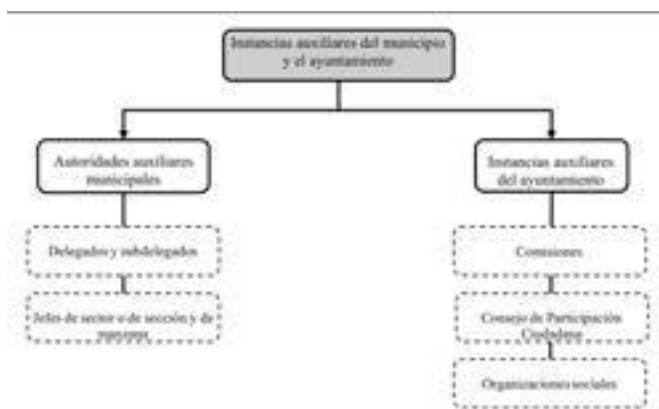
La *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* (2019) prevé la existencia de delegados y subdelegados, y los jefes de sector o de sección y jefes de manzana como autoridades auxiliares⁵ del municipio. También se prevé la conformación de comisiones, consejos de participación ciudadana y organizaciones sociales para auxiliar al ayuntamiento, como se puede observar en la Tabla 1. Estas son instancias conformadas en cada una de las localidades que integren el municipio, por ese hecho corresponden al canal más cercano a las personas. En el caso de los delegados y subdelegados, sus funciones, como su nombre lo estipula son auxiliares municipales, algunas de sus funciones están asociadas con el apoyo para el cumplimiento del bando municipal, en la elaboración y ejecución del

⁵De acuerdo con el artículo 67 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (1973), los Consejos de colaboración se integrarán con vecinos del Municipio y será electos democráticamente en la forma y términos que determine el Ayuntamiento. Durarán en su encargo tres años.

⁶De acuerdo con el art. 59, párrafo segundo, la elección de los Delegados y Subdelegados se realizará en la fecha señalada en la convocatoria, entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes del primer año de gobierno del Ayuntamiento. La convocatoria es emitida por el ayuntamiento y tras los resultados, se entrega el nombramiento respectivo. En el caso de los jefes de sector o de sección no hay un proceso de elección popular, sino que son nombrados de manera directa por el ayuntamiento.

Tabla 1

INSTANCIAS AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO EN EL ESTADO DE MÉXICO



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (2019).

Plan de Desarrollo Municipal, emitir opiniones no vinculantes, respecto a la autorización de la instalación de nuevos establecimientos comerciales, licencias de construcción y cambios de uso de suelo en sus comunidades, por señalar algunas.

Los jefes de sector o de sección y de manzana tienen la atribución para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, elabora y actualiza el censo de vecinos del territorio, según corresponda, informa al delegado de las deficiencias de los servicios públicos municipales y participa en la preservación y restauración del medio ambiente y de la protección civil de los vecinos. En este caso, estamos frente a una instancia con funciones de apoyo a los delegados y subdelegados, por lo que es la instancia institucional con contacto más cercano a la persona. En términos verticales, es la primera instancia institucional que la sociedad tiene con el gobierno municipal.

En el mismo tenor, la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* (2019) define la existencia de Comisiones, Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales para el auxilio del ayun-

tamiento. Las “Comisiones” son responsables de estudiar, examinar y proponer al ayuntamiento acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, previa autorización del ayuntamiento puede realizar reuniones públicas en las localidades del municipio para recabar opiniones de los habitantes. La existencia de las Comisiones estará definida por el ayuntamiento, en función de las necesidades del municipio.

Las “organizaciones sociales” están instituidas de tal manera que coadyuven en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de sus comunidades. Para asegurar el carácter colectivo y el beneficio popular, las organizaciones sociales estarán integradas por habitantes del municipio, por designación de ellos mismos, y sus actividades serán transitorias o permanentes, conforme al programa o proyecto de interés común en el que acuerden participar. En el caso de municipios con población indígena, habrá invitaciones directas para que, para elegir de acuerdo con sistemas de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, un representante ante el Ayuntamiento, dicha voluntad será plasmada

en un acta. Los ayuntamientos podrán destinar recursos y coordinarse con las organizaciones sociales para la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras públicas.

