



**FLACSO**  
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos  
XIV Promoción 2018-2020

“Intrascendencia de la institucionalización formal en los Consejos de Participación  
Ciudadana del Estado de México”

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos presenta:

Pablo García Díaz

Directores de tesis:

Dra. Marcela Torres Wong

Dr. Felipe José Hevia de la Jara

Lectores:

Dra. Gisela Zaremborg

Dr. Miguel Hernández Hernández

Seminario de Tesis: Sociología Política

Línea de Investigación: Procesos Políticos, Representación y Democracia

Ciudad de México, septiembre 2020

Esta tesis se realizó con apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

## Resumen.

El objetivo de esta tesis es analizar el desempeño de los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI) en los municipios mexiquenses, en específico la promoción de la participación ciudadana dentro de los planes y programas municipales y cómo los diferentes diseños institucionales afectan en estas atribuciones. Para esto se eligieron dos municipios dentro del Estado de México que contienen estos mecanismos de consulta a las comunidades. Estos municipios se diferencian en sus diseños institucionales de participación ciudadana, en específico la existencia de un reglamento de participación ciudadana. Este trabajo parte desde una perspectiva sustentada en las interfaces socio estatales, el concepto de repertorios de interacción socio estatal, el análisis de documentos relacionados con estos mecanismos de participación ciudadana y el diseño y aplicación de un Cuestionario de Normatividad y Prácticas. A través de estos conceptos y el cuestionario se observa el desempeño de los COPACI en sus atribuciones y las prácticas formales e informales que realizan dentro de los espacios de interacción con los actores estatales con el fin de incorporar sus intereses en los programas municipales. De esta manera se concluye una orientación de las actividades de los COPACI que tiende a no beneficiar la participación ciudadana.

Palabras Clave: Autoridades Auxiliares; Interfaz socio estatal; repertorios de interacción socio estatal; diseño institucional.

## Abstract

The aim of this thesis is to analyze the performance of the Citizen Participation Councils (COPACI) in the Mexican municipalities, specifically the promotion of citizen participation within the municipal plans and programs and how the different institutional designs affect these attributions. For this, two municipalities were chosen within the State of Mexico that contain consultation mechanisms for the communities called Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), but with differences in their institutional designs for citizen participation, specifically the existence of a regulation for citizen participation. This work starts from a perspective supported by the socio-state interfaces, the concept of repertoires of socio-state interaction, the analysis of documents related to these mechanisms of citizen participation and the design of a Norms and Practices Questionnaire. Through these concepts and the questionnaire, the performance of the COPACIs in their attributions and the formal and informal practices that they carry out within the spaces of interaction with state actors are observed in order to incorporate their interests in

municipal programs. This concludes an orientation of the activities of the COPACI that tends not to benefit citizen participation.

Key Words: Auxiliary Authorities; Socio-state interface; repertoires of socio-state interaction; institutional design.

## Agradecimientos

Gracias Dios por las personas que me dedicaron tiempo y esfuerzo para concluir este proyecto. Sin ellas el camino hubiera sido arduo y extenso.

A mi familia, mi respaldo y lo máspreciado que me ha dado la vida. Gracias por su comprensión y amor. A Eunice Hernández, por caminar a mi lado y darme consejo cuando las hojas seguían en blanco. A mis profesores la Dra. Marcela Torres, el Dr. Felipe Hevia, la Dra. Gisela Zaremberg y el Dr. Miguel Hernández por la sabiduría y corrección que pusieron a mi disposición. A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México) por su calidez y cortesía. Y a los que me alentaron en el transcurso y se alegraron con este triunfo.



**FLACSO**  
MÉXICO

Dedicatoria

Soli Deo Gloria



## Índice General

Resumen.....	2
Agradecimientos .....	4
Dedicatoria.....	5
Tabla de Ilustraciones. ....	8
Introducción. ....	10
Capítulo 1.....	15
Introducción al capítulo .....	15
1.1 Panorama de los mecanismos de participación ciudadana .....	15
1.2 Enfoques de Estudio de la participación ciudadana.....	19
1.2.1 Precusores de la participación ciudadana .....	20
1.2.2. Actores colectivos, estructuras de asociación: un catalizador para la participación ciudadana.....	22
1.2.3 Estudios territoriales de participación ciudadana .....	23
1.2.4 Medición de conductas de participación ciudadana y desempeño de las instancias deliberativas .....	24
1.2.5 Las reglas y el diseño de los instrumentos participativos .....	25
1.3 Autoridades Auxiliares .....	27
1.3.1 Autoridades Auxiliares a la luz de las Interfaces Socio Estatales .....	29
1.3.2 Diseño institucional .....	33
1.3.3 Repertorios de Interacción Socio Estatal .....	34
1.4 COPACI: Una autoridad auxiliar con fines múltiples .....	35
1.4.1 Del PRONASOL a la institucionalización de los comités de solidaridad en el Estado de México .....	38
1.4.2 Contexto democrático en el Estado de México 2018 .....	39
1.5 Facultades y atribuciones de los COPACI.....	41
Capítulo 2. Estrategia metodológica orientada al estudio del desempeño de los COPACI.....	44
Introducción al capítulo .....	44
2.1 El desempeño de los COPACI.....	46
2.1.1 Reglamentación en los municipios .....	47
2.1.2 Reglamentación de los municipios en el Estado de México en participación ciudadana.....	48
2.2 Descripción del contexto municipal .....	49
2.2.1 Aspectos económicos, políticos, geográficas de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz.....	49
2.2.2 Diseños Institucionales municipales.....	51



2.3 Instrumentos de recolección .....	53
2.3.1 Elaboración de cuestionarios .....	54
2.3.2 Estructura de las entrevistas de Normatividad y Prácticas de los COPACI .....	58
Capítulo 3. Resultado: Caso Naucalpan .....	63
Introducción al capítulo .....	63
3.1 Diseño Institucional: Sistema de Participación Ciudadana en Naucalpan de Juárez .	63
3.1.1 Análisis del Sistema de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez (SPC)	65
3.1.2 Atribuciones de los COPACI en el Reglamento de Participación Ciudadana.....	68
3.2 Integración de los COPACI 2019 .....	72
3.3 Función y percepción de los consejeros .....	77
3.3.1 Resultados del Cuestionario y Entrevistas de Normatividad y Prácticas de los	77
COPACI .....	77
Conclusiones del Capítulo .....	91
Capítulo 4. Resultados: Caso Tlalnepantla .....	93
Introducción al capítulo .....	93
4.1 Diseño Institucional .....	93
4.1.1 Análisis de las publicaciones en temas de diseño institucional .....	94
4.2 Integración de los COPACI .....	98
4.3 Funciones y percepción de los consejeros .....	103
4.3.1 Resultados del Cuestionario y Entrevistas de Normatividad y Prácticas de los	103
COPACI .....	103
Conclusiones de Capítulo .....	121
Capítulo 5. Conclusiones .....	122
Introducción del capítulo .....	122
5.1 La participación ciudadana reducida a gestiones administrativas .....	122
5.2 El reglamento .....	123
5.3 Patrones de uso de los repertorios de interacción socio estatal .....	127
5.4 Propuesta.....	130
5.4.1 Diseño institucional para los COPACI .....	131
5.5 Consideraciones finales .....	134
Bibliografía .....	136
Fuente de datos estadísticos .....	141
Leyes Consultadas .....	141
Anexos .....	145

Anexo 1. Mapeo de los mecanismos de participación ciudadana en las diversas leyes de participación ciudadana y leyes orgánicas para los municipios de los estados de México..	145
Anexo 2. Mecanismos localizados en los estados de la república mexicana .....	149
Anexo 3. Publicación de Resultados del Proceso de Elección de Participación Ciudadana, Delegados y Subdelegados Municipales 2019-2021 de Naucalpan de Juárez..	156
Anexo 4. Proceso de Elección de Consejos de Participación Ciudadana 2019-2021: Reporte de Elección por votación. Tlalnepantla de Baz .....	160
Anexo 5. Entrevista al Jefe de Departamento de Atención a los COPACI en Tlalnepantla de Baz .....	167
Anexo 6. Entrevista al Jefe de Departamento de Capacitación de las Autoridades Auxiliares en Naucalpan de Juárez .....	178
Anexo 7. Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI.....	186
Anexo 8. Listado de Consejos de Participación Ciudadana encuestados .....	196

#### Tabla de Ilustraciones.

Gráfica 1. Porcentaje de Municipios con reglamento de participación ciudadana a nivel nacional .....	18
Cuadro 2. Interfaces Socio-Estatales según sus tipos cognoscitivos .....	31
Cuadro 3. Mapeo de las interfaces socio-estatales de participación ciudadana a nivel estatal.....	32
Cuadro 4. Porcentaje de prácticas no electorales.....	40
Gráfica 5. Porcentaje de municipios reglamentados en la región centro.....	47
Gráfica 6. Comportamiento de la reglamentación en participación ciudadana en los años 2010-2026 en los municipios del Estado de México.....	48
Cuadro 7. Nivel de Normatividad de Participación Ciudadana.....	53
Cuadro 8. Número de reactivos del cuestionario de acuerdo a su dimensión .....	58
Cuadro 9. Tipología de las preguntas del Cuestionario .....	58
Cuadro 10. Número de reactivos de las entrevistas de acuerdo a su dimensión.....	61
Cuadro 11. Análisis de los instrumentos de la participación ciudadana en Naucalpan de Juárez.....	66
Gráfica 12. Porcentaje de localidades con registro de elección de Consejos de Participación Ciudadana en Naucalpan de Juárez en el año 2019 .....	73
Diagrama 13. Dispersión de las localidades de acuerdo al número de votos en las elecciones del año 2019.....	75
Diagrama 14. Diagrama del número de votos en las elecciones del año 2019 según el tipo de localidad .....	76
Diagrama 15. Edad de los encuestados.....	78



Gráfica 16. Cuento de conocimiento sobre el sustento legal del COPACI .....	79
Gráfica 17. Percepciones de las atribuciones del COPACI en el reglamento de participación ciudadana.....	80
Gráfica 18. Representación de los COPACI.....	82
Gráfica 19. Frecuencia en que los COPACI comunican sobre temas de política.....	83
Gráfica 20. Frecuencia de invitación de los COPACI a los vecinos para intervenir en un problema.....	85
Gráfica 21. Frecuencia de contacto de los COPACI con el presidente municipal .....	87
Gráfica 22. Frecuencia de contacto de los COPACI con miembros del cabildo .....	88
Gráfica 23. Frecuencia de uso de los mecanismos de participación ciudadana.....	90
Gráfica 24. Porcentaje de localidades con registro de elección de COPACI .....	100
Diagrama 25. Dispersión de las localidades de acuerdo al número de votos en las elecciones del año 2019.....	101
Diagrama 26. Diagrama del número de votos en las elecciones del año 2019 según el tipo de localidad .....	102
Diagrama 27. Edad de los encuestados.....	104
Gráfica 28. Cuento de conocimiento sobre el sustento legal del COPACI .....	106
Gráfica 29. Percepciones de las atribuciones del COPACI en el reglamento de participación ciudadana.....	106
Gráfica 30. Representación de los COPACI.....	110
Gráfica 31. Frecuencia en que los COPACI comunican sobre temas de política.....	111
Gráfica 32. Frecuencia de invitación de los COPACI a los vecinos para intervenir en un problema.....	112
Gráfica 33. Frecuencia de uso de protesta y plantones .....	113
Gráfica 34. Frecuencia de contacto de los COPACI con el presidente municipal .....	115
Gráfica 35. Frecuencia de contacto de los COPACI con miembros del cabildo .....	115
Gráfica 36. Recurrencia de los COPACI ante instancias Estatales .....	117
Gráfica 37. Frecuencia de uso de los mecanismos de participación ciudadana.....	118
Gráfica 38. Concurrencia de los COPACI a sus relaciones personales para priorizar sus asuntos.....	120
Gráfica 39. Percepción de resolución de problemas.....	121

## Introducción.

El proceso de transición de las democracias representativas a participativas a finales del siglo XX y durante el transcurso del XXI han reconfigurado el involucramiento de los actores sociales en los problemas públicos. Ante este reacomodo entre sociedad y Estado las innovaciones democráticas surgen como componentes que intentan cubrir las falencias de las democracias representativas (Cunill, 1991; Huntington, 1991). Dentro de la diversidad de las innovaciones democráticas surgen mecanismos de participación ciudadana con distintas características, capacidades de interlocución, alcance dentro de la toma de decisiones en los asuntos públicos, diferentes criterios de representación y distintos niveles de inclusión ciudadana. La literatura en participación ciudadana ofrece distintas perspectivas para concebir el desarrollo de las innovaciones democráticas; por ejemplo: el análisis de los recursos individuales, recursos colectivos, estudios territoriales, conductas de participación ciudadana, desempeño de las instancias y el diseño de los instrumentos de participación.

Frente al actual repertorio de mecanismos de participación y las perspectivas para concebir el desarrollo de las innovaciones democráticas ciudadanas existen mecanismos que dan voz a los ciudadanos como los mecanismos deliberativos, de democracia directa y de consulta. Dentro de los mecanismos de consulta los municipios en México habilitan canales de comunicación entre sus localidades<sup>1</sup> y el ayuntamiento. Estos mecanismos de participación ciudadana se caracterizan por ser canales de interlocución y diálogo formal, estable y con criterios territoriales entre las autoridades municipales (Font, 2004).

Además, estos mecanismos aparecen en la mayoría de las entidades federativas mexicanas con una variedad de nombres. Entre los más comunes son: Consejos de Participación Ciudadana, Consejos de Participación Social, Comités Vecinales, Juntas Vecinales, etc. Las leyes orgánicas para los municipios los consideran autoridades auxiliares con atribuciones para comunicar, gestionar, representar al ayuntamiento dentro de las localidades y también poseen la atribución de promover la participación ciudadana dentro de los planes y programas del municipio.

Sin embargo, al analizarlas encontramos que existen pocos estudios sobre su funcionalidad y desempeño. Polo, (2012) nos ofrece una descripción desde una perspectiva jurídico-

---

<sup>1</sup> Entendiendo localidades como colonias, fraccionamientos, pueblos, rancherías, unidades habitacionales y las demás que se contemplen dentro de los municipios mexicanos como asentamientos humanos.

administrativa de las características de las autoridades auxiliares. Desde otros enfoques nos ofrecen visiones panorámicas sobre las autoridades a nivel municipal y cómo surgen como innovaciones democráticas (Cabrero, 2005; Merino, 1994). Posteriormente Selee, (2011) nos introduce al estudio de las autoridades auxiliares y revela el conflicto político que existen alrededor de ellas en el municipio de Nezahualcóyotl en el Estado de México. Lo anterior se debe a que estos mecanismos de participación ciudadana pueden ser reorientados para funcionar como estructuras políticas.

Además de esta problemática, las autoridades auxiliares a lo largo del territorio mexicano tienen una amplia heterogeneidad. Mientras que la mayoría de los municipios no delimitan las facultades y atribuciones de estos órganos territoriales, algunos emprenden su delimitación mediante la emisión de reglamentos de participación ciudadana. Ante esta circunstancia surge el siguiente cuestionamiento, la presencia o ausencia de un reglamento ¿modifica el desempeño de las autoridades auxiliares en sus atribuciones principalmente en la promoción de la participación ciudadana en los planes y programas municipales?

Antes de introducirnos en la investigación de las autoridades auxiliares es pertinente iniciar el capítulo 1 de esta investigación con una revisión sobre los distintos enfoques que estudian la participación ciudadana y así comprender la multitud de factores que influyen sobre el comportamiento de los ciudadanos dentro de los espacios de diálogo entre los actores estatales y sociales. Apoyándonos en Hevia y Vergara-Lope, (2011) logramos distinguir los siguientes enfoques: 1) Análisis de los recursos individuales como factores que activan la participación de los ciudadanos; 2) Estudio del comportamiento de las colectividades como un factor que habilita un mayor involucramiento en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía; 3) Estudios territoriales con dos vertientes, la primera agrupa estudios en nuevas áreas como la rendición de cuentas y el control social, y la segunda son los estudios territoriales de participación ciudadana; 4) Medición de conductas de participación ciudadana y desempeño de las instancias deliberativas; y 5) Estudio de los diseños de las reglas e instituciones con las que cuentan los mecanismos participativos para ser operados. Tomando en cuenta los cinco enfoques estudiaremos a las autoridades auxiliares en los municipios del Estado de México.

Ante la politización de los espacios de interlocución entre las localidades y el ayuntamiento, y la poca literatura sobre el desempeño y origen de las autoridades auxiliares a nivel nacional se

decidió focalizar el estudio sobre los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), autoridades auxiliares del Estado de México. De esta manera, comenzamos el análisis de las autoridades auxiliares basándonos en (Polo, 2012) y en el concepto de interfaz socio estatal de (Isunza y Hevia, 2006) con el fin de lograr una definición de los COPACI que considere una perspectiva tanto normativa como sociológica. Después de contar con la definición de autoridad auxiliar nos adentramos en su diseño institucional contemplando los procesos formales y también las prácticas informales que mediante la interacción entre el COPACI y los actores estatales se han habitualizado y se han convertido en rutinas mutuamente aceptadas entre los actores. Abers, Serafim, y Tatagiba, (2014) definen estas prácticas como repertorios de interacción socio estatal. Dentro de estos repertorios se encuentran prácticas como la proximidad política, marchas y plantones, ocupación de cargos burocráticos, entre otros. Este concepto identifica prácticas informales que se ponen en marcha en las interacciones entre los actores estatales y los COPACI con el objetivo de colocar sus intereses dentro de los planes y programas municipales.

Posteriormente, para tener un panorama completo sobre estas autoridades y por qué actúan de esta manera tomaremos como referencia el periodo presidencial del presidente Carlos Salinas de Gortari, específicamente el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y su estructura operativa. Dentro de este programa encontramos los Comités de Solidaridad encargados del seguimiento, la supervisión de las obras, acciones concretadas entre los beneficiarios y los promotores del programa, pero a su vez, también se encargaban de convertir los beneficios sociales en apoyo para la construcción de nuevas estructuras políticas.

A través de este recorrido histórico se localizaron semejanzas entre los COPACI y los Comités de Solidaridad que nos incita a señalar a las autoridades auxiliares del Estado de México como los descendientes de la estructura territorial del PRONASOL. Por último, basado en un mapeo realizado en los municipios en el Estado de México se seleccionó a Tlalnepantla de Baz y Naucalpan de Juárez para comparar sus diseños institucionales y analizar si el reglamento es un factor que afecta el desempeño de las autoridades auxiliares.

En el capítulo 2 se describe la estrategia metodológica para encontrar indicios sobre el desempeño de las actividades de los COPACI en cuestiones de participación ciudadana. Para lograr una estrategia metodológica ad hoc se exploró principalmente en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los bandos municipales de estos municipios, el reglamento de participación

ciudadana de Naucalpan de Juárez, convocatorias de integración de las autoridades municipales en ambos municipios, resultados de las elecciones para elegir a los COPACI y encuentros informales con servidores públicos de estos municipios. Tomando en cuenta toda esta información y el cuestionario de conductas de participación de Hevia y Vergara-Lope se construyó el cuestionario de normatividad y prácticas de los COPACI. Este cuestionario se integra de 5 dimensiones:

- Dimensión de normatividad;
- Calidad e Impacto de las Actividades;
- Representatividad y Conformación de los COPACI;
- Conducta Informativa;
- Repertorios de Interacción Socio Estatal.

Para triangular la información obtenida a través de los cuestionarios se diseñaron dos entrevistas semidirigidas a Jefes de Departamento que atienden a los COPACI. Al igual que los cuestionarios, las entrevistas están dirigidas por las 5 dimensiones previamente señaladas.

Los capítulos 3 y 4 brindan los resultados sobre la aplicación de los cuestionarios y entrevistas en los municipios. Además, ofrecen un panorama sobre los ejercicios electorales llevados a cabo en 2019 dentro de Tlalnepantla de Baz y Naucalpan de Juárez para elegir a las autoridades auxiliares. Dentro de este ejercicio se detectaron localidades con una participación atípica, ya que estas localidades se caracterizan por ser colonias populares o pueblos donde su impulso democrático es atípico. Esto coloca en el debate la idea sobre el factor económico como determinante de las conductas participativas de los ciudadanos y nos avistan de observar factores como la percepción política de los ciudadanos, la confianza en el sistema político o la eficacia política interna como alicientes a la participación ciudadana dentro de estas localidades (Somuano, 2005).

También se analizan los diseños institucionales de Tlalnepantla de Baz y Naucalpan de Juárez, se exponen las diferencias y los hallazgos más significativos. Posteriormente se presentan los resultados de las encuestas y entrevistas iniciando con las características personales de las personas encuestadas y las cinco dimensiones descritas anteriormente. En el capítulo 4 se realiza una comparación de resultados entre Tlalnepantla de Baz y Naucalpan de Juárez.

En el quinto y último capítulo se desarrollan las conclusiones y principales hallazgos en cuanto a los objetivos planteados. Se perfilan una serie de lineamientos de las posibles causas del

porque la reglamentación no implica un factor significativo para observar una variación en el desempeño de los COPACI en cuanto a sus funciones de promoción de la participación ciudadana. Después, se presentan propuestas de diseño institucional desde una perspectiva neoinstitucionalista económica y sociológica. Finalmente, se redactaron las consideraciones finales de esta tesis donde se explica el largo camino que aún queda por delante para entender en mayor medida a las autoridades auxiliares dentro de los municipios mexicanos.

## Capítulo 1.

### Introducción al capítulo

En este capítulo iniciaremos con un panorama sobre los mecanismos de participación ciudadana para, posteriormente, concentrarnos en los mecanismos de consulta a las comunidades. Después nos situaremos en las entidades federativas mexicanas que en su mayoría dotan a los municipios de autoridades auxiliares. De esta manera se realizará una descripción normativa de las características de las autoridades auxiliares. Posteriormente nos centraremos en los COPACI una autoridad auxiliar que opera en el Estado de México, indagando su origen, propósito inicial, institucionalización. Por último plantearemos un panorama general sobre el contexto democrático del Estado de México en el año 2018. Después analizaremos a estas autoridades auxiliares desde la perspectiva de las interfaces socio estatales (Isunza y Hevia, 2006) para adentrarnos en su diseño institucional. Al mismo tiempo, mediante el uso de los repertorios de interacción socio estatal de Abers, Serafim, y Tatagiba, (2014) complementamos las relaciones formales con aquellas prácticas que no se consideran dentro del marco institucional pero se frecuentan entre los COPACI y los actores estatales. Todo esto con el objetivo de introducirnos en los estudios del desempeño de las autoridades auxiliares.

#### 1.1 Panorama de los mecanismos de participación ciudadana

El tránsito de las democracias representativas latinoamericanas a participativas reconfigura el involucramiento de los actores sociales en los problemas públicos. Del reacomodo entre las relaciones de la sociedad y Estado surgen las innovaciones democráticas como componentes que intentan cubrir las falencias de las democracias representativas (Facchini y Melki, 2019; Huntington, 1991; Cunill, 1991). Sin embargo, también se enfrentan a una multitud de problemáticas de tipo político, social, organizativas y de diseño institucional (Goldfrank, 2015; Hernández y Fernández, 2015; Lissidini, 2015; Goldfrank, 2012; Costa, 2010).

A pesar de las problemáticas a las que se enfrentan las innovaciones democráticas las investigaciones también aportan beneficios sobre las democracias. Por ejemplo, el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, aumento en la calidad de ciudadanía, desarrollo de las estructuras de asociación, estimulación de las precondiciones sociales y psicológicas dentro de una democracia en conjunto con los patrones orientados hacia objetivos políticos (Goldfrank, 2015;

Pogrebinschi y Samuels, 2014; Canache, 2014; Issac y Heller, 2003; Abers, 2003; Fung, Wright y Abers, 2003).

Si bien, las innovaciones tienen beneficios y desventajas, el desarrollo de las democracias participativas ha generado múltiples instrumentos de participación ciudadana. Estos instrumentos modifican las relaciones entre el Estado y la Sociedad y caracterizan las relaciones como un cuantioso número de vínculos, patrones, medios, mecanismos e instrumentos, que buscan articular las relaciones entre estos actores. Gurza e Isunza, (2010:21) las denominan “modalidades continuas de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el sistema político.” Desde América Latina hasta Europa estos instrumentos de participación ciudadana son variados en cuanto a su origen, diseño institucional, patrones de operación, inclusión en las temáticas públicas y el tipo de interacción con el Estado en sus tres niveles de gobierno. (Cameron, Hershberg, y Sharpe, 2012; Fung y Wright, 2012; Font, Blanco, Gomá, y Jarque, 2012; Hevia y Insuza, 2010; Avritzer y Fátima, 2007; Font, 2004; Warren, 2001; Arretche, 2000; Arnstein, 1969)

La toma panorámica que Font, (2004) realiza a los instrumentos de participación ciudadana forma una categorización de los distintos instrumentos que generan un diálogo entre la ciudadanía y gobierno. Joan Font distingue los siguientes tipos de canales de participación ciudadana:

1) Mecanismos de consulta a las comunidades: canales de interlocución y diálogo formal, estable, ya sea con criterios sectoriales o territoriales con los representantes de comunidades (consejos vecinales, consejos de participación ciudadana, consejos de planeación y desarrollo, etc); 2) Mecanismos deliberativos: dirigidos a la búsqueda de información y deliberación ciudadana a través de una selección representativa de la ciudadanía. Por ejemplo: círculos de estudio, foros temáticos y conferencias de consenso; 3) Mecanismos de democracia directa: instrumentos participativos con el objetivo de extender la participación al mayor número de ciudadanos (referéndum y plebiscito); 4) Otros mecanismos: Combinación de los mecanismos participativos con el objetivo de evaluar servicios públicos.

Basado en la categorización de Font y en el mapeo realizado dentro de las 32 leyes orgánicas para los municipios y 31 leyes de participación ciudadana en las entidades que integran la República mexicana se localizaron distintos mecanismos de participación ciudadana (Véase Anexo 1).

El mapeo ayudó a localizar mecanismos de participación ciudadana deliberativos, de democracia directa, mecanismos de evaluación de servicios y de consulta a las comunidades. También se localizó la disparidad de los mecanismos participativos entre las entidades. Por ejemplo, el Estado de México sólo considera la consulta popular y el referéndum, mientras que la Ciudad de México y Chihuahua contemplan 16 y 14 mecanismos participativos respectivamente.

Dentro del mapeo se decidió incluir a las leyes orgánicas municipales ya que mostraban indicios de contener mecanismos de participación ciudadana de consulta a las comunidades. La mayoría de los estados en México contemplan autoridades auxiliares con atribuciones de consulta, información, gestión y promoción de la participación ciudadana. Se localizó que las autoridades auxiliares tienen presencia en al menos 24 estados ya sea como autoridades colegiadas o unipersonales. Sin embargo, al profundizar la investigación sobre ellas surgieron preguntas debido a la poca información sobre este tipo de autoridades.

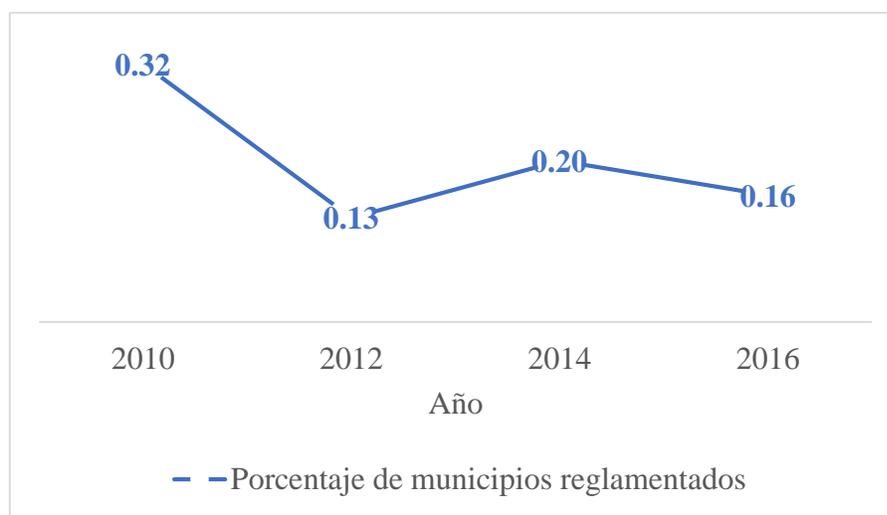
La literatura encontrada sobre las autoridades auxiliares describe sus características, brinda un mapeo sobre los diversos estados en México que dotan sus municipios con este tipo de autoridad, sustenta su creación en la descentralización de las tareas del municipio y lograr presencia dentro de las localidades. Describe cómo estas autoridades son elegidas, su estructura, sus principales atribuciones y el poder político que pueden alcanzar, sin embargo, todo desde una perspectiva normativa (Polo, 2012). Por otra parte, Cabrero, (2005) describe a las autoridades auxiliares como innovaciones de participación ciudadana dentro de los municipios, a partir de la creación de comités, consejos, audiencias públicas o asambleas ciudadanas en municipios como Toluca, León, Aguascalientes y San Luis Potosí. Asimismo, Merino, (1994) nos ofrece un análisis en distintos municipios de Oaxaca sobre autoridades tradicionales. Su análisis establece las diferencias de los municipios en cuanto población, composición étnica y cómo estas características inciden en las relaciones que se establecen entre el gobierno y ciudadanía, así como las formas en que se organizan para la toma de decisiones.

Si bien, esta literatura nos deja ver la descripción normativa de las autoridades auxiliares, cómo son consideradas dentro de los proyectos participativos en los municipios, y su variación dentro de los municipios mexicanos, estas investigaciones desisten al profundizar el análisis dentro de las autoridades auxiliares. En el transcurso de la investigación no se localizó literatura que describa las prácticas que realizan estas autoridades con el fin de alcanzar sus atribuciones.

Tampoco se encontró cómo interactúan con actores estatales, qué tan cerca o lejos están de ser operadores políticos debido a su cercanía con la población y con los actores estatales, ni cómo afectan los distintos diseños institucionales de estas autoridades sobre su desempeño. Además, si consideramos la edad de las publicaciones resulta que hay un vacío de casi una década en este tema, y en cuanto al volumen de investigación sobre las autoridades auxiliares en México el resultado es exiguo.

Agregando a la escasa literatura desarrollada sobre las autoridades auxiliares, la diversidad en la operación de estas autoridades en los municipios mexicanos nos sitúa en un contexto heterogéneo y complejo. Al contemplar que las atribuciones de las autoridades auxiliares dependen de los bandos municipales y la reglamentación municipal, percibimos que existe un mosaico de atribuciones para las autoridades auxiliares debido a la facultad de los municipios para reglamentar sus actividades según sus necesidades. Si analizamos la reglamentación de la participación ciudadana en los municipios se hace presente la heterogeneidad de atribuciones en las autoridades auxiliares. La gráfica 1 muestra la evolución de la reglamentación de la participación ciudadana en los 2458 municipios de 2010 a 2016. Se puede ver que la pendiente de la recta es negativa y que el porcentaje de municipios reglamentados del año 2010 al 2016 se redujo a la mitad.

*Gráfica 1. Porcentaje de Municipios con reglamento de participación ciudadana a nivel nacional*



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Nota: el año 2016 se contempla la creación de un municipio, llegando a ser 2458

Teniendo en cuenta este panorama para las autoridades auxiliares surgen preguntas en cuanto al desempeño en sus atribuciones, principalmente sobre la promoción de la participación ciudadana y si el diseño institucional modifica sus prácticas y por consiguiente su desempeño en las mismas. Cabe mencionar que el diseño institucional no está sujeto sólo a la emisión de un reglamento, sino también a las prácticas informales que existen entre las autoridades auxiliares y los gobiernos municipales. Debido a que la gran mayoría de los municipios no generan conductos formales para vincularse con las autoridades auxiliares es importante explicitar qué prácticas frecuentan las autoridades auxiliares al momento de interactuar con los actores estatales.

Una muestra intencional permite arrojar luces sobre el trabajo de estas autoridades auxiliares, sobre qué tanto el diseño institucional cambia su comportamiento. De esta manera, se han escogido 2 municipios del Estado de México, Tlalnepantla de Baz y Naucalpan de Juárez, donde los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), una autoridad auxiliar colegiada, opera con distintos diseños institucionales. El propósito de este análisis es observar el desempeño de los COPACI enfatizando en su atribución de la promoción de la participación ciudadana y analizar si el diseño institucional de los COPACI es un factor que modifica el desempeño en la promoción de la participación ciudadana.

Para aproximarnos a nuestros objetivos, en primera instancia, resulta conveniente revisar cómo se han estudiado los mecanismos de consulta a las comunidades. Posteriormente, será necesario definir qué son las autoridades auxiliares y cómo funcionan teniendo por fundamento la propuesta analítica de interfaces socio estatales de Isunza y Hevia, (2006), la perspectiva del diseño institucional y el concepto de repertorios de interacción socio-estatal (Abers, Serafim, y Tatagiba, 2014) mismos que conforman la estructura analítica de esta investigación. Por último, describir el origen, contexto, facultades y atribuciones de los COPACI serán la piedra angular para indagar sobre el desempeño de estas autoridades auxiliares y cómo modifica el cambio en el diseño institucional, en específicamente en la emisión de un reglamento.

## 1.2 Enfoques de Estudio de la participación ciudadana

Han surgido distintos enfoques para estudiar la participación ciudadana. En el libro “¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del cuestionario de conductas de participación” de Felipe Hevia y Samana Vergara-Lope destacan los siguientes 5 enfoques que estudian la participación ciudadana: 1) Análisis de los recursos individuales como factores que

activan la participación de los ciudadanos; 2) Estudio de el comportamiento de las colectividades como un factor que habilita un mayor involucramiento en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía; 3) Estudios territoriales en dos vertientes, la primera agrupa estudios en nuevas áreas como la rendición de cuentas y el control social y la segunda son los estudios territoriales de participación ciudadana; 4) Medición de conductas de participación ciudadana y desempeño de las instancias deliberativas; y 5) Estudio de los diseños de las reglas e instrucciones con las que cuentan los mecanismos participativos para ser operados.