Adicional a los Copaci y autoridades auxiliares en el ayuntamiento, la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* (2019) existen los comités ciudadanos de control y vigilancia y la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal. Los primeros tienen como objetivo supervisar la obra pública estatal y municipal. Estos son integrados por vecinos de la localidad en donde se construya la obra, siendo observadores de los actos administrativos con la adjudicación o concesión de la obra, verificando su calidad, haciendo de conocimiento las irregularidades a las autoridades correspondientes e informar a los vecinos el resultado de sus funciones.

El segundo está integrado por ciudadanos distinguidos del municipio, con la posibilidad de integrar a integrantes de los Copaci. Las funciones que desempeñan son de apoyo en la formulación control y evaluación del Plan de Desarrollo

Municipal, manteniendo un proceso participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales. Estas dos instancias reseñadas, merecen atención particular para conocer el carácter participativo, pues el objetivo de este trabajo es analizar los Copaci. Por lo que es un tema sugerente para diversos estudios municipales.

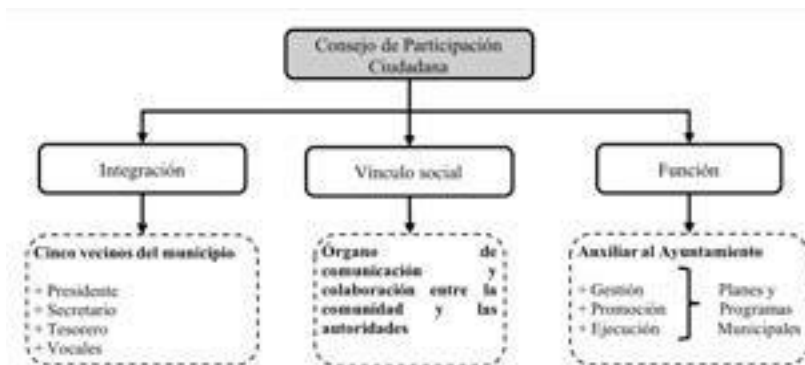
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS COPACI

Los Copaci están concebidos como apoyo a los ayuntamientos en la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en diversas materias. La forma de integración se puede identificar en la Tabla 2, donde se sintetiza la forma en que se integra, así como el vínculo social que guarda como órgano de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades municipales.

Los Copaci son un órgano institucional integrado por hasta cinco personas mayores de 18 años, del cual uno presidirá, otro fungirá como

Tabla 2

INSTANCIAS AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO EN EL ESTADO DE MÉXICO



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (2019).

secretario, otro como tesorero y dos vocales, con sus respectivos suplentes, que formen parte de la comunidad a la que deseen representar. La elección de los vecinos que lo integrarán se realiza a partir de la convocatoria emitida entre el segundo domingo y el 30 de marzo, correspondiente al siguiente año, después de la elección del ayuntamiento. Esta función al mismo tiempo es instituida como obligación de los Ayuntamientos, pues el Art. 44, señala como motivo de suspensión del Ayuntamiento o de alguno de sus integrantes, dejar de integrar.

Una vez integrados culmina la función del Ayuntamiento, pero, el presidente municipal releva el trabajo sobre los dichos organismos, debido a que, dentro de sus atribuciones se encuentra la vigilancia de la integración y funcionamiento de los Copaci. Así, cada ayuntamiento, vía la Convocatoria para la elección del Consejo de Participación Ciudadana, podrá especificar los términos para definir, entre otras cosas: la fecha de la elección, las localidades que podrán participar, la modalidad de la participación de los vecinos, los requisitos que deben cumplir, la documentación que deberán entregar, el procedimiento para integrar y registrar las planillas ante la autoridad que se determine para tal fin, la reglas de las campañas y los actos de proselitismo, la ubicación e integración de las mesas receptoras de los votos, los medios de impugnación, las instrucciones para la entrega de nombramientos y acreditaciones. Los nombramientos deberán ser entregados a la planilla ganadora, a más tardar el día 15 de abril del año respectivo, que entren en funciones.

Los Copaci se precisan como instancias auxiliares del ayuntamiento para el desempeño de sus funciones públicas, empero, no se efectúa ninguna distinción o relación con los delegados y subdelegados, y los jefes de sector o de sección y jefes de manzana. Estos últimos se especifican como “Autoridades Auxiliares” por el Capítulo Cuarto. El Capítulo Quinto se titula como “De las

Comisiones, Consejo de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales” no habiendo de manera expresa una categoría que los englobe, sin embargo, en el art. 64, de la Ley, se señala que: “Los ayuntamientos para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por”. Lo anterior permite inferir que los Copaci también son autoridades auxiliares, dado que apoya el desempeño de las funciones públicas del ayuntamiento. La ambigüedad institucional permanece, ya que, en ninguna parte se distingue el carácter auxiliar de las distintas figuras.