### 1.2.1 Precursores de la participación ciudadana

Uno de los precursores de la participación ciudadana es el sistema democrático. Se muestra esencial para estimular el involucramiento de la ciudadanía en la vida política, puesto que la existencia de otros sistemas políticos, en específico de regímenes autoritarios experimentados en América del Sur, han demostrado que mas allá de ser antipolíticos también son disipantes del involucramiento ciudadano en los asuntos públicos (Klesner, 2007). Aunque en México, no se instauró un régimen militar, la dictadura partidista establecida por el PRI<sup>3</sup> desde 1938 hasta el año 2000 se encargó de canalizar y definir los alcances de la participación política convirtiéndola en una extensión del partido que funge como la intermediación entre la ciudadanía y el Estado, conocida como corporativismo<sup>4</sup>, limitando así la participación ciudadana y solo permitiendo la incorporación de actores afines al sistema imperante.

Otro precursor de la participación ciudadana es la participación política, que se define como el conjunto de “actividades realizadas por los ciudadanos y que están más o menos dirigidas a ejercer influencia sobre la selección del personal gubernamental y sobre las decisiones que toman” (Verba y Norman, 1972:2). Se trata de un elemento importante para entender por qué los ciudadanos deciden o no realizar estas actividades y por qué lo hacen de esa manera. El trabajo de Almond y Verba, (1963) identifica las estructuras y procesos sociales que sostienen “la cultura

---

<sup>3</sup> El Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue creado en 1928 bajo el nombre Partido Nacional Revolucionario, tiempo después se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (1938), fue hasta 1946 cuando adoptó su actual nombre. Siendo así el partido político que ha gobernado más la república mexicana, ya que desde 1938 hasta el año 2000 se mantuvo en el poder con sus diferentes nombres.

<sup>4</sup> El corporativismo puede ser definido como un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un limitado número de categorías singulares, compulsorias, no concurrentes, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas (si no es que creadas) por el Estado, y a las que se les concede un explícito monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos.” (Schmitter, en Ocampo, 1992:46)

política” de la democracia, tales como precondiciones sociales y psicológicas dentro de una democracia y sus patrones orientados hacia objetivos políticos. Gabriel y Sidney especifican modelos de orientación política (cognitiva, efectiva y evaluativa) política basados en conocimientos, creencias, sentimientos, juicios y opiniones sobre el sistema político y por medio de la combinación de estas orientaciones, conductas y hábitos de los ciudadanos nos conducen a diferentes tipos ideales de cultura política. Los autores las denominan cultura política de tipo parroquial, de súbdito y de participación.

Menos lejano, Somuano, (2005) a través del análisis de los tipos de participación política logra distinguir características personales que determinan las conductas participativas de los ciudadanos y también distingue las actitudes y valores políticos como un segundo grupo de factores que afectan la participación política, tales como la eficacia política interna<sup>5</sup>, confianza en el sistema político, y la percepción de la política como medio para el logro de cometidos.

En la misma línea de cultura política, el Instituto Nacional Electoral construyó seis dimensiones encaminadas a medir la calidad de la ciudadanía en México (INE, 2015) . Las dimensiones son las siguientes: 1) Estado de derecho y acceso a la justicia; 2) Vida política; 3) Sociedad Civil; 4) Vida comunitaria; 5) Valores; y 6) Acceso a bienes demandados por los ciudadanos. A nivel local el Instituto Electoral del Estado de México inspirado en el Informe país del INE replicó el ejercicio llevado a cabo en todo México, pero únicamente dentro de su jurisdicción y utilizando sólo las primeras cinco dimensiones IEEM, (2019). Si bien, estas dos investigaciones no analizan a los COPACI, nos acercan a entender el tipo de participación, prácticas, valores y actitudes de los ciudadanos que prevalece en México, así como los aspectos que influyen en la función de las autoridades auxiliares en el Estado de México.

Como se ha visto los recursos como el dinero, tiempo y educación derivados de la posición socioeconómica, pero también en recursos estructurales como los patrones de afiliación y membresía en organizaciones civiles son fuertes predictores para observar las diferentes habilidades cívicas y por consiguiente los distintos grados de interés de involucramiento en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía (Brady, Verba, y Lehman, 1995).

---

<sup>5</sup> En (Somuano Ventura, 2005) la eficacia política interna es definida como “la percepción que tiene el ciudadano de que sus actos pueden influir en el comportamiento del gobierno [...]”.

Además de los factores individuales, existen investigaciones que analizan factores colectivos y su relevancia para explicar la participación ciudadana, por ejemplo el capital social. Siguiendo la idea de Putnam, (1995:664-665) el capital social es un conjunto de “características de la vida social (redes, normas y confianza) que permiten a los participantes actuar juntos de manera más efectiva para perseguir objetivos compartidos”.<sup>6</sup> El análisis de Joseph L. Klesner mediante un modelo de variables múltiples donde incluyó como variable explicativa el capital social, confirma que la confianza interpersonal, la membresía organizacional son predictores significativos para la participación política (Klesner, 2007) . De esta manera, el concepto de capital social abrió una perspectiva nueva para analizar la participación ciudadana orientada al análisis de los actores colectivos, movimientos sociales, sus estrategias de negociación, confrontación en el espacio público. Estos aspectos los revisaremos líneas adelante.

### 1.2.2. Actores colectivos, estructuras de asociación: un catalizador para la participación ciudadana

Banfield, (1959) a través del estudio en el cual compara las culturas como medios para crear y mantener una organización que fundamente un “orden político democrático” concluye que las estructuras de confianza amplias e impersonales, y los patrones de socialización influyen en la capacidad para volver un país más democrático. Este estudio aperturó una línea de discusión entre cultura y patrones de asociación dentro de las democracias. Almond y Verba, (1963) aportaron a la discusión una serie de elementos definidos como democráticos y no democráticos que permitieron observar la asociación de la cultura cívica con los principios operativos de las democracias. Aunque también hay que contemplar las críticas a esta postura, por ejemplo Muller y Seligman, (1994) exponen argumentos que indican que la cultura cívica es un efecto de las democracias algo contrario a lo expuesto por Almond y Verba.

Por otro lado, Armony, (2004) continuando bajo la línea de las asociaciones voluntarias como un factor relevante en las democracias, reconoce que este tipo de asociaciones desempeñan un papel importante al ser intermediarias entre el ciudadano y el Estado, de manera que aquellas culturas donde los individuos actúan en forma colectiva tienden a tener ganancias colectivas a

---

<sup>6</sup> Cabe especificar que el capital social se distingue de la participación política en el tipo de relaciones que efectúan los individuos, ya la participación política se refiere a las relaciones entre individuos e instituciones políticas, por otra parte, el capital social se refiere a las relaciones establecidas entre individuos.

diferencia de aquellas culturas en donde el individuo tiene un apego a las instituciones e ignora las ganancias colectivas (Avritzer, 2010) citando a (Wiarda, 2001; Reis, 1995).

Aún bajo la línea de asociación de la cultura con las democracias, Putnam, (1993) afina la propuesta de Almond y Verba y plantean relacionar el tipo de cultura política con la calidad de las democracias, de esta manera las redes de asociación para Putnam contribuyen a una nueva forma de observar la democratización a través de la creación de una “gobernanza democrática efectiva”. Leonardo Avritzer en su libro “Las instituciones participativas en el Brasil democrático” critica esta propuesta y la califica como “la ausencia de una perspectiva sobre cómo crear capital social o nuevos patrones de asociación.” (Avritzer, 2010:36) De esta manera Avritzer da a entender que observar de manera aislada el capital social como factor primordial para comprender la participación ciudadana es una mirada angosta y si se quiere contemplar un panorama más amplio es necesario analizar los patrones de asociación entre los actores. Así, siguiendo la perspectiva de Avritzer, (2010), buscamos investigar a los COPACI analizando los patrones de articulación que tienen con los actores estatales permite localizar qué asociaciones voluntarias tienen objetivos políticos y si estos patrones también provocan resultados democráticos (Putnam, 1993).

### 1.2.3 Estudios territoriales de participación ciudadana

Siguiendo la idea de Hevia y Vergara-Lope, (2011) esta dimensión se puede dividir en dos vertientes específicas. La primera agrupa estudios en nuevas áreas como la rendición de cuentas y el control social. La segunda atiende a los estudios territoriales de participación ciudadana. Dentro de los estudios territoriales Ziccardi, (2004) argumenta que la reconfiguración de las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía es una vía para revertir la centralización de recursos, además de que las políticas públicas resulten más eficaces y eficientes. Ante esta reconfiguración los desafíos principales para aquellos que diseñan instrumentos participativos son contemplar las condiciones específicas de las localidades en países tan grandes y diversos como México, y además de contemplarlas, aprovecharlas y crear dispositivos encaminados a la construcción de ciudadanía.

Trabajos como los de Arzaluz, (2004) brindan un análisis breve sobre las autoridades auxiliares con facultades en participación ciudadana en el Estado de México y Nuevo León, aunque esta investigación sólo brinda un panorama descriptivo de las áreas de oportunidad de estos consejos participativos. Por otra parte, Selee, (2011) observa la confrontación entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) por controlar

los COPACI de este municipio evidenciando la politización de estos consejos y su importancia entre el vínculo entre las localidades y el ayuntamiento.

Estos hallazgos incentivan aún más la investigación sobre los patrones de interacción entre los COPACI y sus ayuntamientos. La evidencia de Andrew Selee motiva esta investigación para dirigirla a la obtención de información sobre la subtilidad de las autoridades en participación ciudadana, pero utilizarla con fines políticos.

Posteriormente el trabajo de Zaremborg, (2012:70-71) en México, Nicaragua, Venezuela y Brasil analizó un conjunto de consejos municipales que tienen como denominador común el desarrollo municipal y pretenden ser caminos para procesos más incluyentes y horizontales. Esta investigación encuentra que es necesario pero no suficiente el fortalecimiento de la sociedad civil para lograr mejores procesos participativos, y que se requieren “reformular tanto “por abajo” como “por arriba” para que dichos procesos puedan ser inclusivos y plurales.” Además de la necesidad de un sistema partidario competitivo para evitar el “estrangulamiento de los caminos para obtener medios alternativos de conexión [...] lazos que puedan abrir “desde abajo” la competencia clausurada informalmente desde arriba.”

#### 1.2.4 Medición de conductas de participación ciudadana y desempeño de las instancias deliberativas

Esta dimensión “pretende dar cuenta de quiénes, cómo y dónde las ciudadanas y ciudadanos participan, por medio de la medición de diversas acciones que la literatura considera como acciones o conductas de participación” (Hevia y Vergara-Lope, 2011:17) lo anterior a través del análisis de datos cualitativos obtenidos desde encuestas y entrevistas semiestructuradas orientados a responder las problemáticas surgidas en los espacios de participación. El trabajo de Hevia y Vergara-Lope es relevante debido a que responde a las preguntas de quiénes, cómo y dónde participa la ciudadanía. Por otro lado, (Hevia, et.al, 2009) aporta a este enfoque una medición del desempeño de las instancias públicas de deliberación a través de la aplicación de un cuestionario con tres escalas: 1) Calidad e Impacto de las actividades; 2) Representatividad; y 3) Institucionalidad. Este tipo de investigaciones fortalecen los análisis etnográficos dotándolos de evidencias cuantificables útiles para el diseño de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana.

Por último, adentranos en el diseño de los mecanismos participativos, su alcance para involucrarse dentro de los asuntos públicos, y en la superación de los desafíos que tienen los mecanismos participativos brindará el sustento teórico para esta tesis.

### 1.2.5 Las reglas y el diseño de los instrumentos participativos

La quinta dimensión tiene que ver con el diseño, reglas, facultades y alcances de los instrumentos de participación ciudadana. Dentro de esta dimensión Arnstein, (1969) arroja las primeras luces de aquellos atributos dictados desde los actores estatales que hacen que la participación tenga calidades distintas. Arnstein diseña una escalera de participación donde identifica los tipos de participación que van desde “un ritual vacío participativo” al “poder real necesario para afectar el resultado del proceso” dentro de los asuntos públicos.

Años después Fung, (2006:76) crítica a Arnstein, encuentra su propuesta obsoleta y defectuosa en dos formas. “Primero, fusiona de manera inadecuada una escala empírica que describe el nivel de influencia que los individuos tienen sobre alguna decisión colectiva con aprobación normativa. En segundo lugar, ha habido muchos avances en la teoría y práctica de la participación desde que se publicó el ensayo de Arnstein.” Tomando en cuenta esas críticas Archon Fung propone un “cubo democrático” sustentado en tres variables:

1. Selección de los participantes: Esta dimensión se encuentra acotada por la decisión de inclusividad y la exclusividad. Exclusividad se refiere a la preferencia de involucrar participantes con conocimientos específicos en las problemáticas, mientras que la inclusividad es entendida como el involucramiento de la mayoría de los sectores de la población. De esta manera se puede observar que cada extremo posee diferentes atributos, así que al posicionarse en el centro de esta clasificación de involucramiento se obtiene como resultado los “mini públicos” que tratarán de integrar los atributos de la exclusividad e inclusividad de los actores.
2. Comunicación y decisión: La dimensión de comunicación se encuentra acotada por su nivel de intensidad, donde la intensidad indica aproximadamente el nivel de inversión, conocimiento y compromiso requerido de los participantes. Fung propone que el diseño de comunicación alcance un nivel de proximidad entre los participantes lógica y coherente.

3. Poder y Autoridad: Esta dimensión se encuentra acotada por la autoridad que tienen los participantes provenientes de la sociedad, donde la intensidad de la autoridad es el nivel de impacto de la participación pública, en otras palabras las decisiones que aportan los participantes “no estatales” y se convierten en políticas.

Abers, (2003) indica que aún cuando los gobiernos tienen la voluntad política para instaurar mecanismos e instrumentos de participación ciudadana existen externalidades negativas no premeditadas que hacen que los mecanismos de participación se conviertan en cargas políticas y prácticas insostenibles con costos políticos altos. Esta podría ser una de las causas del porqué los gobiernos opten por no brindar este tipo de mecanismos de participación. Aún así, Rebecca Abers propone construir instituciones de participación conectadas a los intereses de los múltiples actores a través de “construir un respaldo político, por una parte, y resolver problemas sentidos, por el otro.” (Abers, 2003:345).

Si bien, la literatura sobre la institucionalización nos dirige al diseño de instancias participativas dependiendo de las necesidades existentes en las comunidades, realizar una clasificación de los instrumentos de participación ciudadana que poseen los gobiernos contribuye a construir un mapeo general del repertorio de mecanismos de participación ciudadana y sus alcances. De esta manera nos acercamos a los recursos con los que cuentan los ciudadanos para intervenir en los asuntos públicos o más en específico en las políticas públicas.

De acuerdo con Manuel Canto Chac, es la utilidad de cada mecanismo en concordancia con el contexto específico dentro de las fases de las políticas públicas lo que caracterizan a los mecanismos. Lo anterior se logra a través una matriz que de forma horizontal (filas) ubica ciertos niveles de participación ciudadana como son: 1) información; 2) consulta; 3) decisión; 4) delegación; 5) asociación; y 6) control. De forma vertical (columnas) sitúa las siguientes fases de las políticas públicas: 1) Agenda; 2) Análisis de alternativas; 3) Decisión; 4) Formulación; 5) Implementación; y 6) Evaluación, líneas adelante se esquematizará esta matriz. De esta manera al cruzar estas categorías podemos ubicar los mecanismos, de acuerdo con sus características, dentro de los cuadrantes. Así el diseño de mecanismos de participación ciudadana no es “un asunto de opciones individuales, sino de posibilidades abiertas por la específica relación gobierno-ciudadanía, y tiene que ver con la evolución y el contexto del régimen político.” Canto Chac (2012:30).

Habiendo expuesto las principales coordenadas de cómo se estudia la participación ciudadana, se logró localizar que dentro de los estudios territoriales existen focos que guían algunos aspectos de esta tesis, sin embargo, iniciar con una vista panorámica y posteriormente acercarnos a nuestro caso de estudio será provechoso para la construcción de un cuestionario que analice con mayor detalle estas autoridades.

### 1.3 Autoridades Auxiliares

Siguiendo la idea de Polo, (2012:125) una autoridad auxiliar es una “recipiendaria de la autoridad política que le delega la voluntad colectiva y como representante de una organización político-administrativa que la inviste de atribuciones.” De esta definición hay que resaltar las características como la **delegación e investidura**. Por investidura el autor se refiere al reconocimiento de representar a otros individuos mediante la posesión de cierto cargo. Por otro lado, la investidura la delegación se refiere a:

[...] autoridad política investida de ciertos poderes que transfiere el ejercicio de los mismos en su totalidad o en parte, a otra autoridad. Los poderes del delegado son precisamente aquellos que pertenecían al delegante, y los actos realizados en virtud de la delegación tienen la misma naturaleza jurídica que si los hubiera realizado el propio delegante (Martínez Silva, 1978:386).

Además de estas características, las autoridades auxiliares también son:

[...] instituciones público-sociales de carácter territorial y esa particularidad no es una situación derivada de la visión y de los arreglos formales de cada legislatura sino también de la práctica de su doble carácter representativo (Polo, 2012:127).

Por doble carácter representativo Polo se refiere a que las autoridades auxiliares representan a la comunidad y también al ayuntamiento: por una parte, en el ejercicio del poder delegado por el ayuntamiento al interior de la comunidad, y en segundo lugar al exterior de la comunidad representándola y gestionando las problemáticas en aquellas facultades de las cual es responsable en los determinados territorios asignados.

Las autoridades auxiliares municipales, en sus diversas formas de constitución, al estar contenidas en por lo menos en 24 leyes toman diversas formas y características. En cuanto a su formación las autoridades auxiliares se conforman a través de los siguientes métodos de elección: 1) Convocatoria lanzada por el ayuntamiento; 2) designación directa; y 3) por intervención de los institutos electorales locales.<sup>7</sup> Lo anterior depende de las leyes orgánicas de las entidades federativas, por lo que la duración en el cargo y sus facultades también varían de una entidad a otra.

A pesar de que hay 3 vías para conformar a las autoridades auxiliares se pueden identificar dos formas principales de representación política dentro de estas autoridades, las de carácter individual (delegados, subdelegados y comisarios) y las instancias colegiadas (Juntas Municipales, Consejos de Participación Ciudadana y Congregaciones)<sup>8</sup>. Las autoridades auxiliares de carácter individual se caracterizan porque sólo una persona ocupa el cargo por el tiempo definido en la ley orgánica municipal de la entidad federativa. Este cargo honorífico puede ser designado por las tres modalidades descritas con anterioridad, y cada modalidad puede contener beneficios y desventajas a la hora del cumplimiento de sus funciones (Polo, 2012).

Las autoridades auxiliares de tipo colegiadas se caracterizan por integrar un conjunto de personas con el objetivo de dirigir acciones delimitadas dentro de las leyes orgánicas municipales. Este tipo de autoridad auxiliar es la que muestra un grado mayor de heterogeneidad, en cuanto a sus facultades, atribuciones, denominación y composición. El funcionamiento de estos órganos es principalmente la deliberación de los asuntos de su competencia, en la mayoría de los casos estas instancias están encargadas de coadyuvar, vigilar, representar, gestionar los asuntos de las localidades en el ayuntamiento, pero además de esas atribuciones también se les brinda la facultad

---

<sup>7</sup> Para mayor detalle de cómo se forman las autoridades auxiliares en las distintas entidades federativas véase (Polo, 2012:130-134)

<sup>8</sup> Otros nombres encontrados de autoridades auxiliares encontrados en las leyes orgánicas para los municipios son: Controles de Concertación y Participación Social en Aguascalientes, Comisario Social Honorario en Baja California, Comités Vecinos en Baja California Sur, Comités Vecinales en Campeche, Consejos de Participación Ciudadana en Coahuila, Consejos Vecinales en Colima, Consejos de Participación en Chiapas, Comités de Vecinos y Vecinas en Chihuahua, Comité Ciudadano en la Ciudad de México, Organismos de Participación Ciudadana en Durango, Asociaciones de Habitantes en Guanajuato, Asociaciones Vecinales en Jalisco, Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México, Consejos de Participación Social en Morelos, Consejos de Participación Ciudadana en Nayarit, Consejos de Participación Ciudadana en Nuevo León, Consejos de Participación Ciudadana en Puebla, Consejos de Participación Social en Querétaro, Comités Ciudadanos en Quintana Roo, Juntas Vecinales en San Luis Potosí, Comités de Participación Ciudadana en Sonora, Juntas de Vecinos en Tabasco, Consejos de Colaboración Vecinal en Tamaulipas, Comité Comunitario en Tlaxcala y Comités de Participación Social en Zacatecas.

de “promover y coordinar la participación ciudadana en la solución de asuntos comunitarios de carácter colectivo” (Polo, 2012:151). Es en este espacio donde se localizan los COPACI del Estado de México.

### 1.3.1 Autoridades Auxiliares a la luz de las Interfaces Socio Estatales

Un concepto útil que permite analizar a las autoridades auxiliares es el de “interfaz socio-estatal” en tanto permite verlas como una intersección, un lugar donde surgen encuentros entre actores de tipo estatal y social. También contribuye a ver este espacio como encuentros motivados por una amplia diversidad de intenciones e intereses que darán forma a situaciones marcadas por el conflicto, diálogo y negociación de puntos de vista opuestos en determinadas situaciones sociales. Dentro de las interfaces analizar las prácticas de los actores brindan evidencias sobre sus atribuciones y en caso de existir, localiza prácticas que se realizan fuera de sus atribuciones.

Desde la literatura, las innovaciones participativas se manifiestan como una interfaz. De acuerdo con Long (1999:1) las interfaces son:

[...] una entidad organizada de intencionalidades y relaciones entrelazadas que proporciona los medios por los cuales los individuos o los grupos definen sus posiciones culturales o ideológicas frente aquellos que defienden o tipifican puntos de vista opuestos.[...] Las interfaces generalmente ocurren en un punto donde se intersecan conflictos, puntos de vista y diferentes campos sociales, o más concretamente en situaciones o arenas sociales en las que las interacciones se orientan en torno a problemas de puente, acomodación, segregación o disputa de puntos de vista sociales, evaluativos y cognitivos.

De manera más acotada, Isunza y Hevia, (2006:61) retoman el concepto y lo circunscriben a las relaciones entre actores sociales y estatales. Así, las interfaces socio estatales, son entendidas como:

[...] un espacio de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente. Estas interfaces socio estatales están determinadas

estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y societales) concernidos.

Retomar el concepto de interfaz socio estatal en estos términos permite analizar las relaciones entre las esferas social y estatal de manera dinámica apartándonos de la manera dicotómica de observar al Estado y la sociedad civil. Permite entender a la esfera de la sociedad civil como una institución formada a partir de las relaciones cimentadas en la solidaridad y no necesariamente con motivaciones de dominio, pero donde claramente existe el interés de establecer canales de interlocución con el Estado. Por otra parte, se concibe al Estado como la institución administradora de los asuntos públicos y la gestión del poder, dotado de un andamiaje normativo y orgánico (Isunza y Hevia, 2010).

De esta forma, las interfaces socio estatales son útiles para analizar el intercambio y conflicto que genera la participación ciudadana a través de las autoridades auxiliares. Ya sea que sus facultades estén acotadas o no por un reglamento. Los acercamientos previos con los municipios dentro de esta investigación dieron pauta para tener evidencias de que la falta de un reglamento no significa que los actores interactúan en menor medida o que no existan interfaces socio estatales; por el contrario atiza la creación de mecanismos de intercambio y conflicto externos a la reglamentación.

Insunza y Hevia, (2006:27) ofrecen abstracciones en la forma de tipos ideales de las interfaces socio-estatales (instrumentos participativos) que sirven como “una “brújula” analítica para describir y comprender las formas concretas recopiladas en el mapa de estos mecanismos de intercambio, así como en formas menos institucionalizadas de relación socio-estatal.” El Cuadro 2 sintetiza los tipos cognoscitivos de las interfaces socio-estatales que los autores desarrollan. Los tipos cognoscitivos ayudan a ubicar a los instrumentos participativos localizados en las leyes orgánicas para los municipios, así como las múltiples leyes y códigos de las entidades federativas de México. El Cuadro 3 representa un conteo de las interfaces socio-estatales localizadas por entidad federativa en cada una de las leyes analizadas.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Los Anexos 1 y 2 muestran una base que contiene el nombre de las leyes consultadas, la fecha de la versión consultada y los artículos donde se encontraron. Además, se muestra el mapeo por entidad de cada una de las interfaces localizadas en las entidades Federativas en las leyes consultadas.

*Cuadro 2. Interfaces Socio-Estatales según sus tipos cognoscitivos*

Interfaz	Tipo de Participación <sup>10</sup>	Ejemplos
1.Contribución	Participación Social Informativa	Buzones de Quejas, Diversos tipos de Consultas e Iniciativa Popular no vinculante
2.Transparencia	Información Gubernamental	Sesiones Públicas de Cabildo e Informes Anuales
3.Comunicativa	Colaboración Informativa	Audiencia Pública, Cabildo Abierto y Órganos de Planeación
4.Mandataria	Democracia Directa, Control Social	Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular
5.Transferencia	Políticas Públicas Subrogadas, Transferencia de Políticas	Órganos de participación territorial
6.Cogestiva	Cogestión	Consejos Cogestivos

Fuente: Elaboración propia con base en Inzusa y Hevia, (2006)

<sup>10</sup> Dentro del Cuadro 3 la segunda columna titulada “Tipo de Participación” se debe entender como el alcance de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

*Cuadro 3. Mapeo de las interfaces socio-estatales de participación ciudadana a nivel*

*estatal*

Tipo Cognoscitivo <sup>11</sup>	Tipo 1		Tipo 2		Tipo 3		Tipo 4		Tipo 5		Tipo 6		Total
Entidad	LOM	LPC	LOM	LPC	LOM	LPC	LOM	LPC	LOM	LPC	LOM	LPC	
Aguascalientes	0	2	0	0	29	2	0	4	1	0	0	0	38
Baja California	0	1	0	0	0	0	0	4	1	0	0	0	6
Baja California Sur	0	2	0	0	1	2	0	5	0	1	0	0	11
Campeche	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Coahuila	0	0	0	0	2	1	0	3	0	3	0	0	9
Colima	3	0	0	0	1	0	6	0	0	0	0	0	10
Chiapas	0	2	0	0	0	1	0	3	2	0	0	0	8
Chihuahua	0	3	0	1	2	2	0	6	0	2	0	0	16
Ciudad de México	0	2	0	1	0	2	0	5	0	6	0	0	16
Durango	0	1	0	0	1	0	0	3	1	0	0	0	6
Guanajuato	1	0	0	0	1	0	0	4	1	0	0	0	7
Guerrero	0	2	0	1	1	1	0	3	0	1	0	0	9
Hidalgo	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	4
Jalisco	0	2	0	1	0	2	0	8	1	3	0	0	17
México	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	4
Michoacán	0	1	0	0	1	0	3	4	0	1	0	0	10
Morelos	0	1	0	3	1	2	0	5	1	1	0	0	14
Nayarit	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	5
Nuevo León	0	2	0	0	0	1	0	4	3	0	0	0	10
Oaxaca	0	1	0	1	0	1	0	3	0	0	0	0	6
Puebla	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2
Querétaro	0	1	0	0	0	3	0	0	1	1	0	0	6
Quintana Roo	1	2	0	0	1	2	0	4	1	0	0	0	11
San Luis Potosí	0	0	0	0	1	0	0	2	1	0	0	0	4
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3
Sonora	0	2	0	0	0	0	0	4	0	1	0	1	8
Tabasco	0	0	0	0	1	0	0	3	1	0	0	0	5
Tamaulipas	1	4	0	1	0	1	0	3	2	1	0	0	13
Tlaxcala	0	1	0	0	3	1	0	3	0	0	0	0	8
Veracruz	0	1	0	1	1	1	0	3	0	0	0	0	7
Yucatán	0	0	0	0	1	0	0	3	1	0	0	0	5
Zacatecas	0	0	0	0	1	0	0	2	1	0	0	0	4
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>35</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>52</b>	<b>26</b>	<b>9</b>	<b>99</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>283</b>

Fuente: Elaboración propia con base en 32 leyes orgánicas y 31 leyes de participación ciudadana de las entidades que integran la

república mexicana

LOM: Ley Orgánica Municipal

LPC: Ley de Participación Ciudadana

<sup>11</sup> Por tipo cognoscitivo nos referimos a las 6 (Contribución, Transparencia, Comunicativa, Mandataria, Transferencia y Cogestiva) abstracciones tipo ideales de las interfaces socio-estatales de Izunsa y Hevia, (2006)

El cuadro 3 nos permite ver dentro de las Leyes Orgánicas para los Municipios 91 interfaces principalmente de tipo comunicativo y de transferencia (en muchos casos autoridades auxiliares). Por otra parte, las leyes de participación ciudadana en las entidades federativas consideran interfaces de mayor diversidad dentro de la cual los tipos de interfaces socio estatales con mayor volumen son las del tipo mandatario, de contribución, comunicativas y de transferencia.

Ahora, construir una definición sociológica-normativa de las autoridades auxiliares desde la perspectiva de las interfaces socio estatales y los fundamentos normativos de las autoridades es favorable para sustentar el diseño de los instrumentos de recolección de evidencia. Así que, podemos definir a una autoridad auxiliar como: una interfaz socio estatal colegiada o unipersonal de tipo comunicativo y de transferencia, con autoridad delegada por el ayuntamiento, con representación bidireccional entre los actores sociales y estatales.

### 1.3.2 Diseño institucional

Dado que el diseño institucional es la creación de reglas del comportamiento humano dentro de una sociedad es pertinente retomar el concepto de reglamentación. Gallino, (2008:534) sitúa el reglamento como el resultado del proceso por el cual se constituyen:

[...] un conjunto de valores, normas, costumbres que con diversa eficacia definen y regulan en forma duradera [...] las relaciones y los comportamientos recíprocos de un grupo de sujetos cuya actividad se dirige a conseguir un fin socialmente relevante, o a la que se le atribuye de alguna manera una función estratégica para la estructura de una sociedad o de sectores importantes de ella.

Vale la pena sumar a esta definición el proceso de habituación ya que:

[...] antecede a toda institucionalización [...] y a su vez la institucionalización aparece cada vez que se da una tipificación recíproca de acciones habitualizadas [...] y las tipificaciones recíprocas de acciones se construyen en el curso de una historia compartida: no pueden crearse en un instante. (Berger y Luckmann, 2003:73).

Por tanto, se puede decir que examinar las reglas formales que delimitan el comportamiento humano en un determinado lugar dará luces sobre cómo interactúan los actores en esas circunstancias. Sin embargo, las reglas formales no son las únicas formas habilitadas para la interacción de los actores. Por tanto, complementar el análisis de las prácticas entre los actores con el concepto de repertorios de interacción socio estatal de Abers, Serafim, y Tatagiba, (2014) nos acerca a una comprensión de los patrones asociativos entre las autoridades auxiliares y el ayuntamiento de carácter informal.

### 1.3.3 Repertorios de Interacción Socio Estatal

Para entender los procesos que se generan a través de interfaces socio-estatales no reglamentadas el concepto de “repertorios” es muy útil. Charles Tilly citado por Abers, Serafim, y Tatagiba, (2014) define el concepto de repertorios como "un conjunto limitado de rutinas que se aprenden, comparten y realizan a través de un proceso de elección relativamente deliberado" y siguiendo en la misma línea expuesta por Tilly este conjunto de rutinas se ve influenciada por la confrontación de intereses, demandas, recursos disponibles y también de conocimiento adquirido organizacionalmente. En resumen los repertorios son “creaciones culturales” resultantes de pugnas entre los actores intervinientes y su uso termina siendo aceptado por los mismos como el medio de solución de conflictos. Hay que distinguir que las rutinas se reproducen continuamente por dos razones: 1) los actores realizan estas prácticas basándose en experiencias previas; y 2) por que son concebidas como una forma de organización legítima aunque se muestren como acciones informales. No obstante, que los repertorios provengan de experiencias previas desarrolladas de “formatos organizacionales con los que estén familiarizados y que son políticamente aceptados” (Abers, et al. 2014) no significa que estas no puedan recrearse y reinventarse; por el contrario, son continuamente adecuados y reconstruidos de manera creativa para alcanzar los fines perseguidos.

Los autores de “Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula” complementan el concepto de Tilly y emplean el término de “repertorios de interacción” . Las principales rutinas denominadas repertorios socioestatales localizadas en la experiencia brasileña son las siguientes:

- 1) Protestas y acción directa: movimientos que ejercen presión sobre los actores estatales con el objetivo de negociar, mostrar capacidad de movilización; sin embargo, cuando los actores estatales se muestran como aliados este tipo de movilizaciones redirigen sus objetivos.

- 2) Participación Institucionalizada: Caracterizadas por ser reuniones públicas y documentadas con el fin de influir en decisiones públicas. La participación por esta rutina suele ser indirecta implicando diversas formas de representación.
- 3) Política de proximidad: Esta forma de interacción entre los actores sociales y estatales funciona mediante contactos personales que brindan cierto nivel de privilegio a los actores sociales sustentado en el intercambio de favores. Este tipo de política se exterioriza casi siempre a través del cabildeo.
- 4) Ocupación de cargos burocráticos: Es la ocupación de puestos estratégicos por parte de actores sociales para conseguir o prosperar en sus intereses.

Recapitulando, podemos decir que las autoridades auxiliares dentro de los municipios son vistas como mecanismos de participación ciudadana capaces de gestionar asuntos dentro de sus localidades como pavimentación de calles, colocación de lumbreras, limpieza de calles y jardines, coordinación con la policía municipal y a su vez promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales. Además, la normativa estatal de las autoridades auxiliares puede ser complementada con la reglamentación municipal. De esta manera, las atribuciones y facultades pueden ser limitadas o ampliadas según las preferencias y necesidades de los ayuntamientos. Por lo que es relevante preguntarse si ¿la existencia de un reglamento influye el desempeño en sus atribuciones y los mecanismos de funcionamiento de los COPACI al momento de incorporar los intereses ciudadanos en los planes y programas municipales? Para contestar esa pregunta, se tomó una muestra intencional de los COPACI en los municipios de Naucalpan de Juárez que poseen un reglamento en participación ciudadana y Tlalnepantla de Baz que carece de tal reglamentación.

Sin embargo, para responder con mayor exactitud la pregunta tenemos que conocer el contexto en el cual los COPACI fueron constituidos. Esto nos servirá de guía para comprender las prácticas que ejecutan. En el siguiente apartado se visualizan a las autoridades auxiliares del Estado de México en su contexto.

#### 1.4 COPACI: Una autoridad auxiliar con fines múltiples

El año 1992 es un año significativo dentro de la administración pública de los municipios del Estado de México puesto que se promulgó la Ley Orgánica para los Municipios del Estado de México (LOMEM). Dentro de esta ley donde se contempla por primera vez a los COPACI. Cabe

mencionar que no se encontró literatura sobre la creación de estas autoridades auxiliares y su evolución; por ello surge la necesidad de iniciar la búsqueda a partir de su aparición dentro de la ley orgánica y compararla con el contexto histórico a nivel nacional.

Como los COPACI surgen en el año 1992 es necesario analizar puntos clave de las medidas tomadas por la administración del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, prioritariamente aquellas que tienen relación con el ejercicio del gasto social. La administración del presidente Salinas se caracterizó por reformar el modelo basado en el populismo y estatismo mexicano por considerar que: “distorsionaba el mercado y beneficiaba, en primer término, a las clases medias al apoyarse en subsidios a los precios y panaceas, más que en atender específicamente a los pobres.” (Aitken, 2015:386). Así, el presidente Salinas pretendió redireccionar el gasto social bajo un esquema orientado a eficientar su uso. Bajo este supuesto se crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y los Fondos Municipales de Solidaridad que, según la tesis del ex presidente Carlos Salinas, podrían encarnar apoyo social para transformarlo en apoyo político. Así, la formación de comités de solidaridad se pretendía en dos vertientes, la primera lograr que funcionaran como “las únicas instancias encargadas del seguimiento y la supervisión de las obras y acciones concretadas entre los beneficiarios y los promotores del Programa [...]” (Barajas, 1997:749); y la segunda estaba encaminada a construir una estructura política nueva a través del programa, puesto que los comités no eran exclusivos de partidarios o actores alineados con el gobierno del presidente Salinas, sino que también se involucró a actores de la sociedad civil y a la oposición. De esta manera el proyecto salinista se extendió por toda la sociedad cumpliendo su propósito de convertir el apoyo social en capital político. Esto se evidencia en las elecciones legislativas de 1991, en las cuales el PRI ganó “310 escaños en la Cámara de Diputados y todos los del Senado, menos uno, [...]” (Aitken, 2015:387).

Los comités de solidaridad tenían una estructura organizacional sencilla pero con un propósito incluyente puesto que eran constituidos como:

[...] el espacio donde se coordina la gestión social, el lugar donde se expresa directamente la voluntad popular. Regularmente los comités se integran con un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y los vocales adicionales con responsabilidad específica que la comunidad decida elegir.” (Rojas, 1992:442)

Además de ser elegidos por medio de asambleas públicas, mediante el voto directo de los vecinos. Al elegir democráticamente a los miembros del comité e incorporar actores sociales no alineados a su gobierno y miembros de la oposición el presidente Salinas mandaba un mensaje que lo alejaba del populismo de años anteriores y lo invitaba a decir que el PRONASOL era un programa de los mexicanos y para el beneficio de los mexicanos.

A finales de 1991 se busca la permanencia de toda la estructura institucional ocupada por el programa, por consiguiente se crea la Secretaría de Desarrollo Social, y se forman coordinadoras y comités de colonias populares. Posteriormente se conforman coordinadoras municipales y estatales, donde se pretendió reconocer legalmente el aparato burocrático a la participación de las comunidades a través de los comités de solidaridad. No es casualidad que la regulación de los municipios y en los estados en estos años cambiara, por ejemplo en Puebla se crean los comités multiactivos, en Colima se crea el Consejo Estatal de Solidaridad y se envían propuestas de modificaciones a las leyes de planeación local y desarrollo en Querétaro (Barajas, 1997). Todo lo anterior puede tener una alta relación con la creación de los Consejos de Participación Ciudadana en el Estado de México, puesto que tienen una amplia semejanza en cuanto a las funciones, estructura, competencias y facultades ya que los comités de solidaridad se encargaban de:

[...] promover la participación social; convocan a la asamblea para analizar los asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos que se espera realizar; coordinan los trabajos y aportaciones a los que se comprometieron los miembros de la comunidad (Rojas, 1992:442).

Estas características si bien no son idénticas a las del COPACI, si son muy similares; además, se crearon en la misma fecha cuando los comités de solidaridad se pretendían institucionalizar.

Visto así se podría decir que los COPACI son instituciones participativas que se constituyeron sin existir demandas sociales, y basándonos en su rastreo histórico podríamos afirmar que el surgimiento de estos consejos fue para vincular los intereses de los múltiples actores a través de “construir un respaldo político, por una parte, y resolver problemas sentidos, por el otro.” (Abers, 2003:345)

### 1.4.1 Del PRONASOL a la institucionalización de los comités de solidaridad en el Estado de México

La institucionalización de los comités de solidaridad en el Estado de México se realizó a través de la LOMEM siguiendo el fortalecimiento del municipio promovido por las reformas al artículo 115 de 1983 y 1987, mismos que dieron pauta para la descentralización de la administración pública mexicana. En septiembre de 1992 entra en vigor la Ley Orgánica Municipal del Estado de México propuesta por el gobernador Ignacio Pichardo Pagaza. Dentro de la LOMEM, la exposición de motivos del ejecutivo local avista del alineamiento entre el gobernador y el presidente Carlos Salinas de Gortari para modernizar los municipios. La modernización de los municipios promovida desde el gobierno estatal estaba encaminada a modificar el ejercicio de la autoridad incluyendo la participación de la sociedad desde un sentido solidario. Para modernizar los municipios el gobernador del Estado de México indicó lo siguiente:

La modernización se inicia con la transformación de nuestros hábitos y prácticas, con la adecuación de las instituciones y de las organizaciones; con el reconocimiento de que son cada vez más frecuentes y evidentes los impulsos de individuos y organizaciones sociales para participar en las transformaciones, en quienes se advierte un enorme potencial para el cambio. (LOMEM, 1992:2)

Si comparamos las intenciones del gobierno federal dirigidas desde el PRONASOL con la exposición de motivos de la LOMEM existe una pretensión de formalizar los instrumentos de las políticas públicas de desarrollo del presidente Salinas. El siguiente fragmento lo hace explícito:

La nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de México que someto a la consideración de esa H. Soberanía [congreso del Estado de México], se inscribe en el marco político de la reforma del Estado, propuesta por el presidente Carlos Salinas de Gortari. Con este marco jurídico e institucional, la preservación y enriquecimiento de lo que ha probado ser útil y la innovación y el cambio en lo que se considera necesario, podrán favorecer de una mejor manera la armonía social [...] (LOMEM, 1992:4)

Por último, el gobernador Ignacio Pichardo hace mención dos veces del procedimiento democrático de las elecciones de las autoridades auxiliares, entre ellos el COPACI, y por lo menos 6 veces dentro de las primeras 4 páginas de la exposición de motivos donde habla de la importancia de la participación ciudadana en la vida pública del municipio, la reorganización de la participación de las comunidades y su reorientación a un esfuerzo colectivo por el bien de la sociedad. Si bien, no son expresiones directas sobre la institucionalización de los comités de solidaridad, deja claro la necesidad de organizar e institucionalizar la participación ciudadana en las comunidades de los municipios, tareas que hasta antes de la LOMEM se hacía por iniciativa del PRONASOL y su estructura operativa.

De esta manera, las fechas en las que se inició la institucionalización del PRONASOL, la entrada en vigor de la LOMEM, el parentesco en la estructura organizativa de los COPACI con los comités de solidaridad, sus atribuciones y el amplio reconocimiento a seguir firmemente los planes del gobierno federal visibiliza, por lo menos, la creación de los COPACI como una inspiración en los comités de solidaridad. Sin embargo, teniendo conocimiento de la estructura presidencialista que caracterizaba al sistema político mexicano en años anteriores, también lo podemos ver como una acción de obediencia al ejecutivo federal ante la solicitud de institucionalizar la estructura operativa del PRONASOL. No obstante, no pretendo decir que las autoridades auxiliares fueron institucionalizadas de esta misma forma en el resto de las entidades. Al menos en el caso del Estado de México existen evidencias que nos permiten visualizar a los COPACI como el sucesor de los comités solidarios.

Si bien estos datos nos ayudan a contextualizar la creación de los COPACI y los fines que se pretendían alcanzar con su creación, un análisis sobre el contexto democrático en el Estado de México arroja luces sobre las condiciones en las que operan los COPACI.

#### 1.4.2 Contexto democrático en el Estado de México 2018

Ya que se ha dado un recorrido a través de la posible causa por la que se creó el COPACI, siguiendo la idea de Almond y Verba, (1963) y Somuano, (2005) también es de suma importancia brindar un panorama en cuanto a las precondiciones sociales y psicológicas dentro de una democracia, sus patrones orientados hacia objetivos políticos y también las características personales que determinan las conductas participativas de los ciudadanos del Estado de México para comprender en mayor medida la manera en que operan los COPACI.

El Estado de México se caracteriza por ser una entidad federativa que no ha conocido la alternancia. A lo largo de su historia siempre ha sido gobernada por el PRI y por una facción en específico, el grupo denominado Atlacomulco. La falta de alternancia ha provocado distintas afectaciones a esta entidad federativa, por ejemplo, se le considera una entidad autoritaria ya que viola las elecciones libres, no protege las libertades civiles y no existe una razonable igualdad en las contiendas electorales. Estos tres factores afectan el índice de desarrollo democrático de la entidad y la ubican en la posición número 24 de 32 en las entidades federativas mexicanas (IEEM, 2019).

Además, en términos de participación política no electoral se encuentra que los mexiquenses dedican muy poco esfuerzo a temas participativos. Según la Encuesta sobre la Calidad de la Ciudadanía del Estado de México del 2018 (ECCEM) las principales actividades que realizan los habitantes del Estado de México son platicar con otras personas sobre temas políticos, leer y compartir información política a través de las redes sociales y colaborar en las actividades de los partidos políticos previo y durante las campañas electorales. El porcentaje de personas que realiza estas actividades es 44, 29 y 14 % de los encuestados respectivamente. En cuanto a la frecuencia de estas actividades, llama la atención que a pesar de ser prácticas que necesitan poco esfuerzo se realizan con poca frecuencia (Vease Cuadro 4).

*Cuadro 4. Porcentaje de prácticas no electorales<sup>12</sup>*

Práctica de participación no electoral	Frecuencia de uso		
	Muy Seguido	Pocas veces	Casi Nunca
Platicar con otras personas sobre temas políticos	9	28	7
Leer y compartir información política a través de las redes sociales	9	14	5
Colaborar en las actividades de los partidos políticos previo y durante las campañas electorales	2	8	4

Fuente: elaboración propia con base en (IEEM, 2019)

<sup>12</sup> El Cuadro 4 contiene la frecuencia de las prácticas más utilizadas por los mexiquenses, únicamente se consideran el porcentaje de la población que las utiliza

Dentro del Estado de México la participación de sus habitantes en organizaciones civiles no es muy alta. Según la ECCEM la membresía en organizaciones civiles es muy baja. Los mexiquenses que afirman que han pertenecido o pertenecen a una organización religiosa son el 19 %, mientras que a una organización deportiva sólo el 18%, mientras que el 20% afirmaron pertenecer a una asociación de padres de familia y sólo el 16 % afirmó pertenecer a un sindicato. Sin embargo, la misma encuesta revela que un 40% de los mexiquenses encuestados han participado en los últimos 12 meses en trabajos de mantenimiento, limpieza u organización de fiestas del pueblo por su comunidad o colonia (IEEM, 2019), hay que aclarar que la población que mayoritariamente participa en trabajos comunitarios son adultos de entre 40 y 49 años. Dentro de la ECCEM se puede ver que el 71% de los mexiquenses encuestados no confía en la mayoría de las personas. Sabiendo que la confianza es un factor primordial para organizarse colectivamente, la baja confianza de los mexiquenses en las personas podría reflejarse negativamente al momento de la integración de las autoridades auxiliares o cualquier organización civil (Klesner, 2007).

Como se vió dentro de este capítulo los actores colectivos y estructuras de asociación son un factor importante para el desarrollo de las democracias, de manera que aquellas culturas donde los individuos actúan en forma colectiva tienden a obtener ganancias colectivas pero también modificaciones en cuanto a su actitud frente a su participación en los asuntos públicos (Armony, 2004; Wiarda, 2001; Reis, 1995; y Avritzer, 2010). Por consiguiente, la población perteneciente al Estado de México tiende a tener menor acción y como consecuencia la ciudadanía de esta entidad genera menos ganancias colectivas.

Ahora que se ha mostrado un panorama muy general de las precondiciones sociales y psicológicas dentro de las actitudes democráticas del Estado de México y sus patrones orientados hacia objetivos políticos, queda exponer las facultades y atribuciones de los COPACI, y a la luz de estas facultades se encausarán los objetivos de esta investigación.

### 1.5 Facultades y atribuciones de los COPACI

Las abstracciones tipo ideales de las interfaces socio estatales de Isunza y Hevia, (2006) formadas de acuerdo a sus tipos cognoscitivos descritas anteriormente, ayudan a ubicar qué tipo de interacciones se llevan dentro de los COPACI, pero antes debemos rescatar sus competencias y facultades localizadas en la LOMEM y analizarlas a la luz de los tipo de interfaz socio estatales según sus tipos cognoscitivos.

El artículo 74 de la LOMEM, (1992:41) hace referencia a las siguientes competencias, facultades y atribuciones de los COPACI:

Se reconocen como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades. Y sus atribuciones les permiten:

1) Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales; 2) Coadyuvar con el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados; 3) Integrar o Modificar los planes y programas municipales; 3) Supervisión de la prestación de los servicios públicos; 4) Informar a sus representados y al ayuntamiento cada tres meses sobre sus proyectos, actividades realizadas, y en su caso estados de cuenta de las aportaciones económicas que estén en su cargo; y 5) Emitir opinión no vinculante con respecto a la autorización de nuevos proyectos inmobiliarios, comerciales, habitacionales o industriales y respecto de la autorización de giros mercantiles.

Además de sus competencias, facultades y atribuciones los COPACI se caracterizan por estar presentes en cada localidad contemplada en el Bando Municipal de cualquier ayuntamiento perteneciente al Estado de México. La conformación de estas autoridades auxiliares según el artículo 73 de la LOMEM, (1992) es a partir de un sufragio emitido por los vecinos pertenecientes a las comunidades, los vecinos votan por una planilla que está conformada por los siguientes integrantes: un presidente, un secretario, un tesorero, dos vocales y sus respectivos suplentes, de esta manera la planilla se conforma por 10 integrantes. Asimismo, existen otras formas de conformarlo, en el caso de que exista solo una planilla propuesta y registrada ante el ayuntamiento para competir en las elecciones, los vecinos a través de una asamblea vecinal ratifican la planilla única como los representantes de su localidad. Y en caso de que no exista alguna planilla interesada por competir y conformar el COPACI la selección de sus integrantes se realiza a través de una designación directa por el ayuntamiento posteriormente a los 15 días de las actividades electorales.

Cabe mencionar que las elecciones de estos órganos auxiliares se llevan a cabo entre el segundo domingo de marzo y el día 30 del mismo mes del año inmediato siguiente a la elección

del ayuntamiento. La expedición de los nombramientos se hace público a más tardar 15 días posteriores a la elección.

En resumen, la legislación a nivel estatal en los artículos 72 al 76 deja ver a los COPACI como un mecanismo de participación ciudadana de consulta a las comunidades, de carácter auxiliar en comunicación y colaboración con el objetivo de gestionar, promover y ejecutar los planes y programas municipales en diversas materias.

Apartir de la descripción en torno a las características principales de los COPACI y haberlas comparado con las categorías interfaces socio estatales según su tipo cognoscitivo, es posible definirlos como: una interfaz socio estatal colegiada de transferencia con autoridad auxiliar, representación bidireccional entre los actores sociales y estatales. Donde la autoridad municipal le delega distintas atribuciones que le permiten dirigir proyectos.

Con base en este recorrido histórico y el análisis de las precondiciones sociales y psicológicas dentro de las actitudes democráticas del Estado de México y al identificar sus atribuciones, competencias y facultades de los COPACI dentro del siguiente capítulo se establece la estrategia metodológica y los objetivos de esta investigación.

## Capítulo 2. Estrategia metodológica orientada al estudio del desempeño de los COPACI

### Introducción al capítulo

En este capítulo establecemos la estrategia metodológica seleccionada para analizar el desempeño de los COPACI. Como indicamos en el primer capítulo, los COPACI tienen diferentes diseños institucionales que buscan regular la participación ciudadana. La variación principal es en la existencia o no de un reglamento provocando heterogeneidad en cuanto a la reglamentación de la participación ciudadana en los municipios a nivel nacional.

Con el fin de examinar si la existencia de un reglamento influye en cómo las autoridades auxiliares se desempeñan en la promoción de la participación ciudadana en la realización de los planes y programas municipales, seleccionamos dos municipios del Estado de México: Tlalnepantla de Baz y Naucalpan de Juárez dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). La selección de los casos retoma en el método comparativo “most similar” (Seawright y Gerring, 2008), ya que se seleccionaron dos municipios en condiciones similares y la única diferencia es la forma de institucionalizar la participación ciudadana. Así, la selección de los municipios, con participación ciudadana semejante y donde la única diferencia sustancial sea la variable de tratamiento (reglamentación de la participación ciudadana) es útil para contestar las preguntas de esta investigación. Las semejanzas entre estos municipios se sustentan en los datos obtenidos a través del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM, 2016) en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2015) en el Consejo Estatal de Población, (2018), en el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM, 2019) y en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), específicamente en los Censo Nacionales de Gobiernos Municipales y Delegacionales.

Los instrumentos para la obtención de la información construidos fueron los cuestionarios y las entrevistas de normatividad y prácticas de los COPACI. Los cuestionarios fueron aplicados a 26 integrantes de distintos COPACI: 10 en Naucalpan de Juárez y 16 en Tlalnepantla de Baz. La entrevista en Tlalnepantla de Baz se aplicó al Jefe de Departamento de Atención a las Autoridades Auxiliares y en Naucalpan de Juárez al Jefe de Departamento de Capacitación de Autoridades Auxiliares.

Esta metodología nos permite tener una aproximación hacia el desempeño de los COPACI desde la voz de sus integrantes y los departamentos dentro de los ayuntamientos de Tlalnepantla de Baz y Naucalpan de Juárez encargados de la atención de estas autoridades auxiliares. Asimismo, la comparación entre ambos municipios nos permite observar si el diseño institucional con o sin reglamento causa diferencias significativas en el desempeño de sus actividades. Esto es, si la existencia de un reglamento influye el desempeño en sus atribuciones de los COPACI al momento de incorporar los intereses ciudadanos en los planes y programas municipales. De esta manera se conformaron los siguientes objetivos:

1) Analizar el desempeño de los COPACI enfatizando en la promoción de la participación ciudadana

2) Analizar si el diseño institucional de los COPACI es un factor que modifica el desempeño de esta autoridad y la promoción de la participación ciudadana.

Mientras que los objetivos secundarios son:

1. Investigar cómo la reglamentación de la participación ciudadana modifica la forma en que participan los COPACI en el municipio de Naucalpan de Juárez
2. Examinar qué mecanismos e instrumentos contenidos en la reglamentación son utilizados por los COPACI para incidir sobre los planes y programas dentro del municipio de Naucalpan de Baz
3. Investigar cuáles son las prácticas de los COPACI para tratar de incidir en el diseño de sus planes y programas en el municipio de Tlalnepantla de Baz en donde no existe una reglamentación de dicha participación
4. Examinar la frecuencia de uso de los repertorios socio estatales para incidir sobre el diseño de los planes y programas dentro del municipio de Tlalnepantla de Baz y Naucalpan de Juárez
5. Examinar si la reglamentación modifica las interacciones entre los actores estatales y sociales.

Finalmente, la estrategia metodológica aplicada nos permite vislumbrar de manera más general el nivel de cumplimiento por parte de los COPACI de las tareas impuestas desde el PRONASOL, y si se fomenta la participación ciudadana en la realización de los programas municipales.

## 2.1 El desempeño de los COPACI

Como hemos establecido ya en el capítulo anterior, en términos normativos los COPACI constituyen una autoridad política de carácter auxiliar, colegiada y de representación bidireccional entre actores sociales y estatales. La autoridad municipal delega distintas atribuciones que le permiten dirigir proyectos y además les dota de atribuciones específicas para promover la participación ciudadana. Sin embargo, también establecimos el contexto político donde el presidente Carlos Salinas de Gortari promovió los comités solidarios hasta el año 1992 en el que se institucionalizan en el Estado de México como COPACI. Durante esta etapa se expuso cómo fueron concebidos como instancias encargadas de construir un vínculo entre los programas federales y los beneficiarios con el fin de asegurar el respaldo político de estos últimos. Así, estas características de su origen político habrían influido en el modo en que los COPACI ejecutan sus atribuciones en temas de participación ciudadana.

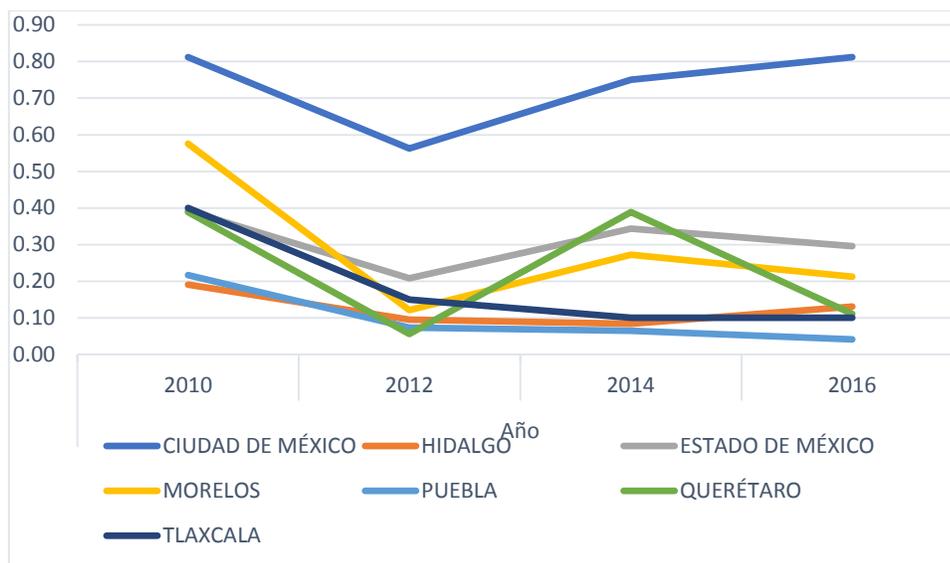
Ante estas circunstancias la estrategia de investigación orientada a evaluar el desempeño de los COPACI desde la visión de actores para la construcción de estructuras políticas es un buen punto de inicio para echar luces sobre las actividades que realizan y en cuáles se concentran estas autoridades auxiliares. Por un lado, podemos observar si los COPACI privilegian el vínculo histórico que tienen entre los programas de los diversos niveles de gobierno y beneficiarios, o si promueven la participación ciudadana dentro de sus localidades para coadyuvar con la realización de los planes y programas municipales. Posteriormente, observar cómo afecta el desempeño de los COPACI un diseño institucional que cuenta con un reglamento de participación ciudadana y otro que no lo contemple. De esta manera se obtienen factores que intervienen en la intención de incorporar los intereses de los COPACI en los planes y programas del municipio. En este punto el repertorio de interacciones socio-estatales de Abers, Serafim, y Tatagiba, (2014) complementa la investigación y abarca los canales informales que utilizan los actores sociales para negociar sus intereses.

Es importante mencionar que esta investigación hace énfasis en revelar cómo el uso de un reglamento de participación ciudadana influye en el desempeño de los COPACI, particularmente en sus labores de promoción de la participación ciudadana. Esta pregunta resulta del mapeo realizado en los municipios de la región central de México y en el Estado de México y de los estudios de diseño de los mecanismos de participación ciudadana.

### 2.1.1 Reglamentación en los municipios

La reglamentación en los municipios de la región central de México de los años 2010-2016 no tiene un comportamiento lineal. En la gráfica 5 se puede ver que los cambios de gobierno son un factor que impide que los reglamentos tengan continuidad, ya que en el años de elecciones municipales, los reglamentos de participación ciudadana tienden a cambiarse o eliminarse. También podemos identificar que la Ciudad de México se muestra como un caso atípico, puesto que la mayoría de sus delegaciones<sup>13</sup> poseen un reglamento de participación. Por otra parte, el Estado de México tiene un comportamiento menos cambiante, puesto que las pendientes en los años con elecciones municipales son menos agudas que el resto de los estados de esta región, esto puede encontrar una explicación en que esta entidad federativa históricamente ha sido gobernada por el PRI y los municipios en su mayoría también. Aunque es pertinente mencionar que entre los años 2009 y 2015 el número de municipios gobernados por este partido político ha disminuido al pasar de 97 a 85 respectivamente (Nación 321, 2019). Otro estado que llama la atención es Puebla debido a su pendiente negativa, se puede decir que del año 2010 a la fecha los municipios renuncian en mayor proporción al reglamento de participación ciudadana.

*Gráfica 5. Porcentaje de municipios reglamentados en la región centro*



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.<sup>14</sup>

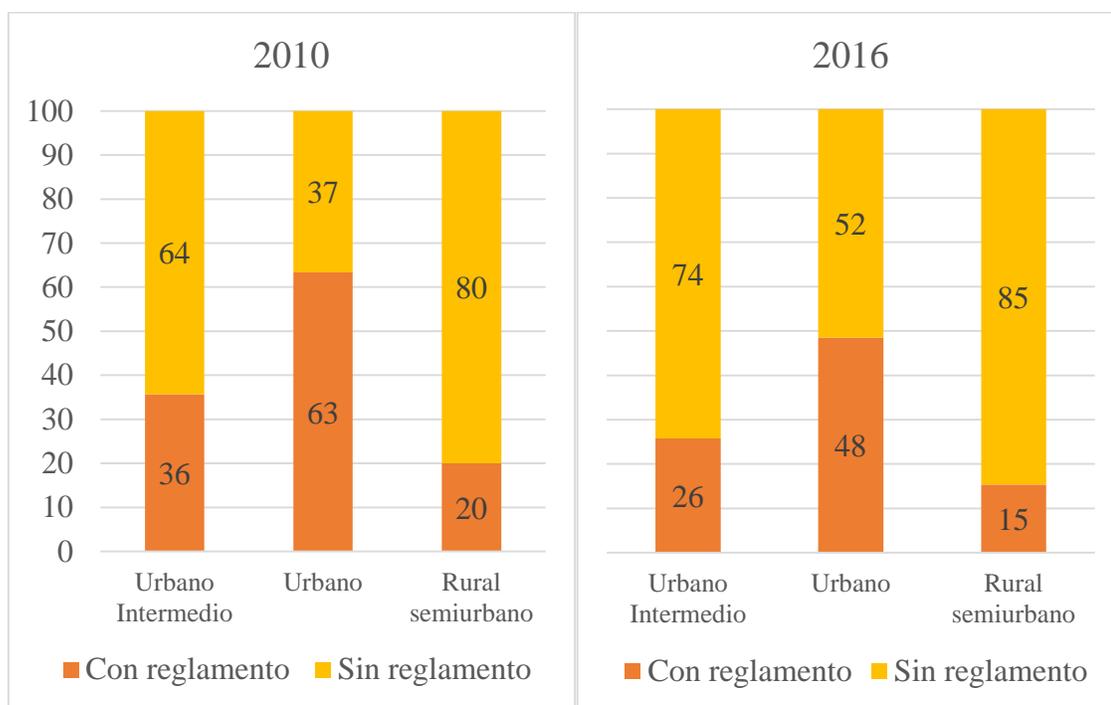
<sup>13</sup> En los años observados en la gráfica 3 en la Ciudad de México existían delegaciones, después del año 2018 cambiaron a alcaldías

<sup>14</sup> Nota: el año 2016 se contempla la creación de un municipio, llegando a ser 2458

## 2.1.2 Reglamentación de los municipios en el Estado de México en participación ciudadana

Si profundizamos el comportamiento de la reglamentación en el Estado de México, pero ahora contemplando el número de habitantes por municipio<sup>15</sup> podemos llegar a conclusiones distintas a las vistas en la gráfica 6. De los 125 municipios del Estado de México podemos decir que la gran mayoría tiende a dejar de reglamentar la participación ciudadana. Los municipios urbanos son los que tienden a no reglamentar la participación ciudadana, puesto que de 2010 a 2016 disminuyó 15 puntos porcentuales la reglamentación. En segundo lugar, en los municipios urbano-intermedios la reglamentación retrocedió 10 puntos porcentuales y, por último, los municipios rurales semiurbanos retrocedieron 5 puntos.

*Gráfica 6. Comportamiento de la reglamentación en participación ciudadana en los años 2010-2016 en los municipios del Estado de México*



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, INEGI, Censo 2010 y INEGI, Censo Intercensal 2015

<sup>15</sup> La clasificación de los municipios dependiendo de la población que los habita utilizada se retoma de los estudios de Política Rural de (OCDE, 2007). Los municipios están tipificados de acuerdo a la siguiente clasificación: si el municipio es urbano tiene más de 100,000 habitantes, se considera municipio Urbano intermedio si su población está entre 15,000 y 100,000, un municipio Rural SemiUrbano tiene una población entre 2,500 y menos de 15,000 y un municipio Rural Disperso tiene una población menor de 2,500.

Ante esta circunstancia dentro de los municipios en el Estado de México se procedió a seleccionar los casos de la siguiente manera.

## 2.2 Descripción del contexto municipal

Atendiendo a las incógnitas planteadas en temas participativos se seleccionaron los municipios de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz. Debido a sus semejanzas económicas, demográficas, históricas, y políticas, ambos municipios ofrecen un escenario propicio para la comparación. Asimismo, ambos municipios varían en el diseño institucional que rige la participación ciudadana: Naucalpan posee un reglamento de participación ciudadana y Tlalnepantla solo hace mención de los derechos de expresión de la ciudadanía en su bando municipal. Esto nos permite observar si esta variable modifica de alguna manera el funcionamiento de los COPACI en la inclusión de los intereses de los ciudadanos en los programas municipales.

### 2.2.1 Aspectos económicos, políticos, geográficas de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz

Los municipios Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz pertenecen al Estado de México, se encuentran al occidente de la ZMVM. Naucalpan poseen una población de 833,779 de los cuales 404,974 son hombres y 428,805 mujeres y Tlalnepantla tiene 664,225 habitantes de estos 321,747 son hombres y 342,478 son mujeres respectivamente (IEEM, 2019). Estos municipios son los más desarrollados económicamente dentro del Estado de México ya que poseen un PIB de 232,967.2 y 151,149 millones de pesos respectivamente. Sus economías se basan principalmente en el comercio, servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles e industria manufacturera representando el 97% de su PIB en ambos casos (IGECEM, 2016). Otro dato importante que resaltar es la población en situación de pobreza en estos municipios, dentro de Naucalpan el 37.1% de los habitantes son pobres, mientras que en Tlalnepantla de Baz el 34.9% están en la misma situación. Por otra parte, el porcentaje de población “no pobre y no vulnerable”<sup>16</sup> es de 25.2% y 29.6% respectivamente (CONEVAL, 2015).

En temas electorales, la participación de los ciudadanos en las elecciones del 2018 a nivel municipal nos brinda un panorama general sobre el interés de estas poblaciones en la elección de su presidente municipal. Según el IEEM, (2019) de los ciudadanos inscritos en las lista nominales

---

<sup>16</sup> Según CONEVAL, (2020) Aquella población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene ninguna de las carencias sociales que se utilizan en la medición de la pobreza.

de ambos municipios se registró una participación del 64.23% en Naucalpan de Juárez para elegir a su presidente municipal. En Tlalnepantla de Baz se registró una participación del 66.38% de los ciudadanos. Si comparamos estas cifras con el promedio de participación a nivel estatal que es 67.17% encontramos que están por próximas a la media.

La composición política de estos municipios del periodo 2019-2021 es bastante similar, en ambos el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) posee el poder Ejecutivo y también tiene una fuerte presencia en los cabildos, ya que en Naucalpan de Juárez dos de los tres síndicos son de Morena y de los 16 regidores 9 corresponden a la coalición Juntos haremos historia conformada por Morena, Partido Encuentro Social (PES) y Partido del Trabajo (PT), contando con 6, 2 y 1 regidores respectivamente (Gobierno de Naucalpan, 2019). Por otra parte, es pertinente mencionar que la conformación del cabildo en Naucalpan 9 de los integrantes se eligen por mayoría relativa y los otros siete regidores son elegidos por representación proporcional. Los regidores elegidos por representación proporcional se distribuyen de la siguiente manera: 4 para la coalición “Por el Estado de México al Frente” conformada por el Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Movimiento Ciudadano (MC), y 3 para el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En el caso de Tlalnepantla de Baz también el poder ejecutivo está en manos de Morena, posee 2 de los 3 síndicos y cuenta con el 50% de los regidores mediante la coalición “Juntos haremos historia” conformada por MORENA, PT y PES. Cabe mencionar que en Tlalnepantla 7 de los 16 regidores son elegidos por representación proporcional y se distribuyeron de la siguiente forma: 3 para la coalición “Por el Estado de México al Frente” conformada por el PAN, PRD y MC, 3 para el PRI y 1 para el partido Vía Radical. También es importante mencionar que 1 regidor de la coalición “Juntos haremos historia” cambió de partido incorporándose al PAN teniendo así 4 regidores. Por último, ambos municipios tuvieron alternancia en las elecciones del 2018, en el periodo inmediato anterior (2015-2018) cuando Naucalpan de Juárez estuvo gobernado por el PAN y Tlalnepantla de Baz por el PRI.