Las funciones que desempeñan los Copaci están definidas en la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. En el Cuadro 1, se identifican de manera íntegra las atribuciones que se le han asignado. Arzaluz Solano (2004) señala que se indica con claridad las instancias y sus tareas específicas, al mismo tiempo que reconoce algunos límites a estas definiciones que no son precisas y que deben especificarse en leyes reglamentarias para evitar ambigüedades al momento de ser interpretadas por los ayuntamientos.

La atribución de “promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales” está orientada a promover la participación ciudadana. Pero al menos desde la ley en comento, no cuenta con andamiajes o espacios de acción para incidir en la población para que se incorpore a la toma de decisiones públicas. Es decir, no cuenta con estructura institucional ni con funciones o procedimientos específicos que permitan incorporar a la población para intervenir en los temas de interés público, por lo que dicha atribución a nivel institucional aparece más como una buena intención, que como un medio para potenciar la participación ciudadana de las comunidades. Esta sería una alternativa para reglamentarla, sea por medio del Bando Municipal, o sea por medio de una ley a nivel municipal

que defina los procedimientos para vincular a la ciudadanía con las decisiones de gobierno.

Respecto al cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales, los Copaci tienen como margen para desempeñar sus funciones las propias atribuciones por lo que pueden coadyuvar

puede verse como un espacio factible para que los Copaci auxilien al ayuntamiento, pues es necesaria la organización y gestión de la población para definir qué tipo de servicios públicos solicitar al municipio, también pueden gestionar y definir en conjunto con el ayuntamiento la forma, el tiempo y los

Recuadro 1

ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MÉXICO

- I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;
- II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
- III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;
- IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;
- V. 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.
- VI. 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.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, última reformapublicada el 14 de abril de 2020.

en con lo señalado en el Cuadro 1. Esto incluye la posibilidad de proponer modificaciones a los planes y programas municipales, lo que supone un vínculo necesario, tanto en la elaboración del plan municipal y programas de gobierno, como la capacidad para proponer modificaciones, situación que puede tomarse difícil de instrumentar.

La atribución de supervisión de la prestación de servicios públicos es un área potencial para los Copaci, ya que en cada una de las comunidades se realizan gestiones para que el ayuntamiento dote de servicios públicos a la población. En este sentido,

procedimientos para atender dichas solicitudes.

El tema de informar a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos o actividades realizadas es un proceso de rendición de cuenta que tiende a fortalecer el vínculo y la confianza con la ciudadanía. La confianza de dicha rendición favorece la cercanía con la población y legitima la representación que guarda con la ciudadanía. Empero, no significa que sea un medio consolidado de participación ciudadana, pues es sólo un vínculo social que puede crear cohesión y pertenencia, sin intervenir en las decisiones públicas del gobierno.

Finalmente, emitir una opinión no vinculante sobre autorización de proyectos inmobiliarios, comerciales, habitacionales o industriales y respecto de la autorización de giros mercantiles, significa que no hay forma de incorporar la decisión de los pobladores. Por lo que es una atribución ambigua sin efectos directos, en caso de que los integrantes de los Copaci lleven ante el gobierno las inconformidades de los habitantes, dado que dichas opiniones no tienen un carácter vinculante en las decisiones finales, con lo cual hay un límite claro a la participación ciudadana.

En los Copaci hay elementos que indican cierto interés por construir vías de diálogo e interacción entre el gobierno municipal y las comunidades. Si consideramos esta perspectiva desde un punto de vista propositivo y positivo, podría interpretarse que existe una línea inicial para proponer y fomentar la participación ciudadana, pues como está planteado para los municipios es insuficiente el vínculo participativo con las comunidades, pues no se logra activar la participación de las personas en los asuntos públicos.