Una última similitud, es el interés político por el control de los COPACI, debido a que en ambos municipios existen impugnaciones y reclamos a las elecciones de estos consejos. Por ejemplo, en Tlalnepantla el diputado federal del PT Emilio Manzanillo Téllez hizo un llamado al presidente municipal de Tlalnepantla de Baz a repetir las elecciones vecinales por sus graves

irregularidades (GrupoMultimediosTv, 2019). Por otro lado, en Naucalpan de Juárez medios locales informaron que en las elecciones llevadas a cabo en el mes de marzo del año 2019 a pesar de existir irregularidades e intervención de las autoridades de Naucalpan con el fin de imponer sus planillas “la democracia se impuso” al no permitir tal imposición (Baena, 2019).

Habiendo observado las similitudes económicas, geográficas y políticas que existen entre estos municipios nos falta describir las características normativas de los municipios en cuestiones de participación ciudadana, ya que este tópico es la principal diferencia en sus proyectos de participación ciudadana a nivel municipal.

### 2.2.2 Diseños Institucionales municipales

Los diseños institucionales de estos municipios sólo tienen una semejanza impuesta por la LOMEM: ambos consideran a los COPACI como la autoridad auxiliar que promueve la participación ciudadana en la realización de los programas municipales. Ambos municipios consideran para cada localidad un COPACI y disponen de un departamento destinado a atender sus demandas. Así, los COPACI son divididos por regiones, según su bando municipal. A continuación, se exponen las diferencias en el diseño institucional en estos municipios en temas de participación ciudadana que son de relevancia para la presente investigación.

#### *Naucalpan de Juárez*

Naucalpan de Juárez considera a los órganos y autoridades auxiliares dentro del artículo 29 de su Bando Municipal, sin embargo, solo los reconoce y se limita a determinar la regulación de estos mediante lo estipulado en el reglamento de participación ciudadana. Además, Naucalpan de Juárez complementa la normatividad de las autoridades auxiliares de la LOMEM y su Bando Municipal con un reglamento en participación ciudadana. El reglamento de participación ciudadana dota a los ciudadanos de Naucalpan de un Sistema de Participación Ciudadana (SPC), entendido como “cada uno de los procesos mediante los cuales los ciudadanos participan activamente en la vida política, económica y social del Municipio de Naucalpan de Juárez México; mediante la consulta y participación ciudadana se expresa la diversidad social y cultural del territorio municipal, con instrumentos básicos de participación ciudadana.” (Ayuntamiento de Naucalpan, 2016:9) El SPC está encaminado a la construcción de espacios de interlocución (interfaces socio estatales) entre los ciudadanos y gobierno municipal para incentivar el consenso

de la sociedad organizada en los asuntos públicos de Naucalpan y así contribuir a la construcción de una agenda para el desarrollo con insumos provenientes de sectores privado, público y social. Por último, el SPC especifica los ordenamientos administrativos en cuanto a la solicitud, requisitos, procedimiento y alcance de los instrumentos participativos contemplados en el reglamento de participación ciudadana de Naucalpan de Juárez. Algo peculiar del SPC es que no contempla a los COPACI como instrumentos de participación ciudadana, pero los ocupa como el medio para activar algunos de ellos. Esto indica que en Naucalpan de Juárez, al menos normativamente, no se contempla a los COPACI como mecanismos de participación ciudadana, sabiendo que la LOMEM les brinda de facultades para promoverla dentro de los planes y programas municipales.

### *Tlalnepantla de Baz*

Este municipio considera a los COPACI dentro del artículo 47 de su Bando Municipal (Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2019) sujetándolos a las atribuciones que indica la LOMEM y los reglamentos respectivos. Sin embargo, no existe un reglamento que regule las facultades y alcances de estas autoridades auxiliares por parte del ayuntamiento de Tlalnepantla.

A diferencia de Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz hasta el año 2020 no cuenta con un reglamento de participación ciudadana, limitándose a reconocer sin profundizar en ellos, algunos derechos de expresión ciudadana en el artículo 50 de su bando municipal. De este modo, el municipio no cuenta con una especificación de los ordenamientos administrativos correspondientes para la solicitud, requisitos, procedimiento y alcance de los derechos participativos contemplados en su Bando municipal. El cuadro 7 esquematiza las diferencias normativas que presentan ambos municipios en los ámbitos de participación ciudadana pertinentes en esta tesis.

*Cuadro 7. Nivel de Normatividad de Participación Ciudadana*

Municipio	Ley Orgánica Municipal del Estado de México	Mención de la participación ciudadana en el Bando Municipal	Reglamento de Participación Ciudadana	Sistema de Participación Ciudadana
Tlalnepantla de Baz	X	X		
Naucalpan de Juárez	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz y Naucalpan de Juárez y el Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez 2016.

Habiendo contemplado las diferencias en los diseños institucionales en la participación ciudadana entre estos municipios y sus similitudes económicas, demográficas, políticas y sociales ahora nos queda observar si el reglamento de Naucalpan de Juárez y los instrumentos que contiene modifican el desempeño de los COPACI. Por otra parte, observar el caso de Tlalnepantla de Baz que no cuenta con una reglamentación nos aproxima a quitar el velo sobre las prácticas realizadas por los COPACI para incorporar sus intereses en los planes y programas municipales a pesar de no tener un reglamento. Por lo que incorporar estas cuestiones en los instrumentos de recolección son favorables para obtener la frecuencia de prácticas formales y no formales en el desempeño de las atribuciones de estas autoridades auxiliares.

### 2.3 Instrumentos de recolección

Para obtener los resultados descritos en el capítulo 1 se ha delineado la siguiente ruta de recolección de información. Para obtener información sobre el desempeño de los COPACI y sus patrones de interacción con el Ayuntamiento se aplicaron 26 cuestionarios a los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana en Tlalnepantla de Baz y Naucalpan de Juárez. También se realizaron 2 entrevistas dirigidas a los encargados del Departamento de Participación Ciudadana a nivel municipal. Después de recopilar la información se analiza y se describe el conjunto limitado de rutinas que los COPACI aprenden, comparten y utilizan para influenciar en los planes y programas municipales. En ese mismo sentido se construye una base de información alimentada por los resultados de los cuestionarios y se analizan a través de instrumentos de estadística descriptiva, puesto que no tenemos una muestra suficientemente grande para aplicar modelos probabilísticos. Posteriormente, se realiza un análisis comparativo entre la información arrojada

por los cuestionarios y las entrevistas realizadas a los dos jefes de departamento con el fin de reunir las perspectivas de los actores involucrados.

### 2.3.1 Elaboración de cuestionarios

Las Entrevistas y el Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI fueron adaptados a partir del Cuestionario de Conductas de Participación (CCP) de Hevia y Vergara-Lope, (2011). El ajuste se hizo tomando en cuenta el análisis de la Ley Orgánica para los Municipios del Estado de México, Bandos Municipales de Tlalnepantla de Baz y Naucalpan de Juárez e indicios encontrados en los acercamientos con las autoridades del ayuntamiento previos a la aplicación de las entrevistas y encuestas. Estos acercamientos permitieron detectar indicios sobre las prácticas de los COPACI y las percepciones que tienen los servidores públicos al tener contacto con estas autoridades auxiliares. Por ejemplo, una presentación y breve entrevista con el Lic. Edgar Herrera servidor público en Naucalpan de Juárez ayudó a construir las entrevistas aplicadas a los jefes de departamento. Por otro lado, la aplicación de 5 cuestionarios piloto a los delegados de las regiones de Tlalnepantla de Baz también dio luces sobre las preguntas que posteriormente se realizaron a los integrantes de los COPACI. Los delegados regionales del ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz ofrecieron una serie de invitaciones a eventos donde participaron el presidente municipal, algunos regidores y los COPACI en la entrega de obras públicas y en la entrega de apoyos sociales, este tipo de eventos ayudó a visualizar el tipo de voluntad política que tiene el presidente municipal de Tlalnepantla de Baz.

Los siguientes documentos se consultaron para aportar evidencia sobre los proyectos de participación ciudadana de estos municipios y también para identificar puntos relevantes para la construcción de los cuestionarios y entrevistas. Los documentos fueron: el Plan Municipal de Naucalpan de Juárez (Gobierno de Naucalpan, 2019) el portal oficial de noticias de Tlalnepantla de Baz (Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 2020), las Convocatorias para participar en el cabildo abierto, las Convocatorias de integración de los COPACI (Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 2020b; Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, 2020) y los Reglamentos Internos de las Administraciones de Tlalnepantla de Baz y Naucalpan de Juárez (Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 2020c; Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, 2020b).

Por último, siguiendo los lineamientos para la aplicación de las encuestas a los integrantes de los COPACI la muestra obtenida se realizó por coincidencia, debido a que ambos ayuntamientos

permitieron hacer uso de sus instalaciones para aplicar los cuestionarios a los COPACI que acudieran a las oficinas. Sin embargo, en el ayuntamiento de Naucalpan de Juárez debido a la poca concurrencia se optó por rastrear a los COPACI mediante las redes sociales e invitarlos a participar en las encuestas. En un principio se pretendía encuestar a 30 integrantes de COPACI, sin embargo, debido a la contingencia sanitaria en México sólo se pudieron realizar 26 encuestas, 10 para Naucalpan de Juárez y 16 para Tlalnepantla de Baz<sup>17</sup>. La Pandemia actual impidió que se realizara la aplicación total de las encuestas en Naucalpan de Juárez. Como se mencionó líneas atrás la concurrencia a las oficinas municipales de Naucalpan por parte de los COPACI era muy baja, así que se procedió a concretar la aplicación de las encuestas vía redes sociales en lugares públicos o directamente en las oficinas de las autoridades auxiliares. Después de la llegada del Sars Cov 2 a México incrementó la dificultad para conseguir una cita considerablemente, así que el número final de las encuestas aplicadas en este municipio fueron 10.

En Tlalnepantla de Baz se dirigió la entrevista al Jefe de Departamento de Atención a las Autoridades Auxiliares debido a que este puesto opera en dos modalidades: atiende y coordina a los delegados regionales en las oficinas y también realiza tareas de campo acompañando al presidente municipal en las tareas de participación ciudadana. En Naucalpan de Juárez la entrevista se canalizó al Director de Participación Ciudadana, sin embargo, el director la redirigió al Jefe de Capacitación de las autoridades auxiliares. Lo anterior fue provechoso debido a que el encargado del departamento tenía mayor experiencia y trato con los COPACI, mientras que el director sólo llevaba 2 meses en el cargo.

El propósito de las encuestas y entrevistas es triangular información y asegurar que sea más confiable. De esta manera, si alguno de los participantes de las encuestas omite información hay una probabilidad de que sea descubierta en las entrevistas. Por otro lado, la información obtenida mediante las entrevistas se confirma en las encuestas. Tomando en cuenta toda la evidencia levantada previa al ajuste y construcción de las Entrevistas y el Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI estos instrumentos fueron diseñados desde las siguientes 5 dimensiones:

---

<sup>17</sup> Para mayor información sobre los COPACI que participaron en las encuestas véase el anexo 8. Por protección de la información personal de los participantes no se revelará sus nombres.

### *Dimensión de Normatividad*

El conocimiento de los integrantes de los COPACI de las normas que fundamentan sus facultades y atribuciones es un elemento importante para que ejerzan sus actividades contemplando sus límites y al mismo tiempo el incumplimiento de sus funciones. Además, el conocimiento de las normas que dictan sus actividades es visto como indicador de la profesionalización de cualquier autoridad (Merino, 2006). Sabiendo que hay poca información de su funcionamiento y operación incluir esta dimensión ayuda a comprender el desempeño en sus operaciones.

### *Dimensión de Calidad e Impacto de las actividades*

La profesionalización de los servidores públicos es deseable para aminorar u oponerse a los “sistemas de botín que le otorgan al vencedor de las elecciones el derecho a nombrar todos los cargos” (Merino, 2006:4) y a las malas costumbres que se observan a nivel municipal, puesto que “en muchos casos continúa presentando fuertes liderazgos personales desde los presidentes municipales” (Merino y Hernández, 2019:362). En el caso de las autoridades auxiliares, si bien el poder ejecutivo no puede nombrar a las personas que ocuparán este tipo de cargos sí puede intervenir en los procesos de elección de las autoridades auxiliares e influenciar en quienes son los que deben ocuparlos y así lograr una politización de estos espacios públicos. Desde otra perspectiva se debe priorizar la profesionalización de los servidores públicos puesto que está relacionada con la eficiencia y eficacia dentro de los gobiernos (Merino, 2006). Por tanto, analizar los conocimientos de los COPACI en diversas temáticas es relevante para saber qué tan diestros son al momento de aprovechar sus atribuciones y facultades.

### *Dimensión de Representatividad*

El objetivo de esta dimensión es recolectar información sobre la percepción que tienen los presidentes de los COPACI sobre la composición actual del consejo y conocimientos sobre los criterios de elección, sustitución y remoción, además de su conocimiento sobre el tiempo que estarán en el cargo. Estos temas ante la profesionalización “[...] pueden garantizar al mismo servidor público reglas claras para su ingreso, promoción, ascenso, estabilidad laboral y eventual salida de la administración pública [...] Criterios claros y transparentes, con la vigilancia ciudadana respectiva, aseguran al servidor público un empleo digno, decente y estable, al mismo tiempo que resultados para la ciudadanía.” (Paz, 2019). Aunque los COPACI son autoridades auxiliares no

considerados servidores públicos y tampoco gozan de ingresos, promociones y ascensos, al ser representantes tanto del ayuntamiento como de los habitantes de las localidades deben existir reglas que puedan regular el acceso de sus miembros al cargo, así como los mecanismos para su destitución. Además, también es pertinente explorar cuáles ventajas y desventajas existen al no considerar a los integrantes de los COPACI como servidores públicos. Por ello, explorar el conocimiento y percepción de los miembros de este consejo en cuanto a reglas para participar en las elecciones y sobre la destitución de los miembros del COPACI es relevante para saber las herramientas que existen en caso de que haga mal uso de sus facultades.

### *Dimensión de Conducta Informativa*

Esta dimensión fue elegida para analizar los hábitos que tienen los COPACI sobre los temas que comunican a los miembros de su comunidad y la frecuencia de esta comunicación. En especial, nos interesa observar esta comunicación en temas de política, asuntos públicos, programas de gobierno, becas y ayudas de gobierno, trámites y procedimientos oficiales e información sobre el acceso a servicios públicos. Lo anterior para identificar cómo ejercen la atribución de ser canales de interlocución entre el ayuntamiento y la ciudadanía, pero también descubrir si esta facultad se utiliza para comunicar a los ciudadanos temas de índole político-electoral.

### *Dimensión de Repertorios de Interacción Socio Estatal*

El objetivo de esta dimensión es recolectar información sobre las prácticas más frecuentes a las que recurren los miembros del COPACI para obtener soluciones a los problemas que existen en sus localidades y la percepción que tienen sobre dichas prácticas en cuanto a su capacidad para solucionar problemas. Para establecer el repertorio de prácticas comunes en estos contextos, nos basamos en las acciones contenidas en los repertorios de interacción socio estatal identificados por (Abers, et.al, 2014). Dentro de esta dimensión se incorporan estrategias como protestas, participación institucionalizada, política de proximidad y ocupación de cargos burocráticos. Por último, esta dimensión incorpora los instrumentos de participación ciudadana contemplados en los municipios, y examina su frecuencia de uso y la percepción de los miembros del COPACI en cuanto al nivel de éxito al utilizarlo para incorporar sus intereses dentro de los planes y programas municipales.

### 2.3.2 Estructura de las entrevistas de Normatividad y Prácticas de los COPACI

El ajuste del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI consistió en enfocar la formulación de las preguntas a las 5 dimensiones de modo que permitan observar las percepciones de los actores sobre las prácticas de interacción habituales, ya sea que esta se realizan en el marco de una reglamentación o que se lleven a cabo de manera informal. Además, con el fin de identificar la influencia de estas prácticas en los planes y programas municipales. De esta manera, se logró construir un cuestionario con 50 reactivos distribuidos en las 5 dimensiones de la siguiente forma:

*Cuadro 8. Número de reactivos del cuestionario de acuerdo a su dimensión*

Dimensión	Número de Preguntas
De Normatividad	10
De Calidad e Impacto de las actividades del COPACI	7
De Representatividad	5
De Conducta Informativa	5
De Repertorios de Interacción Socio Estatal	23

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario de Normatividad Y Prácticas De Los Consejos De Participación Ciudadana

### *Diseño de las preguntas y respuestas del Cuestionario*

Las respuestas del cuestionario están integradas de acuerdo al tipo de pregunta de la siguiente manera:

*Cuadro 9. Tipología de las preguntas del Cuestionario*

Tipo de Pregunta	No. de preguntas
Opción Múltiple	13
Completar la Frase	4
Escala Likert	23
Escala	1
Dicotómicas	4
Abierta	5
Total	50

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario de Normatividad Y Prácticas De Los Consejos De Participación Ciudadana

Como se puede observar en el Cuadro 9 la mayor parte de las preguntas están diseñadas en el sistema de escala de tipo Likert. “Originalmente este tipo de instrumentos consistía en una colección de ítems, la mitad expresando una posición acorde con la actitud a medir y la otra mitad en contra.” (Matas, 2018:39) De esta manera la escala de Likert pretende medir el grado de intensidad con relación a una variable. Dentro de nuestro cuestionario las 23 preguntas con escala Likert tienen 4 tipos de respuesta. Un ejemplo de este tipo de preguntas es:

¿El COPACI para incorporar, exigir y promover los asuntos de los vecinos de la comunidad en los planes y programa del municipio, ¿recurren a sus relaciones personales para tratar de priorizar sus asuntos?

En este caso las opciones de respuesta son las siguientes: 1=Nunca; 2=Algunas Veces; 3=Muchas Veces; y 4=Siempre. Se decidió contar con 4 opciones de respuesta en vez de 3 para evitar la concentración de los resultados en la posición central de los incisos.

El siguiente tipo de preguntas con mayor frecuencia dentro del cuestionario son las de opción múltiple o “pruebas objetivas”, este tipo de prueba fue utilizada dentro del cuestionario en mayor medida en la dimensión de Normatividad, puesto que estos instrumentos:

Son adecuados para medir un espectro amplio del conocimiento y se pueden usar con seguridad para medir los componentes relacionados con los conocimientos y, hasta cierto punto, la capacidad de aplicarlos, siempre y cuando se formulen adecuadamente. (Palés-Argullós, 2010:149).

Dentro del cuestionario 8 preguntas de esta categoría están dirigidas a medir los conocimientos de los encuestados en temas normativos, estas preguntas nos aproximan a la calidad con la que ejecutan sus atribuciones.

Las otras 5 preguntas de opción múltiple pretenden recolectar información sobre las percepciones en temas de representatividad en la composición de los COPACI y percepción de resultados de las diversas conductas de intervención en los planes y programas a nivel municipal.

Las preguntas abiertas contempladas en nuestro cuestionario fueron colocadas estratégicamente para profundizar en temas específicos. Por ejemplo, la siguiente pregunta: ¿Cuál

fue la causa de la protesta, cuándo sucedió y cómo sucedió? Muestra una perspectiva más profunda y complementa la información obtenida de las preguntas encaminadas a recolectar solo la frecuencia con la que se realizan algunas conductas, en este caso la frecuencia con las que se realiza una protesta.

Las siguientes categorías de preguntas como completar la frase, dicotómicas y de escala fueron ocupadas en menor medida, lo anterior se debe a que se utilizaron para conseguir datos muy específicos.

Por último, se redactaron los fines del cuestionario, las instrucciones de llenado del cuestionario y ejemplos de llenado de la siguiente manera:

La información obtenida a través de este cuestionario es únicamente para fines académicos. Esta investigación permitirá desarrollar un instrumento para comparar y analizar los factores intervinientes en la participación ciudadana en los planes y programas municipales a través de los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI). La investigación se lleva dentro de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

A continuación, le vamos a realizar algunas preguntas sobre qué tan seguido realiza algunas actividades variadas e información sobre algunas características de su trabajo. Dentro del cuestionario existen dos tipos de preguntas:

a) El primer tipo de preguntas están encaminadas a recolectar datos sobre su conocimiento sobre temas de participación ciudadana dentro del municipio de Naucalpan de Juárez.

b) El segundo tipo de preguntas están encaminadas a recolectar información sobre conductas llevadas a cabo dentro de sus actividades. En estas preguntas, el tipo de respuestas serán: “**nunca**” se refiere a que usted no realiza esa actividad, ni la ha realizado en el pasado; “**algunas veces**” se refiere que si la realiza o la ha realizado, pero no muy seguido; “**muchas veces**” que se refiere a que esta actividad se realiza o se ha realizado bastantes veces; y por último “**siempre**” se refiere a que esta actividad se realiza o se ha realizado todas las ocasiones

*Elaboración de las entrevistas*

Las entrevistas fueron diseñadas a partir de los datos que arrojaron los cuestionarios aplicados a los 26 Consejos de Participación Ciudadana. Se aplicaron a 2 servidores públicos encargados de atender a dichos consejos. En ambos municipios se entrevista a los Jefes de Departamento de los COPACI. Las entrevistas a estos servidores públicos son clave para profundizar sobre las prácticas que involucran tanto a los COPACI como al ayuntamiento. También aporta otra perspectiva a la relación entre estas autoridades auxiliares y el ayuntamiento, de esta manera se triangula la información y así se detectan inconsistencias por parte de los participantes. El objetivo de las entrevistas fue contrastar las respuestas que los COPACI brindaron en la aplicación de los cuestionarios, por lo que su diseño es el siguiente:

*Cuadro 10. Número de reactivos de las entrevistas de acuerdo a su dimensión*

Dimensión	Número de Preguntas
Normativa	1
Calidad e Impacto	5
Instrumentos participativos	3
Conducta Informativa	1
Repertorios de Interacción Socio Estatal	1
Total	11

Las preguntas de las entrevistas fueron construidas con base en las dimensiones previamente establecidas para los cuestionarios. Todas las preguntas son abiertas a excepción de dos que son de opción múltiple. En estas preguntas se les proporciona una lista de opciones que no necesariamente son mutuamente excluyentes, sino que se eligen a partir de la frecuencia de uso. Por ejemplo:

Pregunta 10. De la siguiente lista de acciones y prácticas, según su frecuencia de uso ¿Cuáles realizan los COPACI para poder concretar solicitudes ante el ayuntamiento?

- a) Marchas y plantones
- b) Asambleas o reuniones de los presidentes de los COPACI con funcionarios
- c) Juntas entre los vecinos y funcionarios
- d) Emisión de solicitudes a través de oficios
- e) Política de proximidad

De esta manera, se puede localizar la frecuencia con que los COPACI utilizan las prácticas ya sea institucionalizadas como la emisión de solicitudes a través de oficios u ocupan otros canales distintos a los reglamentados.

Por último, se formuló la siguiente presentación y explicación de la aplicación de las entrevistas:

La siguiente entrevista está desarrollada para obtener información a través de preguntas concretas en temas específicos de participación ciudadana a través de los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI). La información recolectada es únicamente para fines académicos. Esta investigación permitirá desarrollar un instrumento para comparar y analizar los factores intervinientes en la participación ciudadana en los planes y programas municipales a través de los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI). Esta investigación se lleva dentro de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México).

A continuación, le vamos a realizar algunas preguntas sobre actividades variadas e información sobre algunas características de su trabajo.

Después de haber descrito el cuestionario, las entrevistas de normatividad y prácticas de los COPACI<sup>18</sup> el análisis de los datos obtenidos se realizará mediante herramientas de estadística. Los resultados obtenidos de las encuestas y entrevistas aplicadas en los municipios de Tlalnepantla de Baz y Naucalpan de Juárez están en los siguientes capítulos.

---

<sup>18</sup> El cuestionario aplicado y las entrevistas pueden ser consultados en los anexos 5, 6 y 7

## Capítulo 3. Resultado: Caso Naucalpan

### Introducción al capítulo

Este capítulo inicia con un análisis al reglamento de participación ciudadana de Naucalpan de Juárez, enfocándonos en cómo concibe el reglamento a los COPACI, qué atribuciones diferentes a las de la LOMEM se consideran y cómo reglamentan todo el proceso para la de elección de las autoridades auxiliares. Después se analiza de manera general el ejercicio electoral para elegir a las autoridades auxiliares 2019. Posteriormente analizamos a detalle el comportamiento de las votaciones en las localidades según su categoría. En la parte final del capítulo se describen los resultados de los cuestionarios aplicados a 10 integrantes de COPACI en conjunto con la entrevista al Jefe de Departamento de Capacitación de las autoridades auxiliares. Este apartado está dividido según las dimensiones del cuestionario y se le agregó un apartado de datos generales de los encuestados que aporta datos interesantes sobre cuáles son las características de los que integran estas autoridades.

### 3.1 Diseño Institucional: Sistema de Participación Ciudadana en Naucalpan de Juárez

La actual administración del municipio de Naucalpan de Juárez divide al territorio en 11 regiones considerando los niveles de marginación, densidad demográfica y características de cada zona. Cada una de estas regiones tiene un delegado que atiende los temas de participación ciudadana y son el vínculo que tienen los COPACI dentro del municipio. Este municipio considera a los órganos y autoridades auxiliares dentro del artículo 29 de su Bando Municipal. Además, Naucalpan de Juárez complementa la normatividad de las autoridades auxiliares de la LOMEM y su Bando Municipal con un reglamento en participación ciudadana. El reglamento de participación ciudadana dota a los ciudadanos de Naucalpan de un Sistema de Participación Ciudadana (SPC), entendido como “los procesos mediante los cuales los ciudadanos participan activamente en la vida política, económica y social del Municipio de Naucalpan de Juárez México; mediante la consulta y participación ciudadana se expresa la diversidad social y cultural del territorio municipal, con instrumentos básicos de participación ciudadana.” (Ayuntamiento de Naucalpan, 2016:9). El SPC tiene 6 objetivos encaminados a la construcción de espacios de interlocución entre los ciudadanos y gobierno municipal para incentivar el consenso de la sociedad organizada en los asuntos públicos de Naucalpan y así contribuir a la construcción de una agenda para el desarrollo municipal con insumos provenientes de sectores privado, público y social. Estos objetivos son los siguientes:

I Ser el más amplio y eficaz mecanismo consultivo de participación ciudadana y de representación social; II Establecer un espacio formal de participación activa y permanente de los ciudadanos en sus decisiones del desarrollo municipal; III Incentivar el consenso de la sociedad organizada sobre los temas públicos puestos a consideración a través de los diversos mecanismos del Sistema; IV Concentrar los instrumentos de participación ciudadana como elementos básicos de consulta y peticiones. V Sistematizar las demandas que de manera explícita contengan la postura, líneas de acción y propuestas de solución tanto preventivas como correctivas a los diversos problemas del municipio; proyectando los informes, dictámenes y los indicadores de su progreso; y VI Contribuir en el fortalecimiento de la agenda para el desarrollo municipal, donde se contemplen los temas estratégicos de desarrollo humano sustentable, con el fin de eliminar las carencias y compartir de manera corresponsable entre los sectores público, privado y social. (Ayuntamiento de Naucalpan, 2016:9)

La estructura organizativa del SPC la conforma el Presidente Municipal, el Subsecretario de Gobierno y los siguientes vocales: 1) el Presidente de la Comisión de Gobernación y Participación Ciudadana; 2) el Tesorero Municipal; 3) El Director de Participación Ciudadana; 4) El Director de Concertación Política; 5) Un representante de los Consejos de Participación Ciudadana del municipio de Naucalpan de Juárez; 6) Un representante de las Asociaciones de Colonos; y 7) Un representante de las Organizaciones Sociales debidamente reconocida por el ayuntamiento.

Además el SPC dota a los COPACI de instrumentos de participación ciudadana caracterizados como espacios bifuncionales en la toma de decisiones entre la comunidad y las autoridades municipales, ya que tienen cualidades receptoras y a su vez emisoras. Los instrumentos que otorga el Sistema de Participación Ciudadana de Naucalpan son los siguientes: 1) Plebiscito; 2) Iniciativa Popular; 3) Consulta Ciudadana; 4) Colaboración Vecinal; 5) Audiencia Pública; 6) Presupuesto Participativo; y 7) Observatorio Ciudadano. Aunque los COPACI no se ven como instrumentos de participación dentro del SPC son un elemento indispensable para activar algunos de los instrumentos. Por ejemplo, para que el Secretario del Ayuntamiento solicite el plebiscito en el artículo 14 del reglamento de participación ciudadana consideran cuatro vías:

1) Solicitud de al menos el 1% de los ciudadanos naucalpenses inscritos en la lista nominal de electores;

2) El equivalente al 60% de los COPACI;

3) El equivalente de las fórmulas de Autoridades Auxiliares (delegados y subdelegados);

4) El equivalente al 60% de los ediles. Mientras que las personas que pueden solicitar a una Audiencia Pública son: a) Consejos de Participación Ciudadana; b) Delegados; c) Subdelegados Municipales; d) Representantes de las cámaras industriales, comerciales y empresariales; e) Asociaciones Civiles; y f) Representantes de organizaciones sociales constituidas.

Por otro lado, el Observatorio Ciudadano se puede integrar bajo la propuesta de: I. Consejos de Participación Ciudadana; II. Delegados o Subdelegados; III. Asociaciones de Colonos; IV. Cámaras de la Industria, comercio y empresarial; y V. Organizaciones Sociales debidamente reconocidas por el H. Ayuntamiento. (Ayuntamiento de Naucalpan, 2016:17-20)

El SPC además de brindar instrumentos participativos también especifica los ordenamientos administrativos en cuanto a la solicitud, requisitos, procedimiento y alcance de los instrumentos participativos contemplados en el reglamento de participación ciudadana de Naucalpan de Juárez. Vale la pena profundizar en el análisis de estos instrumentos participativos. En el apartado siguiente dedicaremos unas líneas al Sistema de Participación Ciudadana de Naucalpan.

### 3.1.1 Análisis del Sistema de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez (SPC)

Como se puede observar son bastantes instrumentos de participación ciudadana que contempla el SPC de Naucalpan de Juárez; sin embargo, analizar sus características ayudará a categorizar los instrumentos participativos. La categorización será desarrollada a partir de la propuesta de Canto, (2012) revisada en el capítulo 1. El cuadro 11 resume el análisis de los instrumentos de participación ciudadana en el SPC de Naucalpan de Juárez ubicándolos de acuerdo a las etapas de los planes y programas municipales en los que pueden ser implementados y el Nivel de Participación que permiten.

Como se puede observar la propuesta de Canto se modificó en la categoría vertical debido a la naturaleza de la investigación, la categoría se denominó etapas en planes y programas municipales. La categorización de los instrumentos participativos dentro de Naucalpan de Juárez se basa en las etapas dentro de los planes y programas municipales donde estos se pueden implementar (eje vertical) y nivel de participación ciudadana que permiten (eje horizontal). Contemplando esas dos categorías se pueden distinguir instrumentos únicamente de consulta y

especializados en la etapa inicial de los planes y programas municipales con el objetivo de exponer problemáticas y proponer soluciones. En otro extremo hay herramientas como el observatorio ciudadano que habilita espacios para que los naucalpenses puedan integrar un comité de ciudadanos que tenga por misión vigilar, evaluar, prever actos de corrupción y transparentar los programas y acciones gubernamentales derivados de los planes del gobierno municipal.

*Cuadro 11. Análisis de los instrumentos de la participación ciudadana en Naucalpan de*

*Juárez<sup>19</sup>*

Niveles de Participación Ciudadana						
Etapas de los planes y programas municipales	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Agenda	Audiencia Pública	Consulta Ciudadana	Iniciativa Popular			
Análisis de Alternativas	Audiencia Pública	Plebiscito/ Consulta Ciudadana	Iniciativa Popular			
Decisión		Presupuesto Participativo	Iniciativa Popular			
Formulación			Iniciativa Popular			
Implementación						
Evaluación						Observatorio Ciudadano

Fuente: Elaboración propia con base en Canto Chac, (2012) y el Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez 2016.

<sup>19</sup> Hay que mencionar que en el reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez aparecen siete instrumentos de participación ciudadana, pero solo se detalla la solicitud, requisitos, procedimiento y alcances de seis, el instrumento que no se detalla es el de colaboración vecinal.

### *3.1.1.1 Rasgos del diseño institucional*

El SPC de Naucalpan de Juárez brinda instrumentos participativos que se pueden ejecutar casi a lo largo de todas las fases de los planes y programas municipales, por ejemplo la iniciativa popular que dota a la ciudadanía de capacidades para proponer, crear, modificar proyectos municipales o reformar, adicionar y abrogar ordenamientos jurídicos municipales. Con excepción de los niveles de participación ciudadana del tipo asociativo y delegativo, los instrumentos de participación ciudadana de Naucalpan de Juárez se encuentran balanceados en cuanto a la longitud que alcanzan los instrumentos dentro de las etapas de los planes y programas municipales, y en cuanto a la especificidad de los instrumentos en una etapa de los planes y programas. De manera que el repertorio de instrumentos participativos despliega diversas formas de participar con propósitos distintos casi a lo largo de las fases de los planes y programas municipales.

La mayoría de los instrumentos de participación ciudadana detallan los ordenamientos administrativos en cuanto a la solicitud, requisitos, procedimiento y alcance de los instrumentos participativos contemplados en el reglamento de participación ciudadana de Naucalpan de Juárez. El SPC de Naucalpan dentro de su detalle normativo considera a las autoridades auxiliares de la LOMEM y también a organizaciones de la sociedad civil reconocidas ante el Ayuntamiento tales como Asociaciones de Colonos, Camaras Industriales, Comercio y Empresariales, etc.

Otra característica notoria es la asignación de facultades a las autoridades auxiliares (COPACI, delegados y subdelegados). Por una parte, facultan a las autoridades auxiliares para accionar algunos instrumentos de participación, y por otra detallan a mayor profundidad las atribuciones generales del COPACI y cada uno de sus integrantes. También especifican el proceso de elección de las autoridades auxiliares, dividiéndolo en las siguientes etapas: 1) Preparatorios de elección; 2) Jornada electoral; y 3) Disposiciones complementarias. Cada una detalla las acciones a realizar en el registro de representantes, campañas electorales de las autoridades auxiliares, integración y ubicación de las casillas, votación, cierre, escrutinio, emisión de resultados, impugnaciones y elecciones extraordinarias.

El SPC de Naucalpan de Juárez a pesar de ser específico en la mayoría de los instrumentos, no detalla las facultades, solicitud, requisitos, procedimientos y alcance del instrumento de participación ciudadana denominado Colaboración Vecinal. Por otra parte, las reformas y derogaciones realizadas en el año 2016 al Presupuesto Participativo eliminan bastante información

a considerar en el alcance del instrumento. Este análisis lo denomina como un instrumento de decisión, puesto que el artículo 46 indica: “El presupuesto participativo es el instrumento que permite que los ciudadanos naucalpenses **propongan** decidan el **uso y destino** de una partida del presupuesto de egresos municipal para la realización de proyectos [...]” (Ayuntamiento de Naucalpan, 2016). Al revisar el artículo parece no estar bien redactado, pero contiene la palabra “uso” y “destino”, de manera que podemos afirmar que este instrumento tiene el alcance de decisión. Cabe mencionar que consideramos una debilidad la nula especificación de la colaboración vecinal ya que dentro de las encuestas aplicadas a los integrantes de los COPACI se obtuvo evidencia de que este instrumento es el más frecuentado por las autoridades auxiliares, de esta manera, si solo se menciona el uso de este instrumento participativo tiene cierto grado de informalidad al ser ocupado sin ningún marco que lo delimite.

### 3.1.2 Atribuciones de los COPACI en el Reglamento de Participación Ciudadana

En el siguiente apartado se analizará cada uno de los procesos normativos que contempla el reglamento de participación ciudadana. Por consiguiente, el apartado estará dividido de la siguiente manera:

1. Atribuciones Generales, Sustitución y Revocación de los COPACI
2. Atribuciones de los Integrantes del COPACI
3. Proceso de Elección de los COPACI

#### 3.1.2.1 Atribuciones Generales, Sustitución y Revocación de los COPACI

Al ser el apartado con mayor contenido de información este se dividió en las siguientes partes: 1) Atribuciones generales; y 2) acciones que ameritan la Sustitución o Revocación de los integrantes del COPACI.

##### *Atribuciones Generales*

Naucalpan de Juárez se caracteriza por ser un municipio que tiene reglamentada la participación ciudadana, pero además adiciona los artículos 73, 74, 75 y 76 de la LOMEM en la sección segunda del reglamento de participación ciudadana. Dentro de esta sección se define qué es un COPACI y cómo se integra, nada nuevo en comparación con la LOMEM. Sin embargo, dentro de las atribuciones generales brinda 7 atribuciones extra a las contenidas en la LOMEM. Las facultades que gana el COPACI en el reglamento son las siguientes: 1) Coadyuvar en la

aplicación de los instrumentos de participación ciudadana; 2) Proponer la realización de obras públicas en sus comunidades; 3) Cooperar con el Ayuntamiento en temáticas de asentamientos humanos y planes de desarrollo; 4) Coadyuvar en el programa de protección civil; 5) Proponer acciones culturales, deportivas o de carácter social que promuevan la integración vecinal; 6) Participar en todas las acciones de equilibrio ecológico y medioambiental; 7) Promover la celebración de ceremonias cívicas; y 8) Emitir opinión respecto a la organización de eventos o espectáculos públicos.

Se aprecia que 7 de estas atribuciones son de carácter contributivo y 1 opinativa, situación que le brinda un marco más amplio de ejecución a los COPACI en comparación con la LOMEM. En cuanto a las acciones que no pueden realizar estas autoridades auxiliares el reglamento puntualiza los siguientes 5 puntos:

- I. Hacer uso indebido del sello oficial que autorice y le proporcione el Ayuntamiento;
- II. Otorgar constancias de no-afectación<sup>20</sup> de bienes municipales y las demás que la legislación y reglamentos respectivos les confieran expresamente a las autoridades municipales;
- III. Autorizar algún tipo de licencia para la apertura de establecimientos, de construcción y alineamiento; y
- IV. Cobrar cualquier clase de contribuciones.
- V. Otorgar, permiso concesión y/o licencia para el ejercicio de actividades comerciales en la vía pública.

Si bien la LOMEM no detalla las acciones prohibidas a los COPACI, el reglamento de Naucalpan especifica algunas facultades que están fuera de la jurisdicción de los COPACI. Ante esta delimitación de atribuciones de los COPACI podemos decir que el reglamento de participación ciudadana de Naucalpan de Juárez es propositivo con las autoridades auxiliares al otorgarles mayores atribuciones y aprovecha, al menos en lo normativo, los atributos de los COPACI al emplearlos como autoridades de construcción de tejido social, y de apoyo para las actividades ecológicas y de planeación urbana y también les asigna limitaciones.

---

<sup>20</sup> Constancia donde se indica que un predio no pertenece a un ejido ni afecta a un bien del dominio público. (IPOMEX, 2020)

## Sustitución y Revocación

Al igual que las atribuciones generales la sustitución y revocación de los integrantes de los COPACI son un aditamento a la nula mención que la LOMEM realiza en cuanto a estas acciones. El reglamento de participación ciudadana destina del artículo 196 al 206 para detallar los procedimientos para sustituir o revocar a algún miembro.

Según el Ayuntamiento de Naucalpan, (2016:50-51) la sustitución es causada por “renuncia expresa, fallecimiento o pérdida de derechos civiles y políticos de algún integrante del Consejo de Participación Ciudadana [...]” Mientras que la revocación es provocada por:

I. Pretender u obtener un lucro indebido por las actividades que realice en el ejercicio de sus funciones, debidamente acreditada. II. Incumplir con las funciones y responsabilidades que le correspondan; III. La comisión del algún ilícito aunado a una sentencia condenatoria; IV. Dejar de cumplir con cualquiera de los requisitos de elegibilidad establecidos en este Reglamento.

Podemos decir que el reglamento detalla un número amplio de causas por las cuales un integrante por voluntad propia deje el cargo o pueda ser removido. Este detalle en temas de remoción resta discrecionalidad a las acciones para remover a integrantes del COPACI injustificadamente, pero también ayudan a sustentar la remoción justificada de los integrantes.

### *Atribuciones de los Integrantes del COPACI*

El reglamento de participación ciudadana define las atribuciones de los 5 integrantes del COPACI: Presidente, Secretario, Tesorero y dos Vocales. Los artículos del 123 al 127 detallan sus atribuciones, esto es provechoso para evitar la usurpación de funciones entre los integrantes. Además, resta incertidumbre en cuanto a las funciones que la LOMEM no menciona. También deja ver una estructura dentro del COPACI bastante común en el nivel federal y estatal en los gobiernos mexicanos. Lo anterior se debe a que, entre el presidente, el secretario y tesorero existe una estructura jerárquica vertical notoria. Sin embargo, los vocales adquieren un papel de vigilancia y apoyo dentro del COPACI, puesto que el artículo 126 en su primera parte indica que vigilarán el uso adecuado de las aportaciones recibidas por el tesorero, pero en su segunda

y tercera parte el artículo 126 dota a las vocales atribuciones de mero carácter auxiliar (Ayuntamiento de Naucalpan, 2016).

### *3.1.2.3 Proceso de Elección de los COPACI*

Esta parte del reglamento se caracteriza por ser la de mayor proporción puesto que se compone de 78 artículos. Describe los pasos a seguir en el proceso de elección y podemos decir que están presumiblemente detallados, a su vez están divididos en tres etapas que a su vez se subdividen (Ayuntamiento de Naucalpan, 2016). Las etapas y subetapas son las siguientes:

- 1) De los actos preparatorios de la elección
  - a. Procedimiento de registro de las fórmulas y/o planillas de Candidatos
  - b. Registro de Representantes
  - c. La integración y ubicación de las casillas
  - d. Las Campañas Electorales
  - e. Entrega de la documentación y el material electoral para la elección
- 2) De la jornada electoral
  - a. Instalación y apertura de las casillas
  - b. La Votación
  - c. Cierre, escrutinio, cómputo
  - d. Clausura de las casillas y remisión del expediente.
- 3) Disposiciones Complementarias
  - a. Disposiciones preliminares
  - b. Resultados electorales
  - c. El Cómputo por la autoridad electoral
  - d. Calificación de la elección y en su caso, elecciones extraordinarias

Esta parte del reglamento es bastante detallada, atiende cada paso del proceso dentro de las elecciones de las autoridades auxiliares y previene distintas alternativas en caso de que existan irregularidades en las elecciones, y que por consiguiente no se lleven dentro de la normatividad. Aunque se consideren un número amplio de probables irregularidades dentro de las contiendas electorales, es imposible contemplar las alternativas posibles que puedan ocurrir en las elecciones.

Sin embargo, atiende el principio de tipicidad, ya que contempla un gran abanico de prácticas que los particulares pueden efectuar y que a su vez sean contempladas como actividades que ameriten sanción. Esta constitución de actividades se puede formar mediante hábitos históricamente detectados o por que el diseño del reglamento tomó como ejemplo leyes similares.

### 3.2 Integración de los COPACI 2019

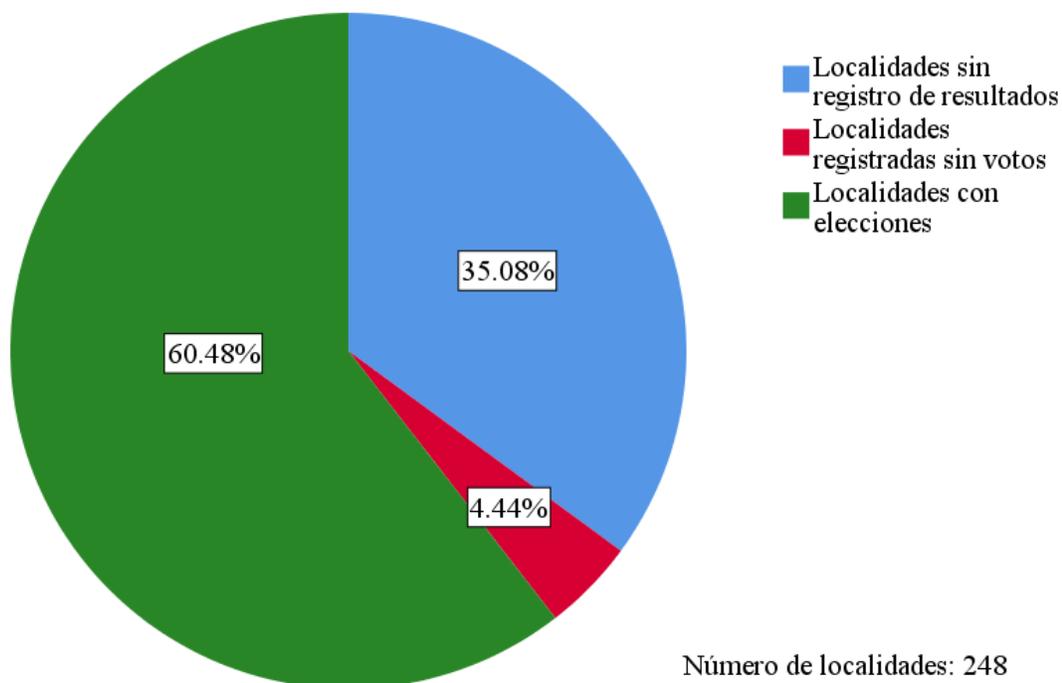
Según la LOMEM el COPACI se integra mediante elecciones, pero no menciona las características de las elecciones. Sin embargo, el reglamento de participación ciudadana de Naucalpan de Juárez detalla todos los requisitos para participar en la contienda, las fechas de campaña, la ubicación de las casillas, la formación de los integrantes que atenderán las casillas, el horario de la elección, el conteo, las impugnaciones, etc. Se puede decir que, al menos en el reglamento quedan definidos ampliamente los procesos de integración de los COPACI.

Aún con este respaldo normativo y la especificidad el detalle de cada uno de los procesos existen notas periodísticas que revelan las malas prácticas que existen alrededor de esta contienda. Por ejemplo, en las noticias locales informaron que en las elecciones llevadas a cabo en el mes de marzo del año 2019 para elegir a los representantes de las diversas localidades de Naucalpan existieron irregularidades puesto que grupos políticos querían imponer sus planillas sabiendo que los COPACI son autoridades sociales que representan a la ciudadanía y no los intereses de los partidos políticos. A pesar de lo anterior el periodista Baena, (2019) indicó que “la democracia se impuso” debido a que las autoridades de Naucalpan intervinieron en la imposición de las planillas y la evitaron.

En la contienda electoral para elegir a las autoridades auxiliares del 2019 participaron 47,862 naucalpenses. Esta cifra equivale al 10.84% de los votantes registrados en las elecciones para elegir al presidente municipal en el año 2018 (Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, 2019).

Dentro de la siguiente gráfica se puede observar el comportamiento en general de las localidades de este municipio.

*Gráfica 12. Porcentaje de localidades con registro de elección de Consejos de Participación Ciudadana en Naucalpan de Juárez en el año 2019*



Fuente: Elaboración propia con base en la Publicación de Resultados del Proceso de Elección de Participación Ciudadana, Delegados y Subdelegados Municipales 2019-2021 de Naucalpan de Juárez

Como se puede observar en la gráfica 12, el ejercicio electoral en Naucalpan de Juárez comprende 161 ejercicios democráticos de 248 comunidades. Considerando el total de comunidades y aquellas donde se eligieron COPACI, obtenemos que sólo el 65 % de las comunidades en este municipio tuvieron elecciones para elegir a sus representantes. Hay que mencionar que el documento “Publicación de Resultados del Proceso de Elección de Consejos de Participación Ciudadana, Delegados y Subdelegados Municipales” no especifica el medio por el cual se eligieron las planillas ganadoras; en otras palabras, no indica si la planilla ganadora se eligió por medio de una asamblea, por medio de un sufragio depositado en una urna o por la designación directa del ayuntamiento. En el diagrama 13 se observa que el número de votos promedio dentro de las comunidades de Naucalpan de Juárez es de 311. También indica que la gran mayoría de localidades tiene un número de votos entre 75 y 488. Esto refleja la amplia dispersión entre el número de votantes en las localidades. Además, es necesario tener en cuenta que las localidades tienen un número de habitantes distintos. Si existieran datos sobre el número de ciudadanos

inscritos a la lista nominal por localidad la estimación sobre el porcentaje de ciudadanos que fueron a votar para elegir a los COPACI sería más exacta. Sin embargo, nos limitaremos únicamente al número de votos contabilizados por localidad.

Este diagrama también muestra que la localidad con el identificador (id.) 122 que corresponde al pueblo San Francisco Chimalpa se comporta como “outlier” con un número de votos de 2184 y con un registro de 5 planillas. De esta forma podemos decir que en esta contienda electoral hubo un número considerado de competidores sabiendo que la media de planillas competidoras en las localidades de Naucalpan es de 1.72. Además de esta singular localidad se localizaron 4 localidades que su número de votos esta entre los rangos 1000 y 1500. Estas localidades son: 1) el pueblo de San Miguel Tecamachalco (id. 135) registró 1287 votos y cuatro planillas; 2) el fraccionamiento de Ciudad Satélite (id. 22) registró 1279 votos con dos planillas; 3) la colonia Santiago Ahuizotla (id. 144) registró 1257 y cuatro planillas; y 4) el pueblo San Mateo Nopala (id. 132) registró 1144 votos y tres planillas.

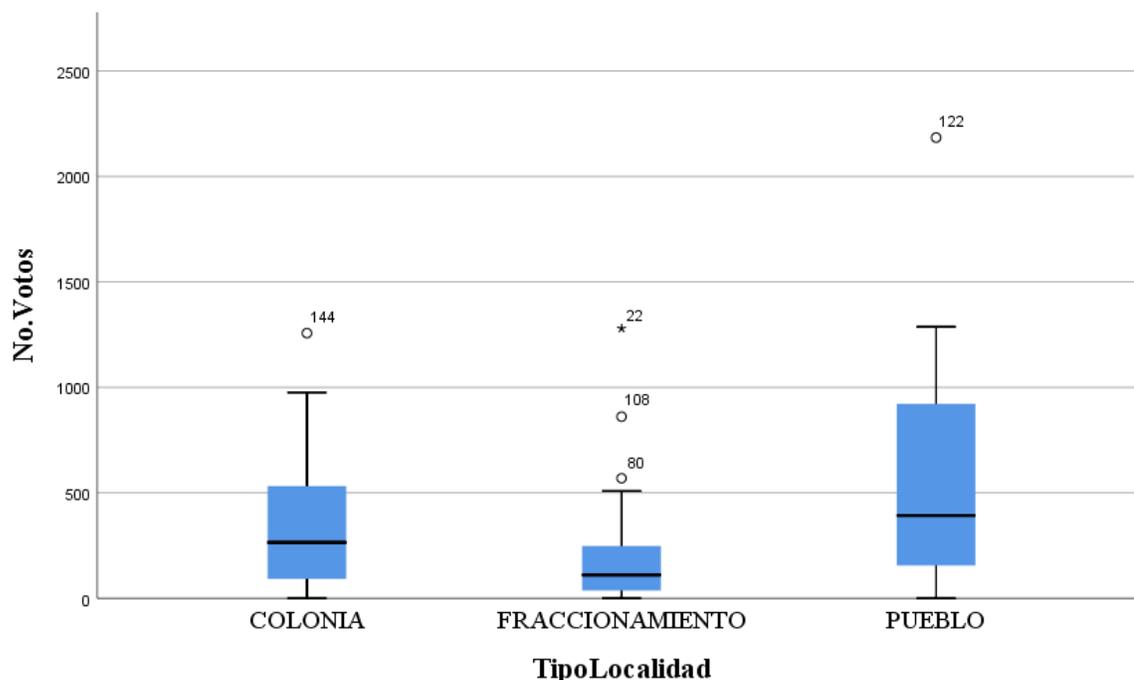
*Diagrama 13. Dispersión de las localidades de acuerdo al número de votos en las elecciones del año 2019*



Fuente: Elaboración propia con base en la Publicación de Resultados del Proceso de Elección de Participación Ciudadana, Delegados y Subdelegados Municipales 2019-2021 de Naucalpan de Juárez

Llama la atención que de las 5 localidades con mayor votación 3 sean pueblos, 1 sea un fraccionamiento con un nivel socioeconómico medio-alto y una colonia popular. Por esta razón decidimos analizar los datos dividiendo los tipos de localidad. El diagrama 14 separa la dispersión de los votos por tipo de localidad, no se incorporó los fraccionamientos industriales ni los campestres debido a que solo uno de estos tipos de localidades llevó a cabo elecciones de COPACI.

*Diagrama 14. Diagrama del número de votos en las elecciones del año 2019 según el tipo de localidad*



Fuente: Elaboración propia con base en la Publicación de Resultados del Proceso de Elección de Participación Ciudadana, Delegados y Subdelegados Municipales 2019-2021 de Naucalpan de Juárez

En el diagrama se puede observar que la gran mayoría de las elecciones llevadas a cabo en las colonias de Naucalpan de Juárez concentran su número de votos entre 92 y 532.5, mientras que los fraccionamientos que celebraron ejercicios de elección concentran su número de votos entre 37 y 248. Por último, los pueblos con elecciones concentran sus votos entre 136.5 y 963.5. De esta manera podemos saber que las elecciones llevadas a cabo en los pueblos de Naucalpan tienden a tener mayor concurrencia de la ciudadanía que los fraccionamientos y las colonias, pero el número de votos dentro de las elecciones en los pueblos tienen mayor dispersión en comparación con las colonias y fraccionamientos.

Este análisis de la información generada en las últimas elecciones en Naucalpan de Juárez apertura una serie de preguntas que giran en torno a diversos temas; por ejemplo ¿por qué hay bastantes localidades en las cuales no se realizaron elecciones ordinarias para conformar un COPACI?, ¿cuáles fueron las causas de que los vecinos de esas comunidades no formaran una planilla?, ¿existió empatía por parte de los ciudadanos pero los requisitos para registrar la planilla no fueron debidamente cumplidos?, o ¿no existe empatía de los ciudadanos por participar en la elecciones de los COPACI? También motiva una serie de estudios a nivel de localidad que

indaguen los factores que propician el impulso democrático de los ciudadanos a participar en las elecciones de las autoridades auxiliares y también cuáles son las variables que debilitan la participación de los ciudadanos en los ejercicios democráticos.

Debido al diseño de la investigación estas preguntas no pueden ser contestadas en este momento, pero sirve como un mapa que esboza algunas de las posibles rutas que las administraciones municipales deben contemplar si dentro de sus objetivos está la construcción de una ciudadanía participativa.

### 3.3 Función y percepción de los consejeros

Esta sección corresponde al análisis de los datos que se recolectaron con base en los cuestionarios aplicados a 10 integrantes de los COPACI y una entrevista aplicada al Jefe de Departamento de Capacitación de los COPACI adscrito a la Dirección de Participación Ciudadana. Atendiendo la solicitud del entrevistado únicamente se le mencionará como el Jefe de Departamento de Capacitación (JDP).

#### 3.3.1 Resultados del Cuestionario y Entrevistas de Normatividad y Prácticas de los COPACI

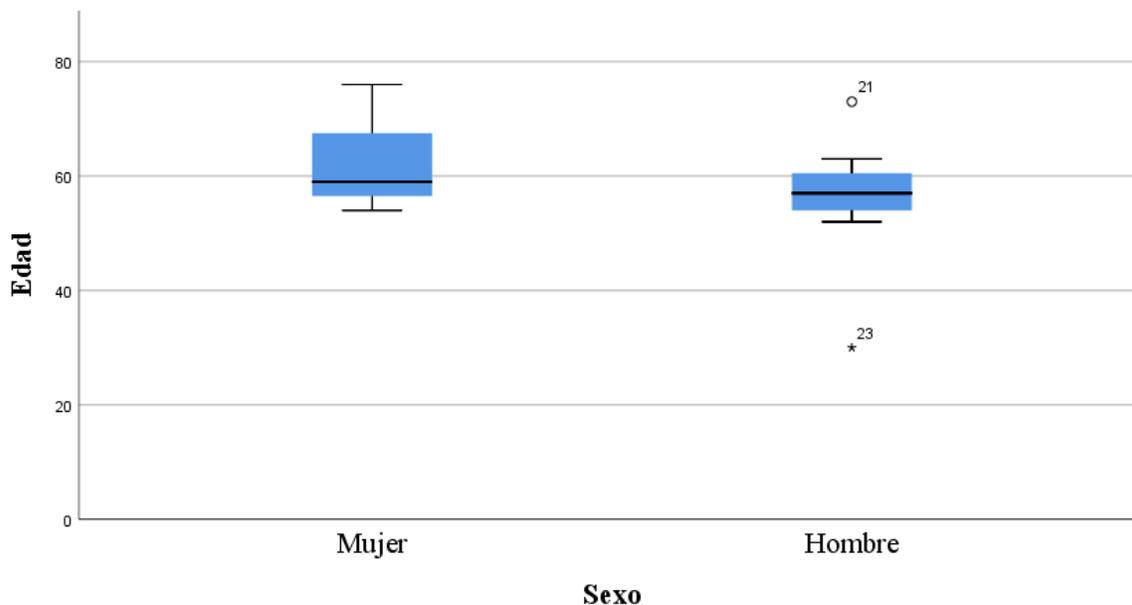
Debido a lo amplio que es el apartado, se dividirá en los siguientes subapartados:

1. Datos generales de los encuestados
2. Dimensión de normatividad
3. Dimensión de Calidad e Impacto de las actividades del COPACI
4. Dimensión de Representatividad y Conformación de los COPACI
5. Dimensión de Conducta Informativa
6. Dimensión de Conducta de Intervención

##### 3.3.1.1 *Datos generales de los encuestados*

Para iniciar el análisis sobre normatividad y prácticas de los COPACI es de mucha utilidad saber qué características tienen aquellos ciudadanos que eligen formar una planilla y competir en esta contienda y además han ganado las elecciones. De los encuestados 3 fueron mujeres y 7 hombres. La edad de los integrantes del COPACI de Naucalpan es un dato interesante puesto que revela que la mayoría de los integrantes tienen entre 50 y 65 años. El diagrama 15 nos brinda información respecto a la edad. Llama la atención que solo tengamos un miembro de COPACI que tenga 30 años (id. 23), según la dispersión de los datos de la edad es un caso atípico.

Diagrama 15. Edad de los encuestados



Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

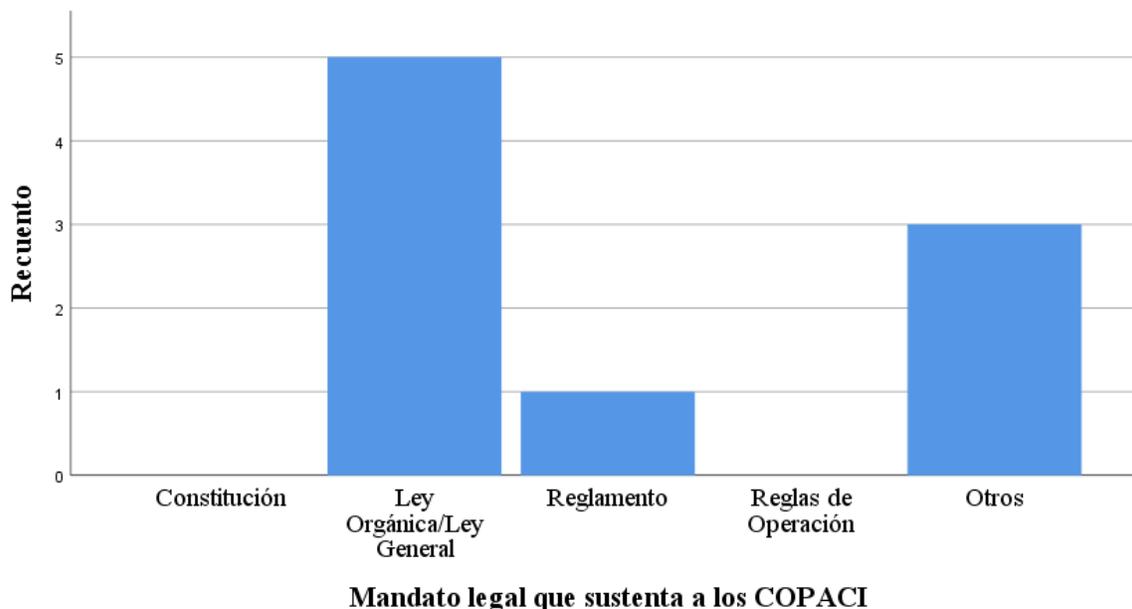
El nivel de escolaridad de los encuestados se comporta de la siguiente manera: 3 tienen una educación secundaria, 3 tienen educación a nivel de preparatoria, 2 cuentan con licenciatura, 1 cursó la primaria y 1 cuenta con bachillerato técnico.

### 3.3.1.2 Dimensión de Normatividad

Como se especificó en el capítulo 2, esta dimensión pretende extraer datos sobre el nivel de conocimiento de los encuestados con respecto a la normatividad, con el fin de brindar un acercamiento del conocimiento de las facultades y atribuciones de los COPACI.

La gráfica 16 muestra el conocimiento sobre el sustento legal que tienen los encuestados sobre los COPACI, la gráfica muestra 9 observaciones debido a que fueron los que confirmaron conocer el mandato y lograron especificar el rango de la ley. Como se puede observar 5 de los 9 saben la ley que sustenta los COPACI, los 4 restantes no pudieron contestar correctamente.

Gráfica 16. Conteo de conocimiento sobre el sustento legal del COPACI

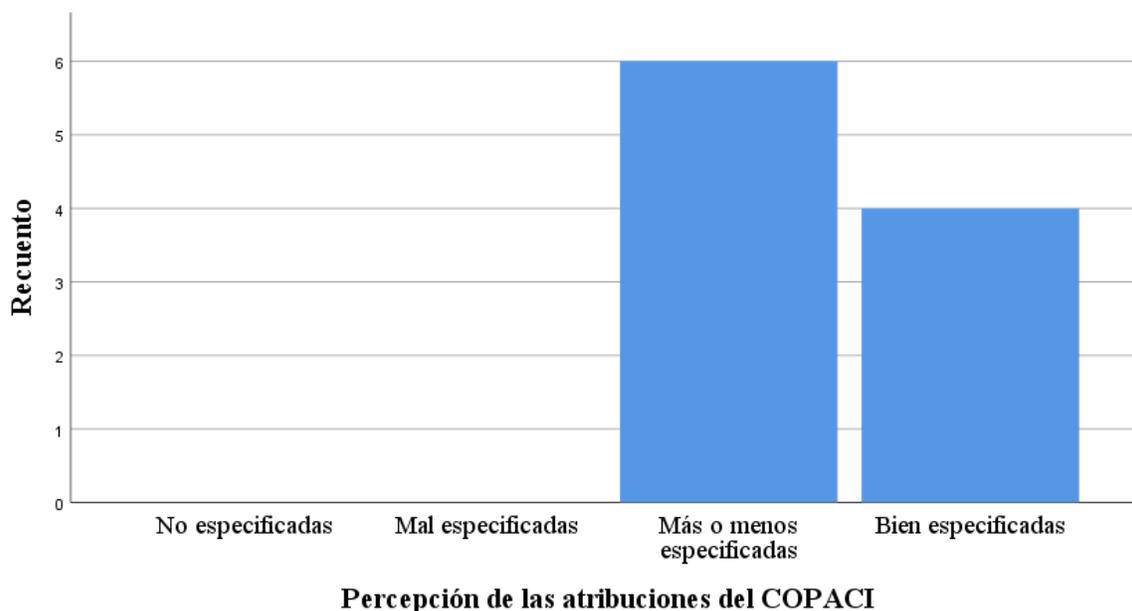


Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

A pesar de que la mitad de los encuestados no sabían del fundamento legal de los COPACI todos sabían que existía un reglamento de participación ciudadana. Esto concuerda con la información que el JDP dio al preguntarle: ¿cuál era el objetivo de las capacitaciones que pretendían darle a los funcionarios que atienden a los COPACI dentro del ayuntamiento?, su respuesta fue: “Otro de los objetivos es darle a conocer a los COPACI el reglamento de participación ciudadana”. Podemos decir que al menos todos los encuestados conocen el reglamento de participación ciudadana.

Siguiendo con el tema de la reglamentación, preguntamos a los encuestados cuál era su percepción en cuanto a la especificación de sus atribuciones. La gráfica 17 indica que 60 % de los encuestados piensan que están más o menos especificadas y el 40 % que están bien especificadas.

*Gráfica 17. Percepciones de las atribuciones del COPACI en el reglamento de participación ciudadana*



Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

Para acercarnos a sus conocimientos sobre las atribuciones del COPACI se les realizó las siguientes dos preguntas: ¿Cuáles son las funciones del COPACI? Las opciones a la pregunta fueron: 1) Información y Decisión; 2) Colaboración y Comunicación; y 3) Consulta y Vigilancia. La pregunta número dos es: si tuviera que seleccionar la función principal del COPACI ¿Cuál elegiría de las siguientes opciones? 1) Consulta; 2) Operación; 3) Auxiliar; y 4) Evaluación. Las respuestas de los encuestados fueron correctas al elegir “Colaboración y Comunicación” en la primera pregunta. Sin embargo, en la segunda pregunta el 50 % de los encuestados fallaron. Cabe mencionar que la principal función del COPACI es de carácter auxiliar, pero existe una confusión en los encuestados, debido a que piensan que es un organismo operativo, si bien las funciones que actualmente realizan parecen ser operativas, pero las normativas son claras al delimitar su participación de tipo auxiliar.

### *3.3.1.3 Dimensión de Calidad e Impacto de las actividades del COPACI*

Para aproximarnos a la calidad de las tareas que ejecutan los COPACI se realizaron preguntas encaminadas a obtener información sobre su capacitación y preparación en sus funciones. Los

hallazgos fueron diversos. Mientras que los COPACI consideran que las capacitaciones que se les dan son escasas, ya que el 60 % de los encuestados indican que algunas veces se les capacitó y 40% dicen que nunca han recibido una capacitación, el presidente del COPACI del fraccionamiento la Florida indica que el ayuntamiento ofrece diversos foros en temas de ética, participación ciudadana y en temas de consulta ciudadana. Esto concuerda con lo que comentó JDP, en la entrevista: “[...] nosotros organizamos talleres con profesores de la Fes Acatlán en temas de seguridad, de participación ciudadana, etc., pero son muy pocos los que asisten [COPACI].” Sin embargo, el problema que el presidente de La Florida y JDP perciben es que dentro de los COPACI muchos de los presidentes o cualquier otro integrante no acuden debido a la lejanía de sus comunidades con la cabecera municipal, sabiendo que ellos no perciben un sueldo no resulta factible para todos. Esta es la información aportada por el JDP:

*Muchos no asisten a las capacitaciones porque trabajan, no tienen tiempo, o porque esperaban cosas diferentes del consejo, o simplemente porque ya perdieron el interés, o por que decidieron no trabajar más por conflicto con los vecinos.*

Aunado a la problemática de la poca capacitación, de los 6 encuestados que dijeron haber participado en una capacitación 3 contestaron que nunca se les da seguimiento a las capacitaciones, pero los otros 3 contestaron algunas veces o muchas veces.