Los Copaci como instrumento de política pública son muy limitados para fomentar la participación ciudadana, ya que no cuentan con andamiajes institucionales definidos desde la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* (2019) para vincularse de manera activa con la ciudadanía. No se cuenta con una ley reglamentaria a nivel del Estado de México, situación que mantiene ambigüedad en las atribuciones y campo de acción de los Copaci, pues esto significa que cada uno de los municipios interpretan lo que a su entender pueden y deben hacer. En algunos municipios, como Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozabal, Nezahualcóyotl, Naucalpan de Juárez, entre otros, han decidido reglamentar las funciones de estos para determinar funciones claras del presidente,

secretario, tesoreros y vocales, como integrantes de los Copaci

En otros municipios, como Chapa de Mota, se han incorporado a los Bandos Municipales algunos lineamientos generales para definir el tipo de participación de los Copaci en los ayuntamientos y las condiciones bajo las cuales deben funcionar. Sin embargo, como no es un instrumento jurídico definido de manera expresa para reglamentar a las instancias auxiliares del ayuntamiento no se profundiza lo suficiente, situación que mantiene la ambigüedad del papel que juegan los Copaci para promover la participación ciudadana.

EL CARÁCTER COMUNITARIO DE LOS COPACI

Se trata de figuras institucionales de auxilio al ayuntamiento, como se ha señalado en los apartados anteriores, pero al mismo tiempo son instancias de representación de cada una de las localidades reconocidas por los municipios en el Estado de México. Los Copaci son elegidos por la ciudadanía en un ejercicio de elección popular, por lo que representa de alguna manera los intereses de la población que decidió votar por ellos.

Es innegable en estas circunstancias, la existencia de participación de la población en el proceso de elección de los Copaci, a pesar de las particularidades y prácticas organizativas que puedan tener las localidades. Pese a dicha intervención, estamos frente una pequeña parte del proceso de toma de decisiones, recordemos que la elección es sólo la determinación de personas que tomarán decisiones en el nombre y representación de la población. Para avanzar a una democracia participativa donde las acciones de gobierno cuenten con el respaldo y la colaboración de la población es ineludible que: las personas puedan intervenir en la elaboración de una agenda local que defina los

temas que se juzguen como problemáticos y deben atenderse; se incorpore a los afectados en el diseño de los cursos de acción para resolver los problemas o tomar las decisiones; haya un seguimiento en el proceso de implementación, tal como ocurre en la obra pública con los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia; y el ciudadano pueda intervenir en la evaluación y fiscalización de los recursos destinados a los programas implementados para resolver sus problemas.

Los mecanismos y procedimientos para cubrir estas etapas son las que no están definidas, pues en las circunstancias actuales, la intervención de la ciudadanía depende más del interés personal por enterarse de lo que realizar el ayuntamiento, que por una vocación gubernamental de incorporación del ciudadano en la acción pública municipal. Las restricciones de este modo de funcionar socavan la participación ciudadana y banaliza su contenido teórico.

Las prácticas organizativas serán sin lugar a dudas, múltiples y con orientaciones diversas, por ello, para comprender las formas de actuar de cada localidad y municipio, habría que dedicar estudios para entender las formas de elección de los Copaci, sus formas de funcionamiento, con relación a las instituciones municipales y sobre todo los mecanismos de cohesión o problemas que se gestan de cada una de las localidades. Este trabajo se presenta como la base para que puedan desarrollarse otros estudios con más detalle y el análisis de casos de estudios que permitan visibilizar los límites y las posibilidades de los organismos municipales de participación ciudadana, como los Copaci, delegados, subdelegados, organizaciones sociales para hacer más públicas las decisiones, el diseño, implementación, evaluación y fiscalización de los planes y programas de gobierno a nivel municipal.

Desde el nivel comunitario, existen algunas inercias y resistencias al sostenimiento de los lazos

comunitarios, tanto para la organización, como para la toma de decisiones. Esto ha sido estudiado por Sunyer Martín y Monterroso Salvatierra (2016) quienes identificaron como dificultad para convertir en realidad el ideal comunitario, la oposición interna por los integrantes de la comunidad, ya que no contribuye al desarrollo.

HACIA POLÍTICAS MUNICIPALES PARTICIPATIVAS

Los Copaci son un instrumento condicionado por sus atribuciones y el ayuntamiento para incidir en las decisiones públicas a nivel municipal. La participación de estos y de la ciudadanía es fundamental para mejorar el sentido de las políticas municipales, pues como apuntó Canto Sáenz (2000) determinadas áreas de política pública con una activa y directa participación de los ciudadanos en los gobiernos municipales, tendrán un mejor diseño, implementación y resultados de la acción pública.