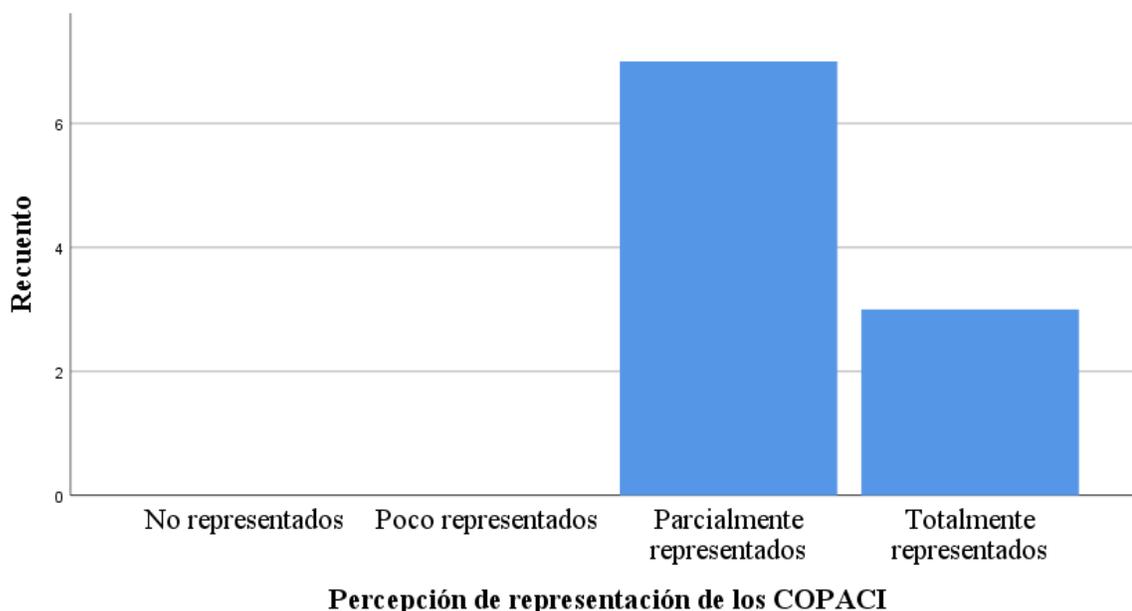
Otra problemática localizada dentro de las tareas de los COPACI es la limitada continuidad en el cambio de administración de las autoridades auxiliares. La mayoría de los COPACI no cuentan con un archivo que respalde y dé seguimiento a las actividades que realizaron sus antecesores. Estas tareas no se realizan en la mayoría de los COPACI, tampoco en el ayuntamiento ni en el consejo saliente. De los encuestados sólo 1 dijo que siempre recibía este tipo de información, 5 contestaron algunas veces y 4 contestaron nunca.

#### *3.3.1.4 Dimensión de Representatividad y Conformación de los COPACI*

El objetivo de esta dimensión es recolectar información sobre la percepción que tienen los encuestados sobre la composición actual del consejo al que pertenecen y los conocimientos sobre los criterios de elección, sustitución y remoción. La gráfica 18 muestra que el 70% de los encuestados piensan que la actual composición de los COPACI representa parcialmente a sus

comunidades mientras el 30% piensa que representan totalmente a los sectores de su localidad. Esta percepción se contrapone con el nivel de ciudadanos que fueron a votar para elegir a sus autoridades auxiliares, puesto que únicamente acudieron aproximadamente el 10% de los ciudadanos que participaron en la elección del presidente municipal.

*Gráfica 18. Representación de los COPACI*



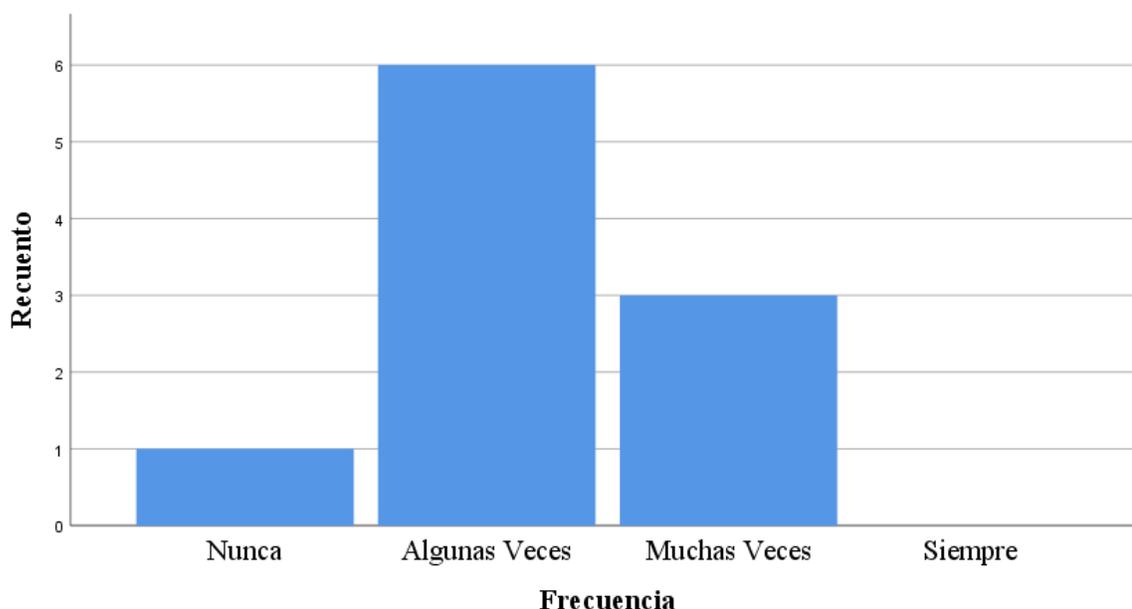
Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

En cuanto a la percepción que tienen los encuestados con respecto a los criterios sobre las elecciones y la sustitución y remoción de los integrantes del COPACI se obtuvieron datos interesantes. El 90% de los encuestados opinan que los criterios de las elecciones de los COPACI están bien definidos; sin embargo, el 70% de los encuestados opinan que los criterios de remoción o sustitución no son claros. Si comparamos estos datos con lo que indica el análisis del reglamento podemos decir que el reglamento es específico en las causas que provocan la sustitución o remoción de algún integrante del COPACI. Sin embargo, estas cifras tal vez no se refieran a la especificidad de la norma sino al proceso, esto debido a que algunos de los encuestados mencionaban que era muy difícil remover algún miembro del consejo, ya que el ayuntamiento solicita evidencia excesiva para proceder a la remoción o sustitución. Los COPACI de la Florida y San Bartolo compartían sus experiencias al tratar de solicitar una remoción y afirmaron no lograr remover a la persona en el cargo.

### 3.3.1.5 Dimensión de Conducta Informativa

El diseño de esta dimensión está pensado en obtener información sobre el tipo de información que más difunden los COPACI, sabiendo que una de sus principales tareas es la comunicación (LOMEM, 1992). Para reunir esta información, se les preguntó a los encuestados con qué frecuencia informaban a los vecinos en diversas temáticas, por ejemplo: política, programas de gobierno, becas y ayudas gubernamentales, trámites, procedimientos oficiales y acceso a servicios. La gráfica 19 indica que el 90% de los COPACI comunican a sus vecinos sobre temas de política de algunas a muchas veces.

Gráfica 19. Frecuencia en que los COPACI comunican sobre temas de política



Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

Mientras que el 90% de los COPACI informan a su comunidad sobre programas de gobierno con alta frecuencia ya que solo uno de los encuestados mencionó que nunca brinda información sobre estos temas. Con respecto a informar a la comunidad sobre becas o apoyos del gobierno solo el 10% de los COPACI nunca lo han realizado. Por último, el 90% de los COPACI informan a los vecinos de su comunidad sobre temas de acceso a servicios. Comparando esta información con el reglamento, la mayoría de los COPACI atienden sus tareas en cuanto a información, lo que no está dentro de sus funciones y lo realizan es que informen a la comunidad sobre temas de política. Esto queda más claro con la respuesta de JDP:

*[...]Otros piensan que ser integrante de un COPACI es ser como políticos, o lo ven como el inicio de una vida política y pues no es así. Los COPACI tampoco son servidores públicos, son puestos de tipo honorífico, si quieren iniciar una vida política que utilicen otras vías.*

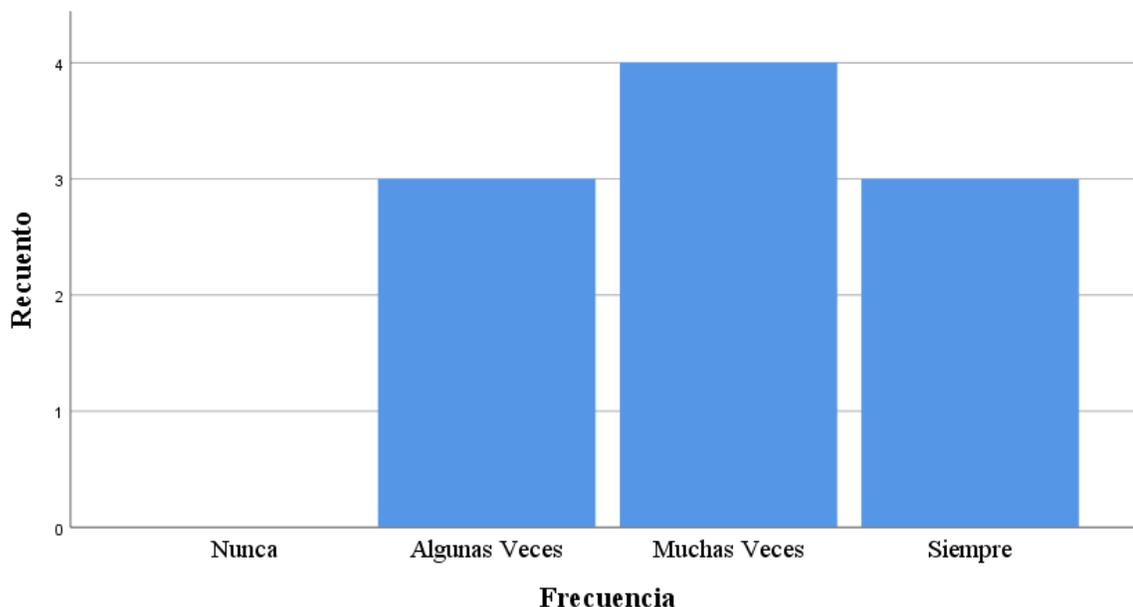
Esto muestra las aspiraciones de algunos de los COPACI y posibles interacciones que han tenido con actores estatales. Y dentro de las aspiraciones políticas e interacción entre estos actores Abers, Serafim, y Tatagiba, (2014) nos anticipan dentro de los repertorios de interacción socio estatal sobre la existencia de una negociación entre actores con el objetivo de conseguir beneficios mutuos, por lo que existe una alta probabilidad que la comunicación de temas políticos a través del COPACI se deba a esto.

### *3.3.1.6 Dimensión de Repertorios de Interacción Socio Estatal*

En este apartado se mostrarán las principales conductas que realizan los COPACI al tratar de incorporar sus intereses dentro de los planes y programas municipales. Las preguntas están dirigidas a saber qué prácticas ocupan los COPACI, ya sean herramientas contenidas dentro del reglamento de participación ciudadana o medios informales contenidos en los repertorios de interacción socio-estatal. Esto con el objetivo de brindar un panorama general de las vías formales e informales que los COPACI utilizan con mayor frecuencia ante los actores estatales.

La gráfica 20 muestra los resultados al preguntarles a los encuestados si ellos invitan a su comunidad a organizarse para intervenir en un problema. El 70% de los encuestados mencionaron que invitan a los vecinos a intervenir en el problema muchas veces o siempre, mientras que el 30% lo hace algunas veces. Esto nos indica que al menos los COPACI tienen la intención de generar hábitos participativos en sus colonias al menos en tareas comunitarias, pero, esto no significa que los vecinos atiendan la invitación.

Gráfica 20. Frecuencia de invitación de los COPACI a los vecinos para intervenir en un problema



Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

Atendiendo el repertorio de interacción entre los actores sociales y estatales las marchas y plantones son un mecanismo a los cuales se acude en caso de que las autoridades no escuchen las solicitudes de los actores sociales. Los COPACI de Naucalpan no se han abstenido de usar este recurso. El 40% de los encuestados han usado la protesta, en ocasiones específicas y de formas diversas. Por ejemplo, desde tentativas de manifestaciones como la que realizó el COPACI de la colonia El Conde, es un COPACI que acudió al ayuntamiento con la advertencia de organizar una manifestación en el periférico si no se iniciaba con la instalación del arcotecho prometido a la primaria de la colonia. El COPACI de San Andrés Atoto colocó mantas e impuso quejas ante las unidades de contraloría del municipio para que se atendiera la inseguridad que provoca la colocación de espectaculares en los puentes peatonales y las extorsiones que realizan elementos de la policía de tránsito de Naucalpan.

Otros COPACI que realizaron protestas fueron los Fraccionamientos de Valle Dorado y La Florida. El representante de Valle Dorado indicó que las manifestaciones se llevaron a cabo por la constante negativa del ayuntamiento ante sus solicitudes en temas como seguridad y servicios

públicos. Por último, el representante del fraccionamiento y los vecinos de La Florida han realizado varias protestas en temáticas como el cambio de uso de suelo en áreas públicas de esparcimiento y el cobro de parquímetros. La protesta en contra de los parquímetros surgió debido a las calles ocupadas por “franeleros” ahora también tenían parquímetros, entonces se hacía un doble cobro por uso de un lugar de estacionamiento, uno por parte de los franeleros y otro por parte del ayuntamiento. Ante esta acción los vecinos se organizaron para vedar a los franeleros. Cabe mencionar que el conflicto sigue vigente. La segunda protesta sigue vigente y la provoca el cambio de uso de suelo del parque lineal sobre paseo Jerusalén a un viaducto elevado. El encuestado indica que este parque es vital para conservar las áreas verdes que tienen La Florida y los fraccionamientos aledaños. Es preciso mencionar que la remodelación de este parque se logró en el año 2017 través de una alianza de varios COPACI, asociaciones de colonos y empresas. Por lo que se han manifestado con cadenas humanas y colocación de mantas. Además, el encuestado acudió con el diputado local Max Correa para exponerle el caso y encontrar en él un apoyo para que la obra del viaducto elevado no se lleve a cabo.

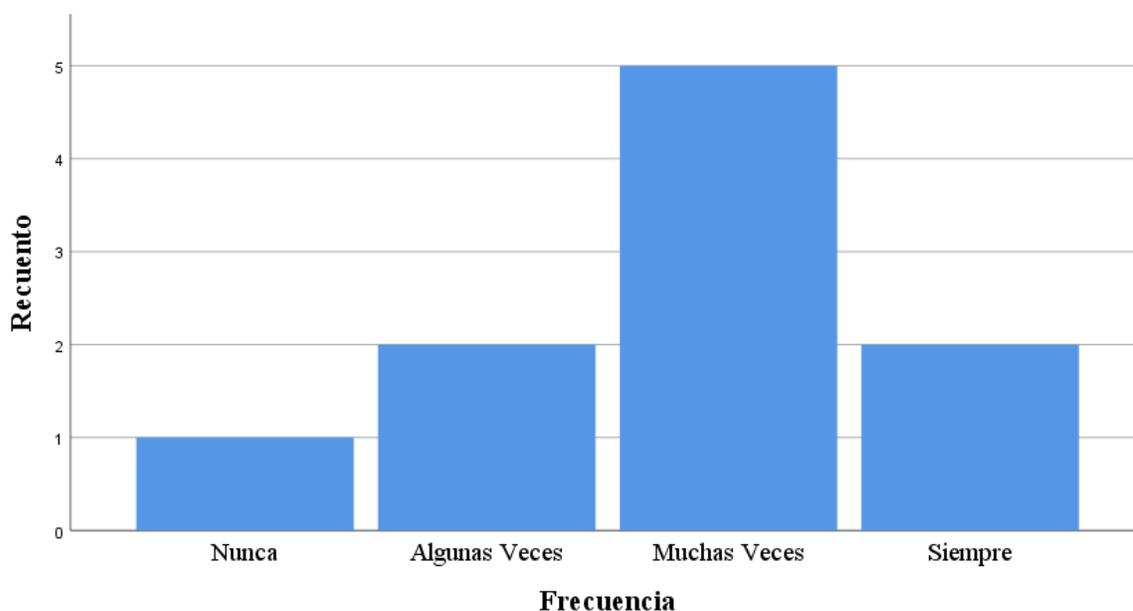
Una protesta de índole diferente es la realizada por una multitud de miembros de COPACI de distintas localidades. Un encuestado, que por seguridad no se revelará su identidad, mencionó que varios COPACI construyen una red de comunicación que involucre a todos los COPACI de Naucalpan. El objetivo de esta red en primera instancia fue organizarse para exigir atención al ayuntamiento. La protesta reunió a más de 50 representantes de COPACI a la entrada del ayuntamiento, esta acción provocó que los integrantes de la guardia del palacio municipal no les permitieran la entrada. Ante la negativa de las autoridades de Naucalpan los integrantes de la manifestación solicitaron la atención de la presidenta municipal. A partir de esta confrontación se logró dialogar con el Director de Participación Ciudadana en uno de los auditorios dentro del palacio municipal.

Si bien los COPACI al ser autoridades auxiliares y revestidas con doble representatividad, por una parte, representan a su localidad, y por el otro al ayuntamiento dentro de la localidad, se esperaría que no recurrieran a este recurso, pero la encuesta revela otra cosa. Podemos ver que las manifestaciones revelan cierto grado de autonomía ganado por algunas administraciones de COPACI frente a los actores estatales, o también muestran el agotamiento de los canales formales y por consecuencia el uso de canales de confrontamiento. Por ejemplo, el COPACI del

fraccionamiento la Florida muestra su autonomía ante las autoridades municipales y estatales al poner en marcha distintos mecanismos de interacción socio estatal. Desde la interacción con políticos hasta las marchas y protestas.

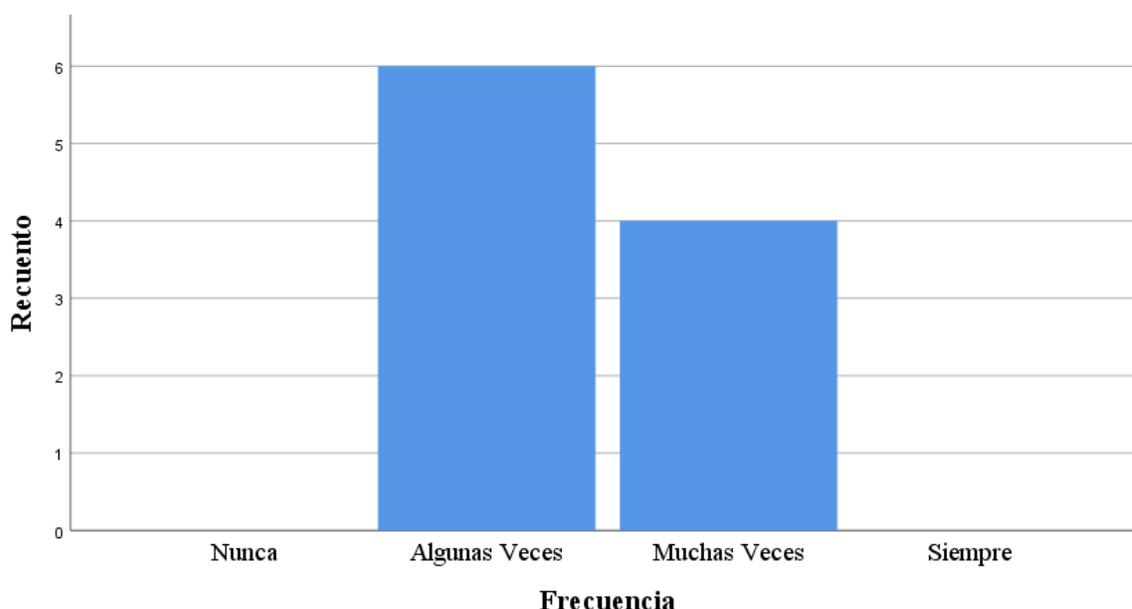
Continuando con las prácticas contenidas en los repertorios de interacción que los COPACI utilizan se localizó que la proximidad política con el presidente municipal y miembros del cabildo es preferida por los COPACI. La gráfica 21 muestra que sólo 1 de los encuestados no ha tenido contacto con el presidente municipal para quejarse, denunciar o resolver un problema que le afecta a su comunidad. Mientras que la gráfica 22 muestra que todos los encuestados han contactado a miembros del cabildo algunas o muchas veces.

*Gráfica 21. Frecuencia de contacto de los COPACI con el presidente municipal*



Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

Gráfica 22. Frecuencia de contacto de los COPACI con miembros del cabildo



Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

Como se puede observar en las gráficas, la proximidad con los políticos por parte de los COPACI es notoria, dentro de las encuestas un común denominador es que las autoridades de Naucalpan son muy lentas para gestionar los problemas públicos. Tal vez la proximidad política resulte como el medio que encuentran para hacerse escuchar. Por ejemplo, el COPACI de San José de los Leones indicó su profunda desaprobación a esta administración por su lentitud para solucionar los problemas. Esta desaprobación fue generalizada en los COPACI de Naucalpan de Juárez ya que al preguntarles sobre la frecuencia del ayuntamiento para resolver problemas ellos se expresaron negativamente.

Sin embargo, sabemos que la institucionalización de los COPACI fue con propósitos de solucionar problemas públicos y capitalizarlos como proyectos políticos. Siguiendo las prácticas de proximidad política la respuesta de JDP ayuda a esclarecer esta situación, él contestó lo siguiente:

*El pan de cada día en estas oficinas es que muchos de los consejos se presentan como parientes de tal regidor, o que son primos del director, o parientes de la presidenta. Es muy frecuente que los consejeros traten de utilizar eso para que se les atienda más rápido [...]*

Esta frase revela que existe una previa interacción entre funcionarios públicos y COPACI. Existe una relación entre los actores y esta se utiliza para tratar de resolver problemas con mayor rapidez. De esta manera, se puede intuir que existen prácticas de intercambios de favores entre los COPACI y los actores estatales.

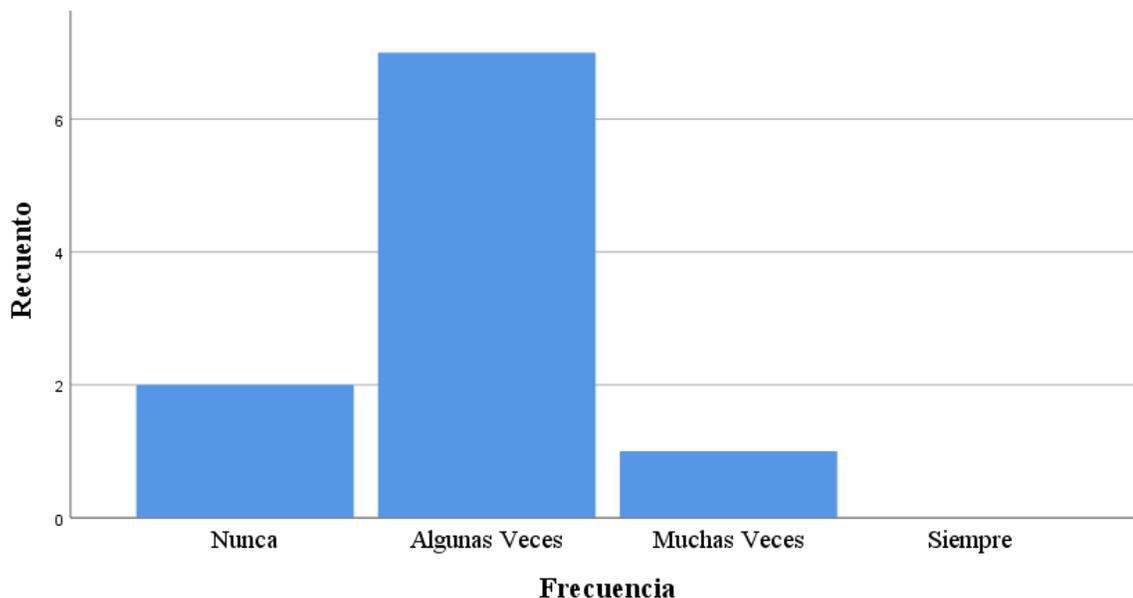
Sin embargo, la proximidad política no se queda en el nivel municipal, el 70% de los encuestados ha contactado alguna vez a autoridades estatales, en su mayoría son diputados locales. El problema expuesto por los COPACI ante los diputados es la seguridad pública. Mientras que dos COPACI ha llevado problemáticas hasta el nivel federal, el consejo del pueblo de San Bartolo acudió a diputados federales para denunciar los problemas que tiene su localidad en cuanto a comercio informal e inseguridad. Por otra parte, el COPACI de la colonia San José de los Leones acudió con una diputada federal para participar en el programa de construcción de viviendas para la población con altos niveles de marginalidad. Este COPACI concretó su participación en el programa y actualmente se construyen las viviendas en esta localidad.

Hasta el momento se han mostrado los resultados en cuanto el uso de mecanismos informales por parte de los COPACI, pero como se vio previamente Naucalpan en su reglamento de participación ciudadana contempla varios mecanismos que los COPACI pueden activar. La gráfica 23 muestra la frecuencia de uso de los mecanismos de participación ciudadana. Como se puede observar el 80% de los encuestados indican haber ocupado un mecanismo. Cabe especificar que dentro de las encuestas aplicadas se encontró que el mecanismo de participación ciudadana preferido por los encuestados es la colaboración vecinal; el segundo lugar lo ocupan la audiencia pública y por último se utilizó la recolección de firmas para denunciar el cobro ilegal del segundo piso del periférico. Aunque esta última acción no sucedió en esta administración, es importante mencionarla puesto que implica cierto grado de organización ciudadana para hacer valer sus intereses.

Si comparamos esta información con la que nos brindó JDP, podemos confirmar que no se ha activado ningún mecanismo como el referéndum, plebiscito, el observatorio, ciudadano o el presupuesto participativo. Sin embargo, la colaboración vecinal y la audiencia pública se han efectuado. La colaboración vecinal resulta el recurso más fácil de utilizar dentro de las localidades, no necesita alguna aprobación por parte del ayuntamiento, ni seguir un proceso administrativo, esto la hace llamativa, pero dependiente de la actitud de los vecinos a colaborar en los proyectos de su comunidad. Pero dentro de sus beneficios es la creación de vínculos participativos entre el COPACI

y sus vecinos, esto podría incentivar la creación de tejido social y el aumento del capital social en estas comunidades.

*Gráfica 23. Frecuencia de uso de los mecanismos de participación ciudadana*



Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

Existen canales informales y formales que los COPACI contemplan para intentar incluir sus intereses en los planes y programas municipales. Al ver los resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI podemos observar que los encuestados usan tanto canales formales, como la emisión de oficios como el primer paso para incluir sus intereses y algunos mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, la capacidad de respuesta del ayuntamiento es tardía al menos ante la percepción de los COPACI que participaron en la encuesta. El 70% de los encuestados opinan que la frecuencia de resolución de problemas del ayuntamiento es de algunas veces a nunca, el 30% restante opina que muchas veces el ayuntamiento resuelve los problemas. Es muy probable que ante la lentitud para resolver los problemas los COPACI acudan a funcionarios públicos con tal de priorizar sus solicitudes.

Ante este problema surge la siguiente pregunta: ¿ante la necesidad de acudir a los actores estatales los COPACI tienen que pagar el favor o los funcionarios públicos lo hacen sin atender sus intereses políticos? La delimitación de esta investigación no permitió profundizar sobre ese tema, pero existe una probabilidad de que tal negociación se lleve a cabo, ya que los COPACI fueron constituidos con el doble propósito. Por un lado, solucionar problemas sociales y por el otro convertir esta solución de problemas sociales en un respaldo político.

## Conclusiones del Capítulo

Como se expuso en este capítulo, en primera parte, mediante el análisis del SPC se observó que los COPACI no son considerados como instrumentos de participación ciudadana dentro del SPC sino un medio por el cual se activan los instrumentos contemplados en el reglamento. También se localizó que el reglamento de participación ciudadana de Naucalpan de Juárez dota a los COPACI de más atribuciones y limitantes en comparación con la LOMEM. Describe abundantemente todo el proceso de las elecciones de las autoridades auxiliares desde la convocatoria, campaña, instalación de casillas, conteo de votos, impugnaciones e investiduras.

Después de observar los Resultados del Proceso de Elección de los COPACI detectamos la heterogeneidad existente dentro de las localidades de Naucalpan de Juárez, se localizó las localidades que cuentan con un importante número de participantes y aquellas que no tienen tanta concurrencia. Por otro lado, se obtuvieron evidencias sobre las causas que limitan el alcance de las capacitaciones de los integrantes de los COPACI, por ejemplo, no recibir recursos inhibe la intención de los integrantes a profesionalizarse en la ejecución de sus tareas. Sin embargo, el ayuntamiento aún sabiendo esta problemática no diseña estrategias para que se incremente la participación de los COPACI en las capacitaciones.

La dimensión de conducta informativa arrojó evidencia de que la mayoría de los COPACI encuestados transmiten información en temas políticos. Esto puede ser una secuela de las prácticas que se realizaban en el antecesor del COPACI, o son un indicio de la proximidad política que existe en estas autoridades con los actores estatales. La dimensión de repertorios de interacción socio estatal dilucida esta situación y muestra que la proximidad política es una práctica muy frecuente entre los COPACI y los actores estatales, ya sean miembros del cabildo y en menor medida con el presidente municipal o diputados locales o federales. Uno de los hallazgos inesperados fue la cantidad de protestas y manifestaciones que los COPACI de Naucalpan de Juárez realizaron, ya que muestran autonomía frente a los actores estatales, sin embargo, al observar la proximidad política que existe entre ellos resulta discordante la autonomía. Pareciera que los COPACI practican la proximidad social como un escalón dentro de su repertorio de interacción. Por ejemplo, la mayoría de las solicitudes o peticiones realizadas por los COPACI inician con la emisión de un oficio, sino es respondido favorablemente emprenden la interacción con el director de participación ciudadana, si la petición aún no ha sido contestada a favor de la localidad inicia el escalamiento

con los miembros del cabildo, presidente municipal, diputados locales o federales. Sin embargo, esta investigación no aporta evidencia sustancial para indagar un intercambio de favores entre los actores. Solo alcanzó a identificar el uso de las relaciones personales como un medio para obtener un trato distinto frente a las autoridades. Si bien las interfaces socio estatales nos advertían del conflicto que existe en estos espacios, pareciera que la reglamentación es un factor que no estimula lo suficiente la participación ciudadana para obtener resultados distintos, puesto que a pesar de la existencia de un reglamento es alta la frecuencia de las prácticas informales para incorporar los intereses de los COPACI en los planes y programas del municipio.

## Capítulo 4. Resultados: Caso Tlalnepantla

### Introducción al capítulo

El análisis del diseño institucional en Tlalnepantla de Baz a diferencia de Naucalpan de Juárez se realizó a través de las diversas publicaciones como la Convocatoria para participar en el Proceso de Integración de los Consejos de Participación Ciudadana y Delegados 2019-2022, el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal y el Bando Municipal. De igual manera el análisis se enfocó en cómo contemplan estos documentos a los COPACI y cómo delimitan todo el proceso electoral de elección de las autoridades auxiliares.

Posteriormente se analizó el ejercicio electoral para elegir a las autoridades auxiliares 2019 en Tlalnepantla de Baz, desagregando a las localidades según su categoría y prestando atención en aquellas localidades en que el comportamiento electoral era poco común. En la parte final del capítulo se describen los resultados de los cuestionarios aplicados a 16 integrantes de COPACI en conjunto con la entrevista al Jefe de Departamento de Atención a las Autoridades Auxiliares. Este último apartado está dividido según las dimensiones del cuestionario y se comparan brevemente los resultados en los dos municipios.

#### 4.1 Diseño Institucional

El municipio de Tlalnepantla de Baz tiene una superficie aproximada de 83.7 kilómetros cuadrados y lo integran la zona Poniente y Oriente separadas por la alcaldía Gustavo A. Madero, de manera que Tlalnepantla colinda con un gran número de municipios y alcaldías. La división territorial del municipio está integrada por pueblos, colonias, fraccionamientos, unidades habitacionales y fraccionamientos industriales. En total Tlalnepantla está compuesto por un total de 265 comunidades divididas en 4 delegaciones y éstas a su vez están conformadas por 14 sectores.

Cada una de estas regiones tiene un delegado encargados de atender a los COPACI dentro de su delegación. Este municipio considera a los COPACI dentro del artículo 48, título sexto de su Bando Municipal (Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2019). Además, dentro de este artículo se establece que la promoción de los Consejos de Participación Ciudadana queda delimitada por la LOMEM y los reglamentos respectivos. Además de esa mención no existe un reglamento que regule las facultades y alcances de esta autoridad auxiliar con mayor precisión.

#### 4.1.1 Análisis de las publicaciones en temas de diseño institucional

El diseño institucional en cuanto a participación ciudadana y autoridades auxiliares se encuentra en una diversidad de documentos, por ejemplo: el reglamento de administración pública del municipio de Tlalnepantla de Baz, el Bando municipal y diversas convocatorias para integrar el COPACI, participar en los cabildos abiertos, etc. La mayoría de su diseño institucional en temas participativos lo retoma de la LOMEM. Como se ha mencionado en el capítulo 2 la LOMEM no está detallada lo suficiente como para darnos una idea clara sobre las atribuciones de los COPACI. Por lo que este análisis de diseño institucional se concentrará en los documentos que mencionan a los COPACI y los mecanismos de participación ciudadana.

El ayuntamiento de Tlalnepantla no cuenta con un reglamento de participación ciudadana, pero establece en el artículo 50 del Bando Municipal derechos de expresión de la ciudadanía, tales como: 1) Derecho a petición; 2) Audiencia Pública; 3) Audiencia Privada; 4) Derecho de iniciativa a reglamentos municipales; 5) Derecho a referéndum a reglamentos municipales; 6) Derecho de plebiscito en cabildos públicos abiertos; 7) Integración en consejos municipales de opinión y consulta; 8) Definición en el destino del presupuesto participativo; e Integración en los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia o Contraloría Social.

Hasta el año 2020 Tlalnepantla de Baz no cuenta con una especificación en cuanto a los ordenamientos administrativos para la solicitud, requisitos, procedimiento y alcance de los derechos participativos contemplados en su Bando municipal. Esto dificulta realizar un análisis del diseño institucional de los derechos de la ciudadanía semejante al que se desarrolló para Naucalpan de Juárez.

Por otra parte, el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, detalla en breve como se vincula el COPACI con el ayuntamiento. El artículo 131 de este reglamento indica que el departamento de atención a las autoridades auxiliares será el encargado de:

Llevar el registro de los Consejos de Participación Ciudadana; I. Participar en la organización de las elecciones de Consejos de Participación Ciudadana; II. Dar capacitación y asesoría sobre sus funciones a los Consejos de Participación I. Ciudadana; II. Atender y dar

seguimiento a las quejas, renunciaciones y suplencias de los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana; III. Atender a los Consejos de Participación Ciudadana y de acuerdo con sus demandas, canalizarles con la instancia adecuada; IV. Comunicar a los Consejos de Participación Ciudadana acerca de las giras o eventos que se realicen en su comunidad; V. Atender al reporte de los Consejos de Participación Ciudadana del daño causado a cualquier bien propiedad municipal que se encuentre en su comunidad; VI. Atender al reporte de los Consejos de Participación Ciudadana de cualquier acción u omisión que implique una infracción a los reglamentos municipales; VII. Mediar y conciliar intereses en conflicto respecto de los Consejos de Participación Ciudadana; y VIII. Las demás que deriven de otros ordenamientos legales aplicables o le sean encomendados en el área de su competencia por sus superiores jerárquicos. (Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2020c)

Este reglamento no indica ningún atributo adicional otorgado a los COPACI en la LOMEM o bando municipal, sólo indica las responsabilidades del ayuntamiento ante los COPACI. Sin embargo, la entrevista con el Lic. Raymundo Caballero (LRC) titular del Departamento de Atención a las Autoridades Auxiliares dejó claro que la administración piensa que es suficiente con la normatividad en la LOMEM y el bando municipal, el mencionó lo siguiente durante la entrevista:

*[...] efectivamente no hay un reglamento porque todo está normado desde la Ley orgánica municipal, el bando municipal, entonces consideramos que un reglamento no lo necesitamos como tal, porque tenemos todo el marco jurídico, lo que hace falta nada más es aplicarlo.*

Además, indicó que en la convocatoria se les hace llegar los requisitos necesarios para formar una planilla, participar en las elecciones y sus derechos como participantes en caso de que no estén conformes con los resultados. El documento se titula “Convocatoria para participar en el Proceso de Integración de los Consejos de Participación Ciudadana y Delegados 2019-2022”. El Contenido de esta convocatoria puntualiza cada uno de los requisitos para los participantes, el proceso de

registro, ubicaciones de casillas, campañas, jornada electiva, conteo de votos, nombramiento e impugnaciones. Cabe mencionar que la única novedad localizada dentro del documento fue el requisito de “Programa de Mejoramiento de la Comunidad” solicitada a los candidatos. En la entrevista el LRC menciona que este programa se les solicitó a los COPACI con el objetivo de que ellos realizaran una evaluación sobre las necesidades de sus localidades, de esta manera se les obligó a realizar un plan de trabajo a corto y mediano plazo. También comentó que es la manera en que incentivaron su involucramiento con los problemas de su comunidad antes de que asumieran el cargo.

Otro dato relevante que arroja la entrevista es que todas las semanas se practican las audiencias públicas, el LRC menciona lo siguiente:

*Desde principios de la administración, a través del COPLADEMUN se hacen una serie de audiencias públicas, estas audiencias se hacen todos los martes. Todos los martes el presidente [Raciel Pérez Cruz] abre audiencias públicas, y también se hacen mega jornadas de servicios públicos, entonces se va a las comunidades, se hace la jornada y después el presidente los cita los martes. En estas audiencias públicas con los Consejos de Participación Ciudadana, pero no sólo con ellos, sino también con los vecinos e integrantes de las asociaciones, con ellos el presidente intercambia puntos de vista, cómo fue lo que se trabajó, qué fue lo que se hizo, qué es lo que no se hizo, de lo que se hizo qué es lo que se hizo mal, porque hay que reconocer que no todo lo que se hace está bien hecho [...].*

Si bien no hay normas que indiquen cómo activar los mecanismos de participación ciudadana, la voluntad política los hace un hábito y pieza fundamental en la vida democrática del municipio al menos en el caso de las audiencias públicas, privadas y cabildos abiertos. También es pertinente mencionar que se localizó un mecanismo de participación ciudadana bastante informal, lo anterior sucedió al asistir a un evento donde se inauguraron un par de calles. El presidente al final de su participación abrió un espacio de entre 30 y 40 minutos a los vecinos para escuchar algunas de las demandas que tienen. Dentro del ejercicio existieron en su mayoría demandas, pero también felicitaciones a todo el equipo del presidente.

Como se ha visto el municipio de Tlalnepantla no cuenta con una reglamentación, tampoco posee especificaciones para activar los distintos derechos de expresión de la ciudadanía contemplados en el Bando Municipal. No se encontró una especificación adicional a las atribuciones de los COPACI. Esta información provoca grandes cuestionamientos, por ejemplo, cómo se solicitan los mecanismos de participación ciudadana, cuál es el proceso administrativo a seguir, o cuáles son los requisitos.

La única información formal que se localizó en cuanto a la activación de los mecanismos de participación ciudadana, fueron las convocatorias a la participación en el cabildo abierto. Si bien este mecanismo no está reglamentado por el ayuntamiento lo sustentan en la LOMEM y lo dan a conocer mediante una convocatoria donde especifica los requisitos para participar. Además, en la convocatoria muestra que este instrumento de participación ciudadana es de consulta, y dentro de la elaboración de planes y programas municipales lo podemos localizar en la etapa de análisis de alternativas, ya que la convocatoria indica que los participantes tendrán voz, pero no voto y es únicamente para escuchar propuestas de trabajo en los temas especificados. Cabe mencionar que el número de cabildos abiertos que se han realizado en Tlalnepantla de Baz al menos en el año 2019 son ocho, dos más de los que solicita la LOMEM (Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2020; LOMEM, 1992).

### *Rasgos del diseño institucional*

Si bien no existe un reglamento de participación ciudadana que describa con especificación los ordenamientos administrativos para la solicitud, requisitos, procedimiento y alcance de los derechos participativos contemplados en su Bando municipal. Tampoco existe un marco normativo extra a la LOMEM que puntualice con mayor detalle los atributos de los COPACI. Este diseño institucional es más flexible ante las circunstancias, parece una mixtura entre el diseño de normas de origen consuetudinario y el legislado, al menos en temas participativos. Por origen consuetudinario me refiero a que las normas se basan en la costumbre de ciertos grupos sociales, en el caso de Tlalnepantla de Baz es cuasi-consuetudinario porque el gobierno actual tiene la costumbre de integrar estos mecanismos de interacción entre la ciudadanía y su gabinete a la vida democrática del municipio, por lo menos en esta administración. Esto es visible en la alta frecuencia en que el ejecutivo municipal utiliza la audiencia pública y privada (una vez a la semana), el levantamiento

de opiniones y percepciones de los ciudadanos mediante las jornadas de servicios públicos. El LRC confirma lo anterior con la siguiente frase:

*Todos los martes el presidente [Raciel Pérez Cruz] abre audiencias públicas, y también se hacen mega jornadas de servicios públicos, [...]. En estas audiencias públicas con los Consejos de Participación Ciudadana, pero no sólo con ellos sino también con los vecinos e integrantes de las asociaciones, con ellos el presidente intercambia puntos de vista, [...].*

El diseño institucional de participación ciudadana de Tlalnepantla de Baz tiene como punto clave la facilidad para participar en los mecanismos de participación ciudadana previamente mencionados, al ser usados constantemente por la administración los ciudadanos no necesitan seguir un proceso administrativo con ciertos requisitos para activarlos. El único mecanismo que solicita requisitos de los mecanismos mayormente practicados es el cabildo abierto, pero sólo requiere la acreditación como habitantes de Tlalnepantla y dos cuartillas que describan su propuesta a mostrar frente al cabildo. Posterior a eso se seleccionan las 10 propuestas más atractivas y se les cita en el palacio municipal.

Por otro lado, debido a que Tlalnepantla de Baz no cuenta con un reglamento, los mecanismos de participación ciudadana están expuestos a la voluntad política y cambios repentinos. Si el presidente no cuenta con contrapesos en el cabildo fácilmente puede inhabilitar los canales ofrecidos actualmente. Este diseño institucional no es oportuno para los COPACI, ya que estos no tienen más que las atribuciones de la LOMEM. Con anterioridad, en el capítulo 2, se describe al marco jurídico de la LOMEM para las autoridades auxiliares como poco específico y ambiguo. Esto provoca que las funciones de los COPACI no tengan un nivel de detalle que evite la usurpación de funciones y también provoca que no exista una puntualización específica de cuáles son las causas por las que un integrante del COPACI pueda ser sustituido o removido. De manera que estos procedimientos pueden resultar muy arbitrarios.

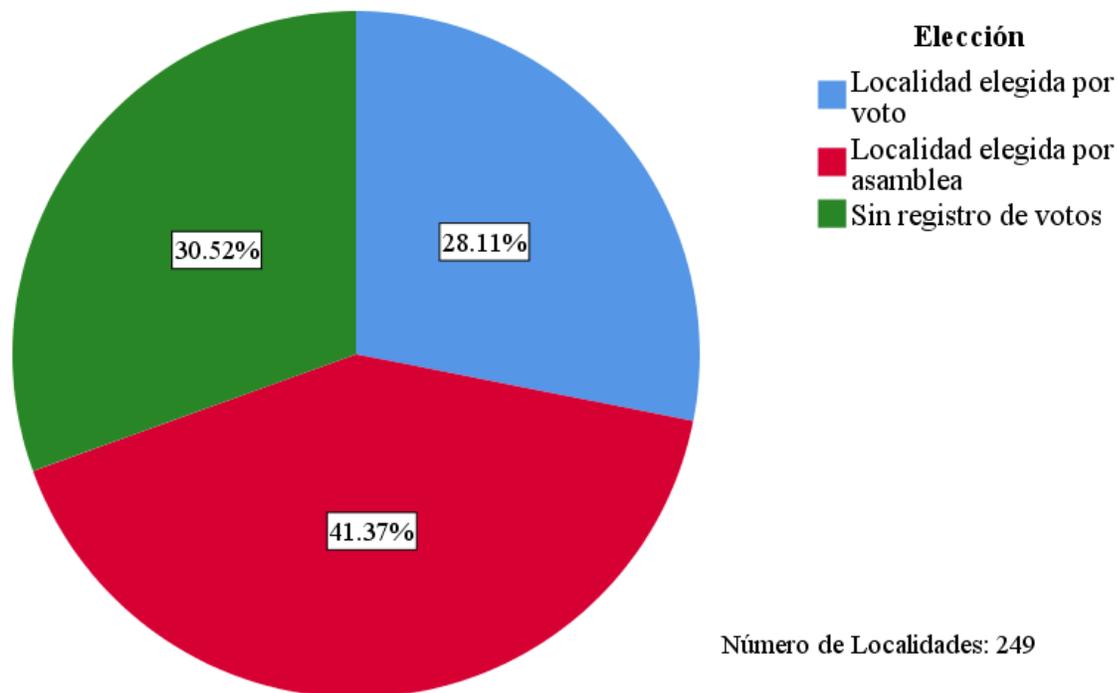
#### 4.2 Integración de los COPACI

Según la LOMEM el COPACI se integra mediante elecciones, no menciona las características de las elecciones. El documento que contiene los requisitos para participar es la

“Convocatoria para participar en el Proceso de Integración de los Consejos de Participación Ciudadana y Delegados 2019-2022”. En este documento se expresan los requisitos de los participantes, las fechas de campaña, la ubicación de las casillas, la formación de los integrantes que atenderán las casillas, el horario de la elección, el conteo, las impugnaciones, etc. Al igual que las elecciones de Naucalpan de Juárez, en Tlalnepantla de Baz sucedieron actos irregulares. El diputado federal del PT Emilio Manzanillo Téllez hizo un llamado al presidente municipal de Tlalnepantla de Baz a repetir las elecciones vecinales por sus graves irregularidades (GrupoMultimediosTv, 2019); sin embargo, su convocatoria no tuvo ninguna repercusión sobre el resultado de las elecciones.

En la contienda electoral para elegir a las autoridades auxiliares de Tlalnepantla de Baz del 2019 participaron 37,059 ciudadanos. Esta cifra equivale al 10% de los votantes registrados en las elecciones para elegir al presidente municipal en el año 2018. Dentro de la gráfica 24 se puede observar el comportamiento en general de las localidades de este municipio. En totalidad dentro de este municipio hay 265 localidades, de estas 16 son fraccionamientos industriales donde no realizan elecciones de COPACI. De esta manera 249 sería el cien por ciento de las localidades donde podrían existir autoridades auxiliares. De esta manera podemos saber que 69.5% de las localidades en Tlalnepantla de Baz realizaron ejercicios democráticos, ya sea mediante el voto depositado en una urna o una asamblea a mano alzada (Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 2019).

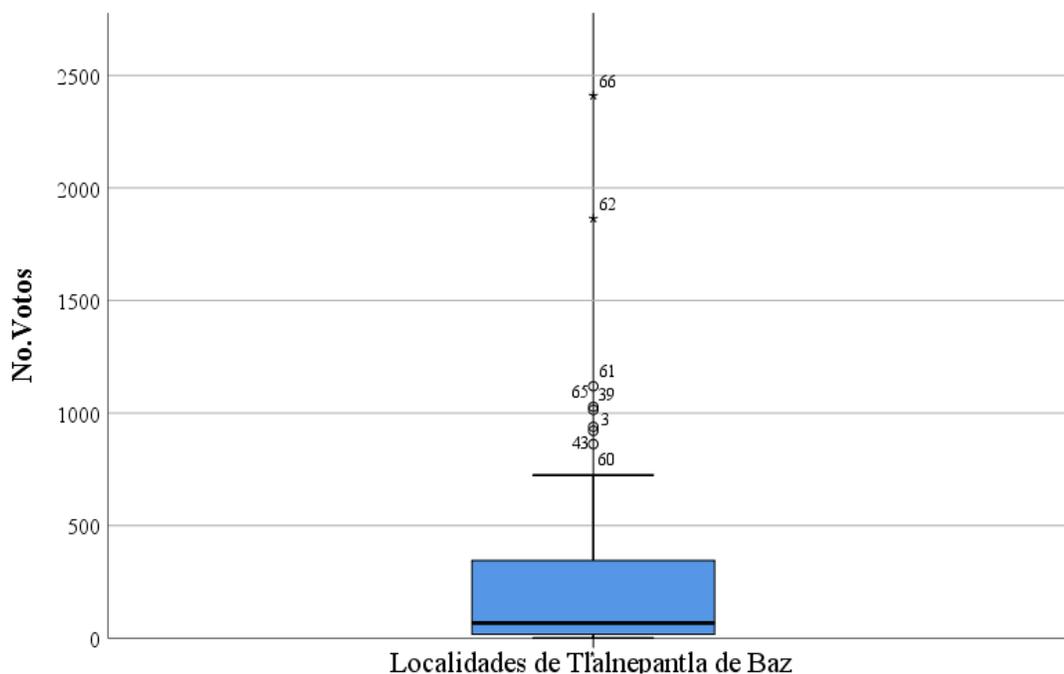
Gráfica 24. Porcentaje de localidades con registro de elección de COPACI



Fuente: Elaboración propia con base en el Proceso de Elección de Consejos de Participación Ciudadana 2019-2021: Reporte de Elección por votación. Tlalnepantla de Baz

Ahora analicemos cómo se distribuyen las votaciones de las localidades de este municipio. El diagrama 25 muestra que el promedio de votos en las localidades de Tlalnepantla de Baz es de 215.81 y la mayoría de las localidades están contenidas en un rango entre 17 y 347 votos. Aunque se pueden observar las siguientes localidades con comportamientos atípicos, por ejemplo: 1) colonia Lázaro Cárdenas primera sección (id. 60) con 862 votos y 2 planillas registradas; 2) fraccionamiento La Romana (id. 3) con 921 votos y 2 planillas registradas; 3) fraccionamiento Valle Ceylán (id. 43) con 939 votos y 3 planillas registradas; 4) fraccionamiento Izcalli Pirámides primera sección (id. 39) con 1014 votos y 3 planillas registradas; 5) colonia Constitución de 1917 (id. 65) con 1028 y 4 planillas registradas; y 6) colonia Lázaro Cárdenas segunda sección (id. 61) con 1119 votos, con 2 planillas, pero también con 272 votos nulos. Además de contar con estos casos atípicos también hay dos observaciones outliers. La primera es colonia Lázaro Cárdenas tercera sección (id. 62) con 1862 votos y 4 planillas registradas y muy por encima con 2410 votos la colonia y 5 planillas registradas Dr. Jiménez Cantú (id. 66).

*Diagrama 25. Dispersión de las localidades de acuerdo al número de votos en las elecciones del año 2019*



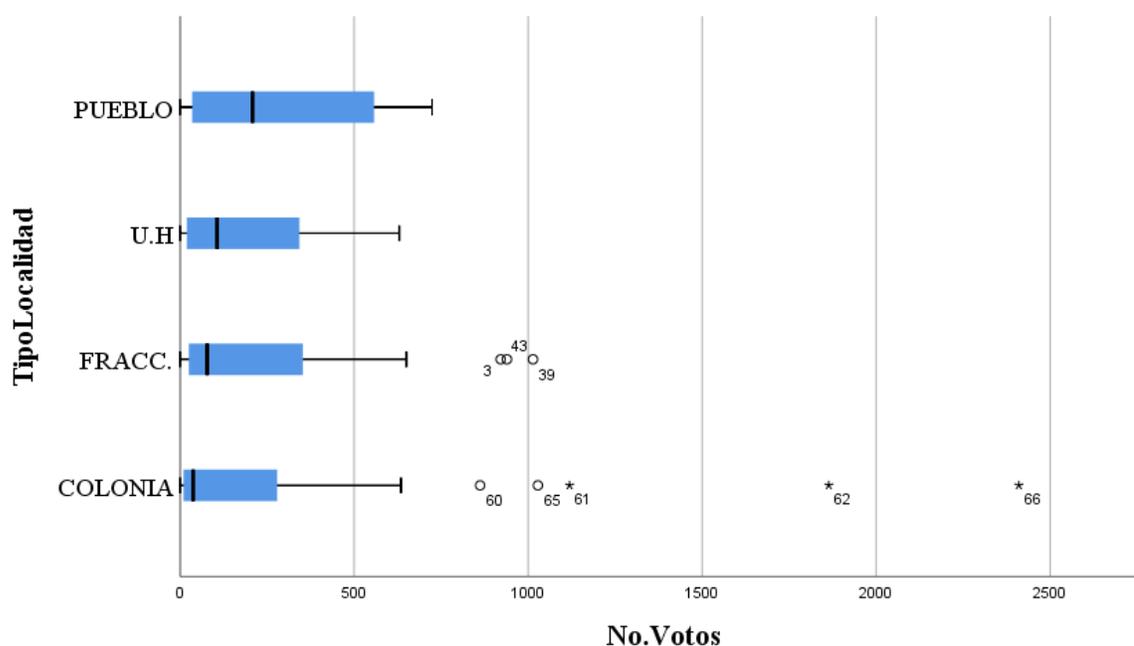
Fuente: Elaboración propia con base en la Publicación de Resultados del Proceso de Elección de Participación Ciudadana, Delegados y Subdelegados Municipales 2019-2021 de Naucalpan de Juárez

Resulta interesante que las 3 secciones de la colonia Lázaro Cárdenas y la colonia Dr. Jiménez Cantú sean localidades con niveles de participación ciudadana muy altos en la elección de sus autoridades auxiliares. Estas 4 colonias pertenecen a la zona oriente de este municipio y están relativamente cerca, las 3 secciones de la colonia Lázaro Cárdenas son adyacentes y la colonia Dr. Jiménez Cantú está a un costado de estas colonias, pero separadas por una reserva ecológica.

Después de este análisis general en las localidades de Tlalnepantla de Baz, observaremos la dispersión de los votos de acuerdo al tipo de localidad. En el diagrama 26 se puede observar que los pueblos tienen una mayor dispersión del voto debido a que la mayoría se centran en un rango de entre 16 y 605 votos, las unidades habitacionales tienen una dispersión más reducida, se encuentran en el rango de entre 19 y 345 votos. Por su parte la dispersión del voto en los fraccionamientos está en el rango de entre 24 y 353, por último, en las colonias la dispersión del voto es menor, se encuentra entre el rango de 10 y 283. Al igual que el comentario realizado para el municipio Naucalpan de Juárez, si se tuviera los datos de los ciudadanos inscritos a la lista

nominal por localidad para posteriormente obtener el porcentaje de vecinos que votan por sus autoridades auxiliares del total de inscritos, sería mucho más certero en cuanto a la medición de los vecinos que participan en estas elecciones.

*Diagrama 26. Diagrama del número de votos en las elecciones del año 2019 según el tipo de localidad*



Fuente: Elaboración propia con base en la Publicación de Resultados del Proceso de Elección de Participación Ciudadana, Delegados y Subdelegados Municipales 2019-2021 de Naucalpan de Juárez

Este análisis por tipo de localidad nos dirige a cuestiones similares a las que se plantearon para Naucalpan de Juárez. Ante esta situación conviene realizar un estudio para profundizar lo que pasa en las colonias de Lázaro Cárdenas y Dr. Jiménez Cantú. De esta manera podremos identificar cuáles son las características de la población que promueven la participación para elegir a sus autoridades auxiliares. Cabe mencionar que estas localidades son de tipo popular, algo inesperado frente a las investigaciones que afirman que el estatus socio económico es uno de los factores que explica el aumento de la participación ciudadana; por ejemplo, investigaciones como las de Somuano, (2005) indican que los factores económicos son determinantes para entender las conductas participativas de los ciudadanos. De esta manera los individuos con mayor poder adquisitivo tienen un impulso a participar mayor en los asuntos públicos que aquellas poblaciones con menor poder adquisitivo. Estas comunidades nos avistan que los factores como la percepción

política de los ciudadanos, la confianza en el sistema político o la eficacia política interna como alicientes a la participación ciudadana también alientan la participación de la ciudadanía.

#### 4.3 Funciones y percepción de los consejeros

Esta sección corresponde al análisis de los datos que se recolectaron con base en los cuestionarios aplicados a 16 integrantes de los COPACI y una entrevista aplicada al Lic. Raymundo Caballero, jefe del Departamento de Atención a las autoridades auxiliares, al igual que en apartados previos utilizaremos las iniciales LRC para referirnos al licenciado.

##### 4.3.1 Resultados del Cuestionario y Entrevistas de Normatividad y Prácticas de los COPACI

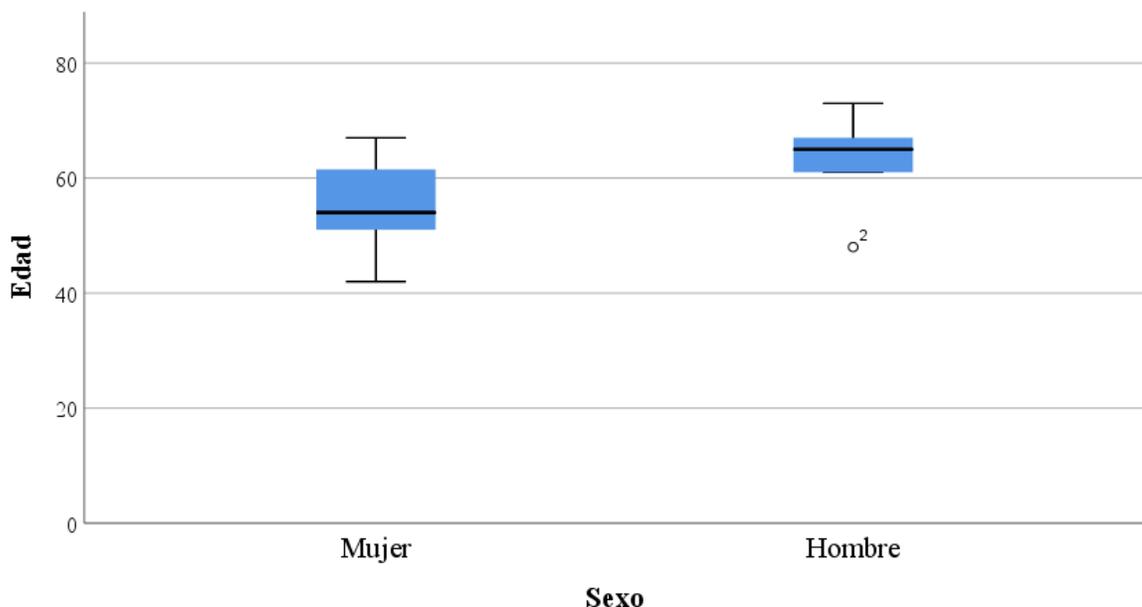
La estructura de apartado será idéntica a la mostrada en el caso de Naucalpan se dividirá en los siguientes subapartados:

1. Datos generales de los encuestados
2. Dimensión de normatividad
3. Dimensión de Calidad e Impacto de las actividades del COPACI
4. Dimensión de Representatividad y Conformación de los COPACI
5. Dimensión de Conducta Informativa
6. Dimensión de Conducta de Intervención

##### 4.3.1.1 *Datos generales de los encuestados*

El análisis sobre normatividad y prácticas de los COPACI comienza con un análisis sobre las características que tienen aquellos ciudadanos que formaron una planilla, compitieron en la contienda y ganaron las elecciones. Los resultados fueron los siguientes: de los encuestados 11 fueron mujeres y 5 hombres. La edad de los integrantes de los encuestados es muy similar a los de Naucalpan, la mayoría de los integrantes tienen entre 52 y 65 años. El diagrama 27 nos brinda información respecto a la edad. Llama la atención que en general tengamos más mujeres representando sus localidades y que sean en general más jóvenes que los hombres, según la dispersión de los datos.

Diagrama 27. Edad de los encuestados



Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

Sin embargo, dentro de la entrevista el LRC nos advirtió que los cargos dentro del COPACI tendrían que seguir las normativas de paridad de género, pero también indicó que los COPACI se desintegran muy fácilmente. Actualmente estas autoridades están dirigidas mayoritariamente por mujeres. Las palabras del LRC fueron las siguientes:

*Entonces, pues bueno de entrada tenemos estadísticamente 50% de hombres y 50% de mujeres, aunque pues bueno históricamente en los consejos comienza participando todos y terminan pulverizándose, por eso ahorita la participación es mayor de las mujeres, porque si bien es cierto empezaron 50 y 50, yo creo que ahorita debe de haber un 65 a 70 por ciento de mujeres activas [...].*

Estos datos concuerdan con el porcentaje de mujeres encuestadas puesto que de la muestra obtenida representan el 68.75%. Se supone que con la paridad de género se esperaría un resultado distinto. Aquí podemos visualizar una de las diferencias sustanciales entre los COPACI de los dos municipios analizados. En Naucalpan la mayoría de los entrevistados fueron hombres y en Tlalnepantla la mayoría son mujeres. A pesar de lo anterior, en ambos municipios las autoridades auxiliares se integran siguiendo los lineamientos de paridad de género.

Los datos del nivel de escolaridad de los encuestados se comportan de la siguiente manera: 2 tienen una educación primaria, 2 tienen educación secundaria, 6 cuentan con bachillerato técnico o normal y 6 cuenta con licenciatura.

#### *4.3.1.2 Dimensión de normatividad*

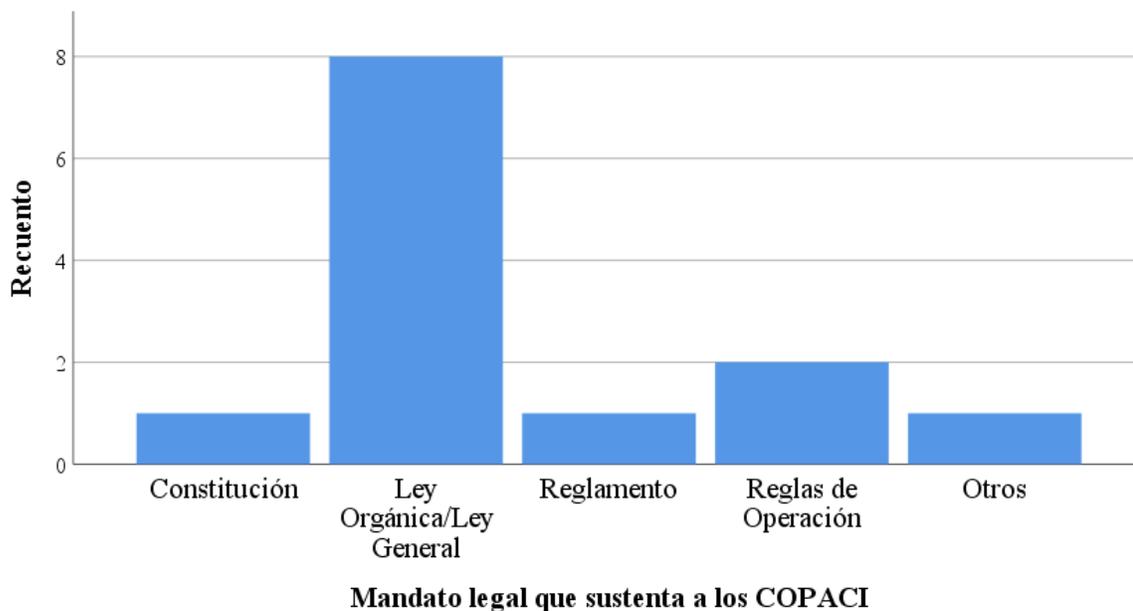
Esta dimensión pretende extraer datos sobre el nivel de conocimiento de los encuestados con respecto a la normatividad en Tlalnepantla de Baz, con el fin de brindar un acercamiento del conocimiento de las facultades y atribuciones de los COPACI.

La gráfica 28 muestra el conocimiento sobre el sustento legal que tienen los encuestados sobre los COPACI, la gráfica muestra 13 observaciones debido a que fueron los que confirmaron saber si existe el mandato y lograron especificar el rango de la ley. Como se puede observar 8 de los 13 saben la ley que sustenta los COPACI. Comparando los resultados de los municipios en esta pregunta, en Naucalpan el 55.5% de los encuestados aseguraron saber si existía un mandato legal que sustenta a los COPACI lograron especificar a la LOMEM como el sustento, mientras que en Tlalnepantla fue el 61.5%.

Siguiendo con el análisis del cuestionario debido a que en Tlalnepantla no se cuenta con un reglamento de participación ciudadana les preguntamos a los encuestados sobre su percepción en cuanto a la especificación de sus atribuciones en la LOMEM. La gráfica 29 indica que el 50% de los encuestados piensan que están bien especificadas y 37.5% indicaron que estaban más o menos especificadas y sólo el 12.5% opinan que están mal especificadas. Si comparamos estas cifras con la respuesta que nos proporcionó el LRC en temas de reglamentación resulta que el 50% de los participantes de la encuesta no opinan lo mismo en cuanto a la especificidad de las atribuciones. El LRC comentó lo siguiente: *“No vemos necesario como tal el uso de un reglamento, ya que consideramos que ya hay un marco jurídico fuerte y sustentado.”*

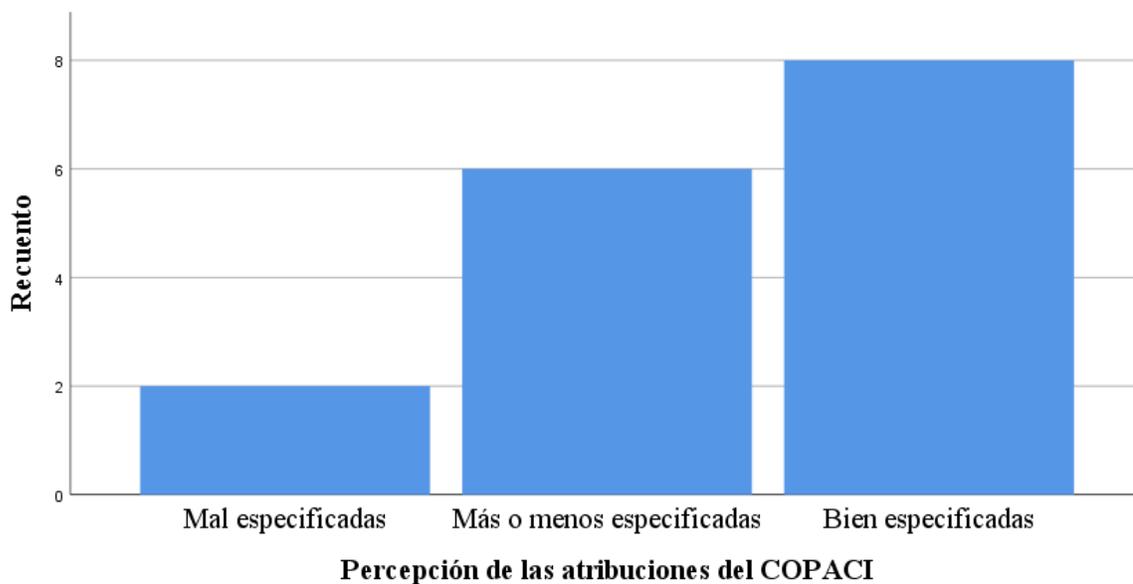
En efecto, las atribuciones dadas a los COPACI por la LOMEM no son muy específicas y tampoco considera una limitación de estas atribuciones, ni las sanciones por hacer mal uso de las facultades y atribuciones.