Me explico: las políticas en cualquiera de sus niveles de puesta en marcha (federal, estatal o municipal) no sustentan su carácter público en los reconocimientos de participación activa o limitada de los marcos jurídicos, tal como ocurre con los Copaci o los ciudadanos a nivel municipal con la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Es decir, las atribuciones o funciones que se le asignan al gobierno, a las organizaciones sociales o a la ciudadanía no son suficientes para garantizar la participación en el proceso de las decisiones de gobierno.

Lo público de las políticas interpela por la inclusión de la voluntad ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas de gobierno. La menguada participación de los Copaci, desde el marco normativo, no hace otra cosa que dirigir el timón hacia el lado opuesto de la participación, a la estatización de las decisiones. Esto es así, porque aparenta con la taxonomía

jurídica de consejos de participación ciudadana, pero es una participación simbólica, tanto por las escasas funciones que puede desempeñar, como por los nulos canales de comunicación e interacción con la ciudadanía, ya que en esta última no se puede percibir participación activa en la conformación de los planes y programas de gobierno.

El gobierno municipal, entiéndase el ayuntamiento como el presidente municipal, tiene una posición central en la toma de decisiones, por lo que estamos más cercanos a una forma estatista de políticas públicas. La hechura de las políticas públicas a nivel municipal con los planes y programas de gobierno, al menos con la posición de los CopACI, es más una concepción vertical (arriba hacia abajo), pues se recurre lo mínimo a la ciudadanía. El sentido participativo de las políticas implica recurrir no sólo a los CopACI, sino también al pueblo, consultado a las personas que son objeto de la acción pública (abajo hacia arriba).

En este sentido, es donde habría que reflexionar con más calma y con mayor profundidad, si es necesario realizar una reforma constitucional en materia municipal, si se deben promulgar nuevas leyes orgánicas municipales para los estados, o simplemente se deben consolidar las funciones a los CopACI. Esto es indispensable si se quiere contar con un enfoque participativo de las políticas municipales, en tal sentido, por un lado, habría que ampliar y definir las funciones con claridad, y por otro lado, definir los procedimientos que deben seguir los CopACI para consultar a la población, los mecanismos para definir una agenda desde la ciudadanía de cada localidad, la forma de intervenir en la implementación de las políticas y los procedimientos de evaluación y fiscalización de los recursos asignados. Del contrario, permaneceríamos con políticas de arriba hacia abajo, determinando desde el gobierno las necesidades de las personas, sin consultarlas.

COMENTARIOS FINALES

Los Copaci son un instrumento práctico para incentivar la participación ciudadana, con un potencial para vincular a la población a las decisiones de las instancias de gobierno municipales. La pertenencia de los integrantes del Copaci a cada una de las comunidades, puede facilitar la comunicación con los pobladores, además, sus experiencias en la propia comunidad puede facilitar el entendimiento de los usos y las costumbres de cada comunidad, pues las decisiones sobre los proyectos o demandas sociales que deben gestionarse ante el municipio, siguen diversos procedimientos para definir las prioridades de las comunidades. Este tipo de prácticas no son fáciles de entender desde el ayuntamiento, ya que, varían de comunidad en comunidad y difícilmente se encontrarán patrones semejantes o procesos homogéneos en la toma de decisiones en desde los espacios locales.

Es necesario pensarse, sobre el espíritu de los CopACI en el Estado de México, porque si bien, es una instancia local que puede servir como un canal de comunicación entre la población y el ayuntamiento. Esta función no necesariamente se traduce en un mecanismo para inspirar la participación ciudadana de la población, sino podríamos estar frente a una instancia local de gestión frente al municipio. Esta diferencia debe ser clara, de lo contrario se mezclarán las interpretaciones, tanto en el marco legal, como en los mecanismos que cada uno de los ayuntamientos diseñen para organizar los CopACI.

Los Consejo de Participación Ciudadana son instancias que constituyen una amalgama entre lo institucional y lo comunitario. Esto es, legalmente son parte de las instituciones municipales y funcionan como instancias auxiliares en ciertas tareas de gobierno, frente a la población son parte

del primer vínculo entre el gobierno municipal y las personas, al mismo tiempo, mantienen lazos comunitarios. Lo primero es claro porque tienen un reconocimiento oficial al recibir un nombramiento del presidente municipal, y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México precisa su campo de acción y sus atribuciones frente al ayuntamiento y frente a la población. Lo segundo es menos claro, pero entendible por las condiciones contextuales, ya que las personas que integran los CopACI pertenecen a cada una de las localidades del municipio, con lo que su conocimiento de las necesidades o problemas de la población en la vida cotidiana es más cercano, de hecho, son personas que al pertenecer a la misma comunidad, vive los problemas con las personas en el día a día.

Los límites de la participación en los Copaci están determinados por distintos elementos, algunos por condiciones legales, otros por su funcionamiento en cada localidad y otros por el tipo de interacción con las personas de las localidades. Las causas legales están asociadas a las funciones y atribuciones asignadas a los municipios por el artículo 115 constitucional y la forma en que cada una de las entidades federativas las adopta y diseña en la Ley Orgánica de los municipios. El espacio de participación ciudadana de los CopACI está limitado por el campo de acción determinado legalmente, por lo que, aunque constituyan eficientes mecanismos de participación con las comunidades, no pueden ser en espacios fuera de sus competencias. Sin embargo, no debemos caer en la argucia de que mayores competencias del municipio y de los CopACI se traducen en mejores niveles de participación, pues como cada función requiere infraestructura, presupuestos, estructuras institucionales, por mencionar algunas.

El otro límite está asociado a la condición y disposición de la población en la que los CopACI operan, ya que, el nivel de participación ciudadana depende del involucramiento de las personas en los

asuntos de interés colectivo. Si ese interés es escaso, difícilmente los CopACI serán instancias propulsoras de la vía participativa, pues la participación ciudadana está vinculada a las prácticas y pautas de comportamiento de las comunidades. Pensar que los CopACI están libres de vicios y conductas inapropiadas es ingenuo, por lo que en otros espacios, será un tema interesante a desarrollar para identificar los principales desafíos de estas instancias institucionales, las acciones que corrompen el espacio de participación de por sí limitado por las funciones definidas desde el marco legal, pues aunque no manejan recursos económicos, al menos en teoría, se pueden convertir en espacios para fomentar la solución de problemas comunitarios en determinados territorios de las comunidades o en algunos temas de interés sectorizado, es decir que no beneficia a toda la población.

REFERENCIAS

- Canto Chac, M. (2008), Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Revista Política y Cultura No. 30*, 9-37.
- Canto Chac, M. (2017), ¿En qué ha cambiado la participación ciudadana a las políticas públicas? En F. Martínez Navarro, *Políticas públicas y participación colaborativa* (págs. 35-62). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Canto Sáenz, R. (2000), Políticas Públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Revista Gestión y Política Pública, Vol. IX, No. 2*, 231-256.
- Cerda Adame, A. (2008). *Autoridades auxiliares*. Toluca: Instituto de Administración Pública de Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México* (2019), Toluca: Gobierno del Estado de México, Última reforma el 26 de noviembre de 2019.

- Cunill Grau, N. (1999), La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 13.
- Alvarez Enríquez, L. (2012), La participación ciudadana no institucionalizada: los déficits institucionales y la cultura política. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pág. 25). Cartagena, Colombia: CLAD.
- Arzaluz Solano, S. (2004), Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León. En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (págs. 167-183). México: UNAM-Indesol-Comecso.
- Arzaluz Solano, S. (2013), La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local. *Revista Gestión y Política Pública* Vol. XXII, No. 1, 161-202.
- Marshall, T. H. (1998), *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Losada.
- Martínez Flores, V., & Córdova Bolórquez, G. (2015), Los consejos ciudadanos, mecanismos de deliberación para el desarrollo urbano y territorial. Caso Coahuila. En M. Ochamn, & E. Rodríguez-Oreggia, *Análisis e incidencia de política pública. Problemas sociales nacionales y locales* (págs. 355-375). México: ITESM-Miguel Ángel Porrúa.
- Merino, M. (2013), *La participación ciudadana en la democracia*. México: IFE.
- Meyer, L. (1995), El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades. En M. Merino, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano* (págs. 231-252). México: El Colegio de México.
- Naser, A., Williner, A., & Sandoval, C. (2021), Participación ciudadana en los asuntos públicos. Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto. En *Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184)*. Santiago: CEPAL-Cooperación Española.
- Santillán Núñez, M. (2004), *Programa de Desarrollo Local. Criterios metodológicos para construir tipologías de sistemas de gestión participativa municipal*. Quito: FLACSO.
- Sunyer Martín, P., & Monterroso Salvatierra, N. (2016), Luces y sombras en la gestión comunitaria; el caso de San Pedro Atlapulco. *XIV Coloquio Internacional de Geocrítica. Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro* (pág. 33). Barcelona: Geo-crítica, Universitat de Barcelona.