*Gráfica 28. Conteo de conocimiento sobre el sustento legal del COPACI*



Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

*Gráfica 29. Percepciones de las atribuciones del COPACI en el reglamento de participación ciudadana*



Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

Posteriormente, se realizaron preguntas para conocer su nivel de conocimientos en cuanto a las atribuciones del COPACI. Estas fueron las preguntas realizadas: ¿Cuáles son las funciones del COPACI? y las opciones fueron: 1) Información y Decisión; 2) Colaboración y Comunicación; y 3) Consulta y Vigilancia. La segunda pregunta fue: si tuviera que seleccionar la función principal del COPACI ¿Cuál elegiría de las siguientes opciones? 1) Consulta; 2) Operación; 3) Auxiliar; y 4) Evaluación. En la primera pregunta 15 de los encuestados contestaron correctamente, sólo 1 falló. Sin embargo, en la segunda pregunta sólo el 43.75 % contestaron correctamente al indicar que sus funciones son meramente auxiliares, el 25 % eligieron la opción de consulta, otro 25 % operación y solo el 6.25 % evaluación. Si comparamos el porcentaje de los COPACI que contestaron de acuerdo a las atribuciones de LOMEM en ambos municipios. En Naucalpan de Juárez el 50% de los encuestados sabían cuál es su función principal, frente al 43.7% de Tlalnepantla. Este porcentaje nos explica que los COPACI se concentran en mayor medida en actividades de gestión de servicios y olvidan la promoción de la participación ciudadana.

#### *4.3.1.3 Dimensión de calidad e Impacto de las actividades del COPACI*

La calidad de las tareas que ejecutan los COPACI hasta cierto punto son desconocidas; sin embargo, para aproximarnos a calidad de sus tareas se les preguntó en temas de capacitación y preparación en sus funciones, los hallazgos fueron diversos. La mayoría de los encuestados consideran que las capacitaciones que se les dan son escasas, ya que el 37.5 % de los encuestados indican que nunca se les capacitó, 43.75 % indican que se les capacitó algunas veces y el 18.75 % indican que se les ha capacitado siempre. Dentro de los participantes que indicaron que recibían numerosas capacitaciones la representante del fraccionamiento de Valle de las Pirámides mencionó que el ayuntamiento había ofrecido dentro de su localidad pláticas en cuanto a derechos humanos, salubridad y seguridad. Por otra parte, la representante del Pueblo San José Puente de Viga también indicó haber recibido capacitaciones en participación ciudadana y prevención del delito. Si bien muchos de los consejos opinan que las capacitaciones recibidas no son suficiente, hay encuestados que han solicitado y recibido estas capacitaciones. Si comparamos esta información con lo que dijo el LRC, cobra sentido, las palabras del licenciado fueron:

*Nosotros aquí en el departamento, de entrada, cuando ellos fueron electos les dimos un curso de capacitación, pero no fue limitativo, cada que ellos requieren de un curso con*

*todo gusto ellos nos dicen cuál es el tema y nosotros podemos brindarlo, nosotros lo agendamos y nosotros lo damos. En nuestro ámbito es en específico planeación participativa, pero también los podemos vincular con otras instancias como el Instituto Municipal de la Mujer, el Instituto de Salud, el Instituto del Deporte, por ejemplo.*

Siguiendo con la problemática de la capacitación, los 10 encuestados que dijeron haber participado en una capacitación, 3 contestaron que siempre se les da seguimiento a las capacitaciones, 1 mencionó que muchas veces, 4 algunas veces o muchas veces y 1 dijo que nunca se han dado seguimiento a las capacitaciones. Las 3 personas que contestaron que siempre hay seguimiento a las capacitaciones son las mismas que han solicitado capacitaciones, de esta manera podemos afirmar que siempre y cuando los COPACI sean los interesados en recibir capacitación el ayuntamiento de Tlalnepantla responde íntegramente, puesto que brinda la capacitación y además le da seguimiento.

Al parecer si los COPACI solicitan capacitaciones el departamento de atención a las autoridades auxiliares, los canaliza con las instancias correspondientes de impartir la capacitación en el tema solicitado y dan seguimiento a todo el proceso de la capacitación. Sin embargo, el ayuntamiento debería cambiar su posición reactiva a proactiva con tal de aumentar la aptitud de los integrantes de los COPACI. Si bien el ayuntamiento tiene la voluntad y destina recursos a estas actividades, también existen factores que evitan que los COPACI acudan a las capacitaciones, por ejemplo, el LRC afirma lo siguiente:

*Aquí también nosotros nos enfrentamos a que la Ley Orgánica nos dice que sus cargos o puestos van a ser honorarios, entonces a veces eso los limita y los limita porque nos dicen: yo tengo todas las ganas de ir, pero no tengo el recurso para destinarlo, entonces o trabajo o voy al curso. Es muy satisfactorio porque nos dicen: Deje de trabajar por venir a tal conferencia, o deje de trabajar por asistir a este curso. Para nosotros es muy satisfactorio, pero para ellos es un freno de mano que tienen, el que no tienen ningún recurso aprobado por la ley.*

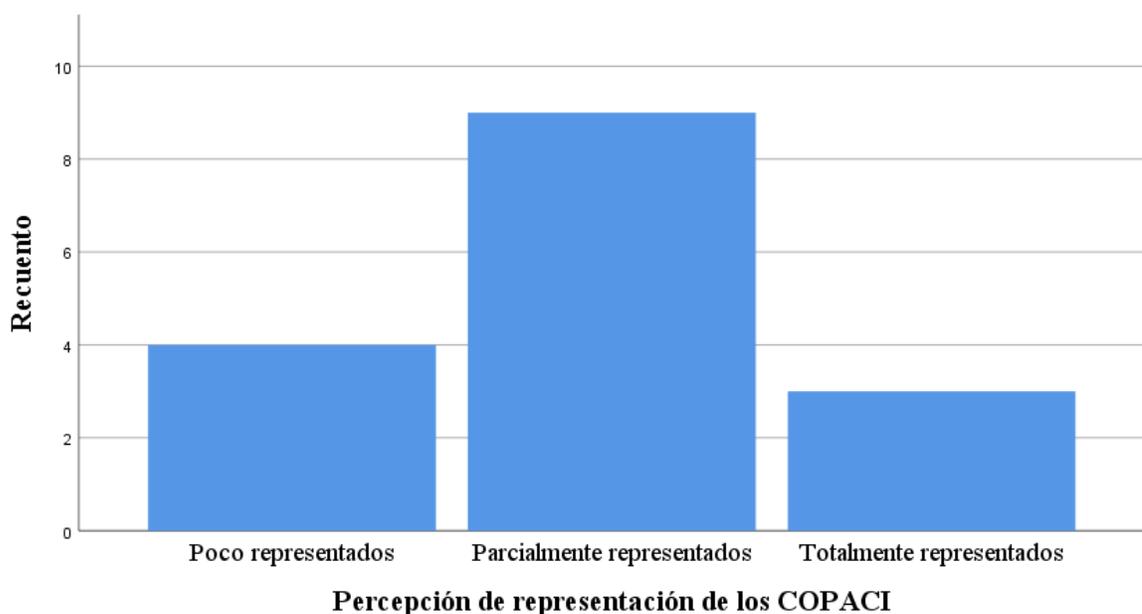
De esta manera, podemos observar que al igual que los COPACI de Naucalpan de Juárez una de las fuertes limitantes son los recursos que tienen los COPACI. Al ser puestos honoríficos no reciben un salario, y por lo tanto ellos tienen que disponer de sus recursos para atender las cuestiones de sus comunidades, esto limita su capacitación, profesionalización y en otros casos también desincentiva a los COPACI a cumplir con sus atribuciones.

En otros temas, la continuidad dentro de las tareas de los COPACI de Tlalnepantla ante los cambios de administración de las autoridades auxiliares es otro punto relevante para aproximarnos a la calidad de sus tareas. 7 de los encuestados indicaron que algunas veces recibieron información relevante sobre los temas dentro de sus comunidades, 5 indicaron que muchas veces o siempre la habían recibido y 4 indicaron que nunca recibió tal información. Al comparar estas cifras con las que se obtuvieron en Naucalpan, podemos afirmar que en Tlalnepantla de Baz el porcentaje de COPACI que trabajan con un respaldo de información es mayor, al menos 12 de los 15 entrevistados habían recibido información sobre sus localidades mientras que en Naucalpan sólo 6 de los 10 entrevistados recibieron este tipo de información.

#### *4.3.1.4 Dimensión de Representación*

Esta dimensión estará dirigida a capturar las percepciones que tienen los encuestados sobre la composición actual del consejo al que pertenecen y conocimientos sobre los criterios de elección, sustitución y remoción. La gráfica 30 muestra que 56.2% de los encuestados piensan que la actual composición de los COPACI representa parcialmente a sus comunidades mientras el 25% piensa que no representan a los sectores de su localidad y sólo el 18.75% piensa que representan en su totalidad a los sectores de su localidad. Esta percepción es mínimamente más realista que la percepción de representación de los encuestados en Naucalpan de Juárez, ya que el nivel de participación de los vecinos para elegir a sus autoridades auxiliares es sólo el 10% de los ciudadanos que participaron en las elecciones del presidente municipal en Tlalnepantla de Baz.

Gráfica 30. Representación de los COPACI



Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

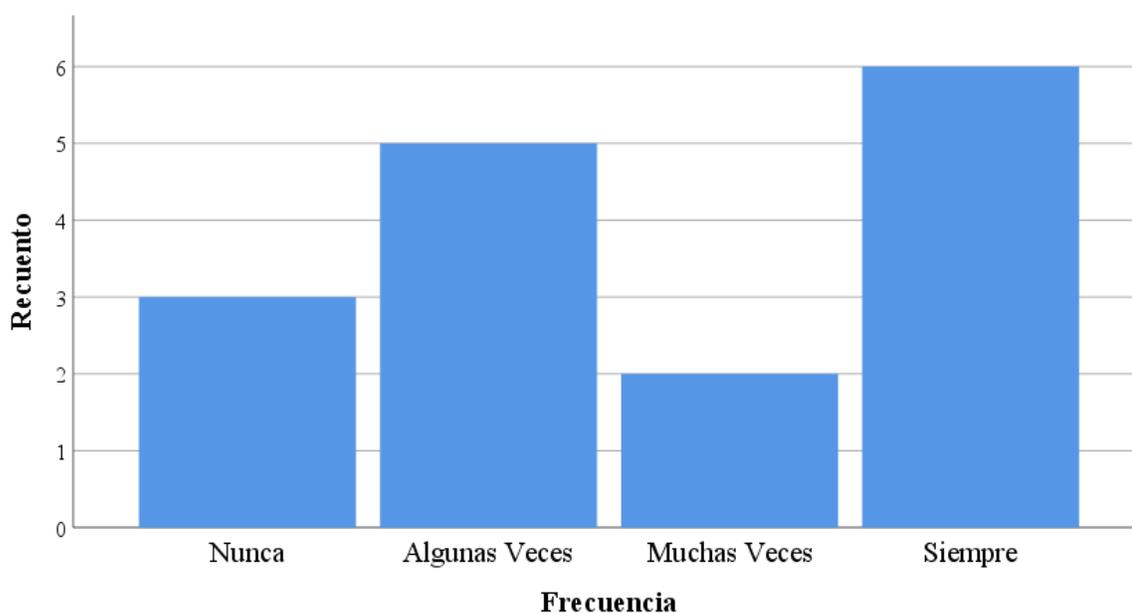
En cuanto a la percepción que tienen los encuestados con respecto a los criterios sobre las elecciones, la sustitución y remoción de los integrantes del COPACI se obtuvieron datos interesantes. El 56.25 % de los encuestados opinan que los criterios de las elecciones de los COPACI están bien definidos y 43.75 % opinan que no están bien definidos. Por otro lado, el 56.25 % de los encuestados opinan que los criterios de remoción o sustitución no son claros, el 37.5 % opinan que si están bien definidos y el restante se abstuvo de contestar porque no conocía los criterios de sustitución o remoción. De esta manera se puede ver que son bastantes los COPACI que consideran que estos criterios no son bastante claros. Al igual que en el municipio de Naucalpan de Juárez los COPACI de Tlalnepantla perciben que los criterios para destituir algún miembro no son claros.

#### 4.3.1.5 Dimensión de Conductas Informativas

El diseño de esta dimensión está pensado para obtener información sobre los temas que más difunden los COPACI, sabiendo que la comunicación es una de sus principales atribuciones. Para reunir esta información, se les preguntó a los encuestados con qué frecuencia informan a los vecinos en diversas temáticas, por ejemplo: política, programas de gobierno, becas y ayudas de

gobierno, trámites y procedimientos oficiales y acceso a servicios. La gráfica 31 indica que el 50% de los encuestados comunican a sus vecinos sobre temas de política siempre o muchas veces, 31.25% de los encuestados indica que algunas veces informa a sus vecinos en este tema y el 18.75% informa que nunca lo han hecho. Al parecer los COPACI de Tlalnepantla de Baz comunican con mayor frecuencia temas de política que los de Naucalpan de Juárez, en este último 6 de los encuestados dijeron que lo hacen algunas veces, 1 nunca lo ha realizado y sólo 3 lo hacen muchas veces.

*Gráfica 31. Frecuencia en que los COPACI comunican sobre temas de política*



Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

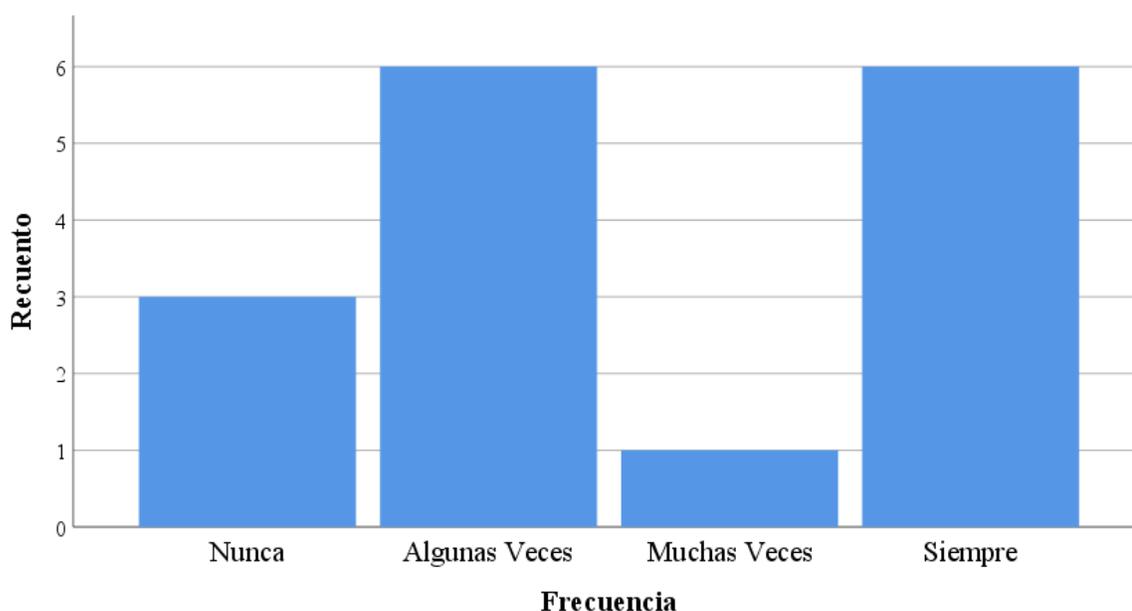
Por otro lado, el 68.75 % de los encuestados informan a su comunidad sobre programas de gobierno muchas veces o siempre, el 25 % sólo algunas veces y el restante 6.25 % nunca lo han realizado. En el tema de informar a la comunidad sobre becas o apoyos del gobierno sólo el 12.5 % encuestados nunca lo han realizado, el 31.25 % lo realizan algunas veces y el 56.25 % los realizan de muchas veces a siempre. Por último, el 75 % de los encuestados informan a los vecinos de su comunidad sobre temas de acceso a servicios muchas veces o siempre y sólo el 25 % lo hacen algunas veces. Al igual que los COPACI tanto de Naucalpan de Juárez en Tlalnepantla de Baz estos temas son comunicados con frecuencias similares.

#### 4.3.1.6 Dimensión de Repertorios de Interacción Socio Estatal

Las conductas que realizan los COPACI al tratar de incorporar sus intereses dentro de los planes y programas municipales son diversas. Esta dimensión se dirige a saber qué prácticas ocupan los COPACI, ya sean herramientas contenidas dentro del reglamento de participación ciudadana o medios informales contenidos en los repertorios de interacción socio estatal. Esto con el objetivo de brindar un panorama general de las vías formales e informales que los COPACI utilizan con mayor frecuencia ante los actores estatales.

La gráfica 32 muestra los resultados al preguntarles a los encuestados si ellos: ¿Invitan a su comunidad a organizarse para intervenir en un problema? Sólo 7 de los encuestados invitan a los vecinos a intervenir en el problema muchas veces o siempre. 6 de los encuestados lo hace algunas veces y 3 nunca lo hacen. Esto nos indica que el 43.75% de los COPACI encuestados tienen la intención de generar hábitos participativos en sus localidades con mayor frecuencia. Un tanto diferente a los COPACI de Naucalpan ya que en este municipio el 70% de los COPACI invitan a sus vecinos muchas veces o siempre a intervenir en el problema.

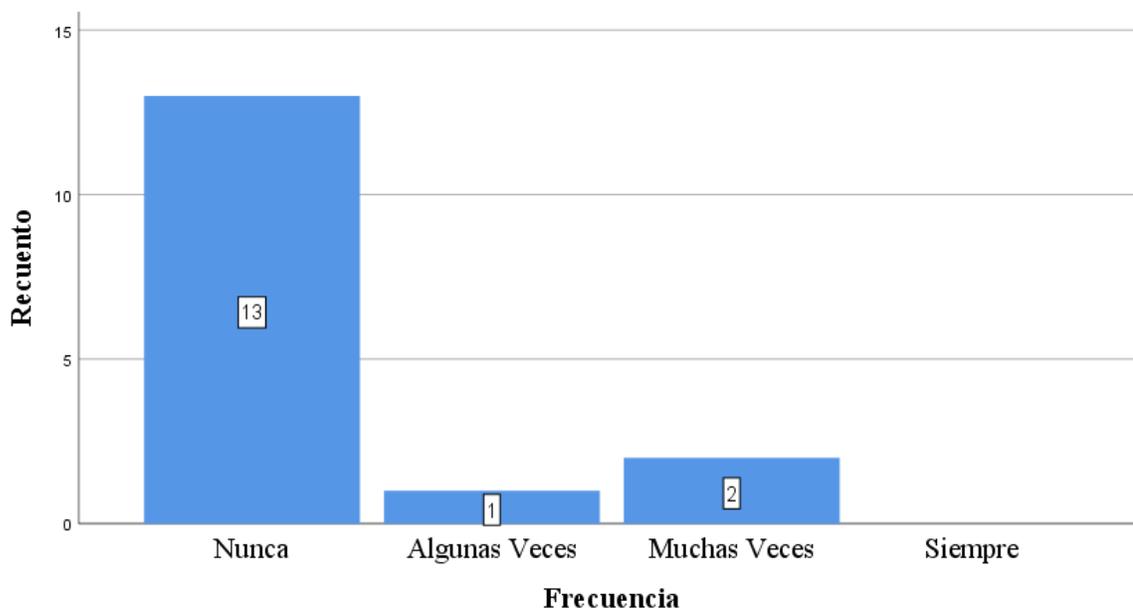
*Gráfica 32. Frecuencia de invitación de los COPACI a los vecinos para intervenir en un problema*



Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

Las marchas y plantones son un mecanismo a los cuales se acude en caso de que las autoridades no escuchen las solicitudes de los actores sociales. Los COPACI de Tlalnepantla que han ocupado este recurso son muy pocos. La gráfica 33 muestra que el 81.25 % de los encuestados nunca han utilizado la protesta, sólo el 18.75 % de los encuestados afirman que han protestado muchas veces o algunas veces. Por ejemplo, el COPACI del fraccionamiento Valle Ceylán lleva 7 años con la problemática del cambio de uso de suelo, continuamente se construyen condominios en zonas donde no está permitido, las protestas continúan hasta el día de hoy. Otro caso es el COPACI del pueblo de San Lucas Patoni. Ellos se manifestaron debido a que los servidores de la nación no cumplieron con sus funciones dentro de la comunidad. Las funciones de los servidores de la nación son realizar el censo del bienestar que tiene el objetivo de recolectar datos para posteriormente brindar los programas sociales. La encuestada indica que se realizó mal y por eso su comunidad decidió manifestarse. La última protesta que se registró fue en el fraccionamiento de Valle de las Pirámides, este COPACI se manifestó debido al incremento de la inseguridad en su localidad y a que el encuestado considera que en el trienio pasado no se les brindó suficiente atención.

*Gráfica 33. Frecuencia de uso de protesta y plantones*



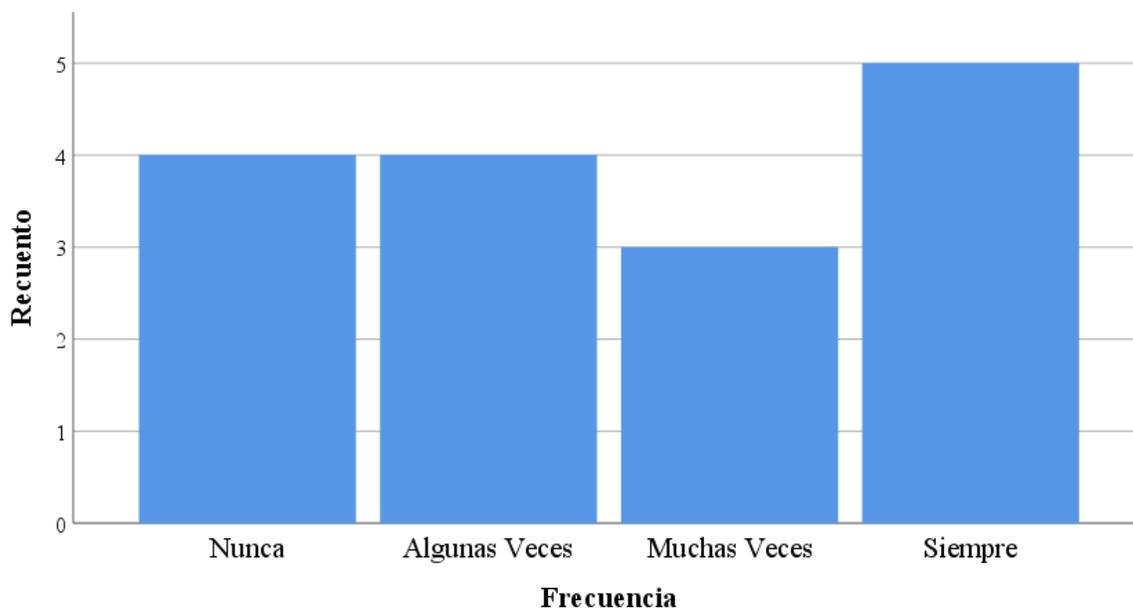
Por otra parte, la entrevista al LRC confirmó que se habían registrado pocas manifestaciones, el mencionó lo siguiente: *“Marchas y plantones han sido contadas las que hemos tenido, muy pocas, han sido contadas, no han sido realmente muchas.”* En efecto, en comparación con Naucalpan las manifestaciones al menos en las personas encuestadas en Tlalnepantla sólo se concentran en 3 localidades, sin embargo, 2 de los encuestados indican que sus protestas son continuas ya que sus problemáticas no han sido resueltas. Un panorama distinto al municipio de Naucalpan donde las protestas son más frecuentes y con mayor intensidad.

Si bien las marchas y protestas no son un canal de interacción frecuentado por los COPACI de Tlalnepantla, se localizaron prácticas que son mayormente frecuentadas como la proximidad política.

Las prácticas contenidas en los repertorios de interacción que los COPACI de este municipio utilizan en mayor medida son la proximidad política con el presidente municipal y miembros del cabildo. La gráfica 34 muestra que 4 de los encuestados no ha tenido contacto con el presidente municipal para quejarse, denunciar o resolver un problema que le afecta a su comunidad. Mientras que 4 representantes indican que han tenido contacto con el presidente algunas veces y 8 lo realizan de muchas veces a siempre.

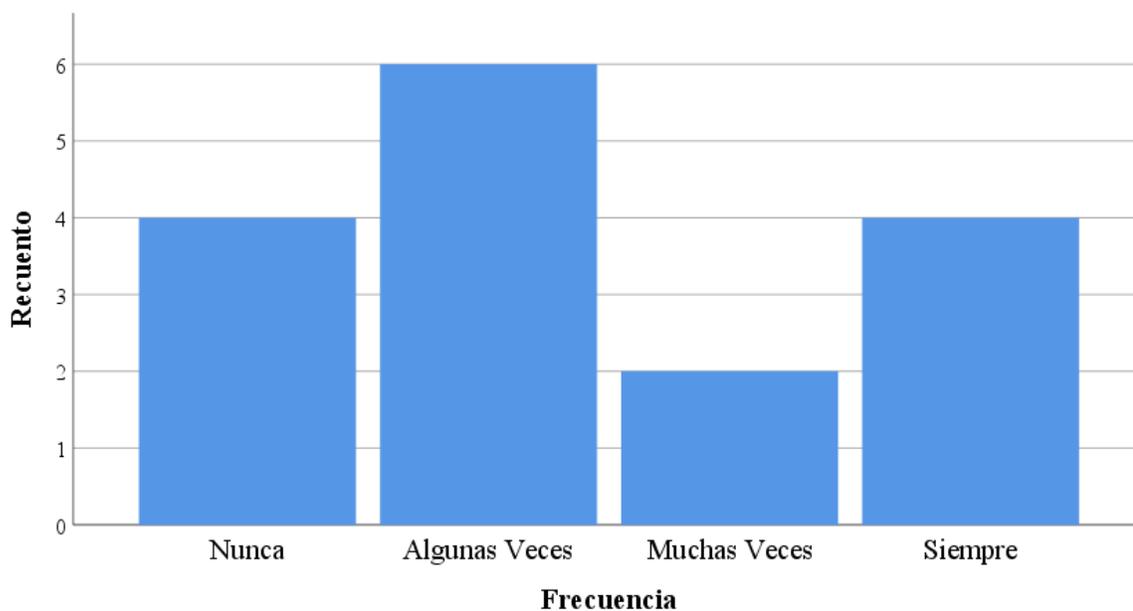
Mientras que la gráfica 35 muestra que 6 de los encuestados han contactado a miembros del cabildo muchas veces o siempre, 4 nunca los han contactado y los 6 sobrantes los han contactado algunas veces.

*Gráfica 34. Frecuencia de contacto de los COPACI con el presidente municipal*



Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

*Gráfica 35. Frecuencia de contacto de los COPACI con miembros del cabildo*



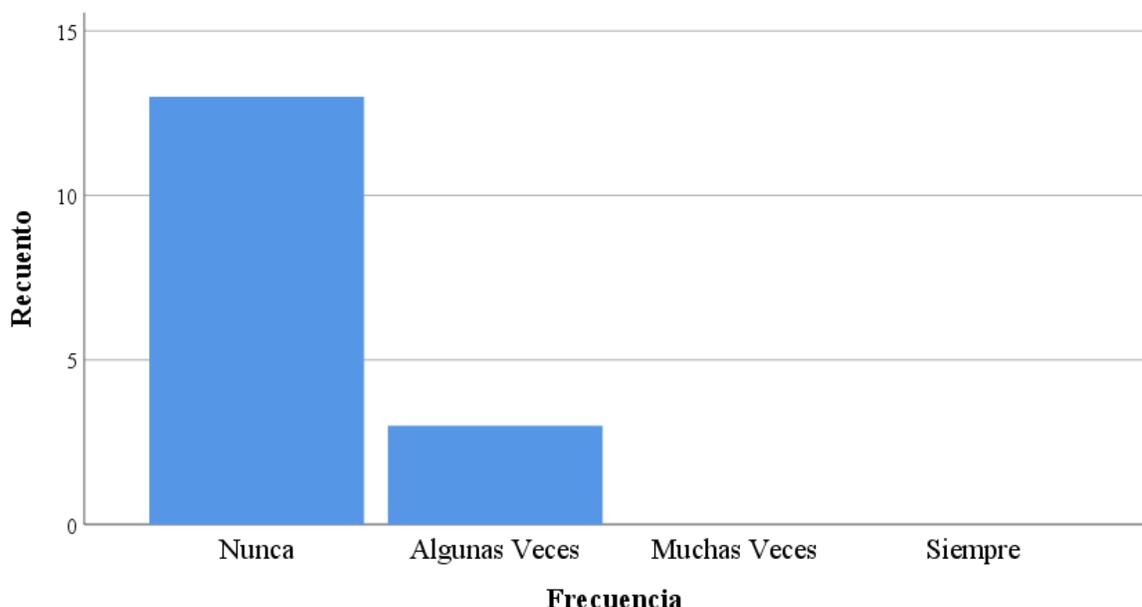
Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

Como se puede observar en las gráficas la proximidad política realizada por los COPACI de Tlalnepantla es variada. Si comparamos estas cifras con la información proporcionada por el LRC, podemos confirmar que la proximidad política es el segundo canal más frecuentado por los COPACI. Cuando se le preguntó sobre la frecuencia de uso de las siguientes opciones: marchas y plantones, asambleas o reuniones de los COPACI con los funcionarios del ayuntamiento, juntas entre los vecinos y funcionarios, emisión de solicitudes a través de oficios o el uso de las famosas “palancas” el LCR les dio el siguiente orden de frecuencia por parte de los COPACI:

*Yo creo que en primer lugar pondría la emisión de oficios, en segundo lugar, pondría las asambleas entre los funcionarios y los COPACI porque a través del oficio se les cita para la revisión de sus gestiones, después las juntas de los vecinos y funcionarios. Marchas y plantones han sido contadas, las hemos tenido muy pocas, han sido contadas, no han sido realmente muchas. Y la relaciones entre COPACI y funcionarios definitivamente no, porque lo que caracteriza a esta administración es que el tráfico de influencias pues se terminó.*

Como se puede observar la segunda instancia a la que los COPACI recurren más es a la proximidad política. Hay que mencionar que la proximidad política no se queda en el nivel municipal. Algunos de los encuestados afirman que han concurrido con autoridades estatales o federales, la gráfica 36 nos deja ver que 3 de los encuestados lo han realizado algunas veces. Dos de ellos recurrieron al congreso local y una encuestada a un diputado federal. Los problemas que llevan frente al congreso local fueron la inseguridad y el cambio de uso de suelo, además una de las encuestadas llevó una propuesta sobre densificación y planificación urbana. La representante del COPACI del pueblo San Lucas Patoni expuso delante de la Delegada Federal encargada de realizar el Censo del Bienestar en el municipio de Tlalnepantla de Baz el problema que tuvo con los servidores de la nación al no realizar el censo correctamente.

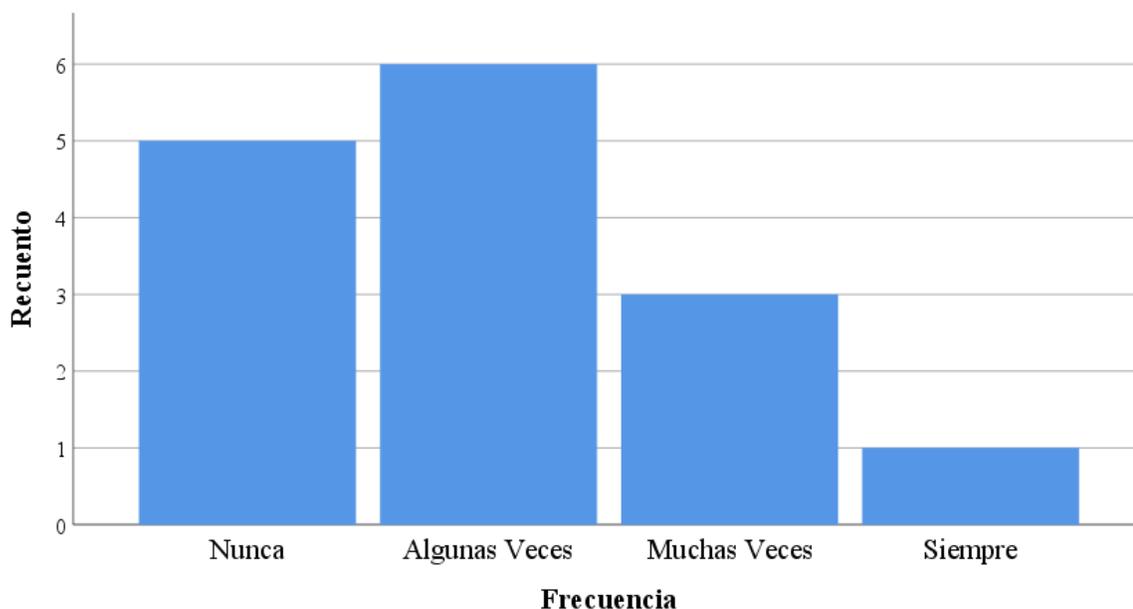
Gráfica 36. Recurrencia de los COPACI ante instancias Estatales



Hasta el momento se han mostrado los resultados en cuanto el uso de la proximidad política por parte de los COPACI para intentar incluir sus necesidades en los planes y programas municipales. Sin embargo, se localizaron algunos mecanismos de participación ciudadana fueron ejecutados informalmente dentro de las localidades de Tlalnepantla de Baz. Por informal me refiero a que no se acudieron a las autoridades del ayuntamiento sólo lo realizaron dentro de sus localidades, por ejemplo, se realizaron 3 consultas ciudadanas en las localidades de U.H Tejavanes, San Lucas Tepetlaco y San Lucas Patoni. Los temas a tratar mediante la consulta ciudadana fueron: desarrollo inmobiliario, seguridad pública, programas sociales y jerarquización de los problemas dentro de la localidad. 4 de los encuestados mencionaron que recurrían a las audiencias públicas para exponer sus problemáticas. Las problemáticas expuestas mediante las audiencias públicas fueron: Mantenimiento a las localidades, pavimentación de calles, poda de árboles, solicitud de presupuesto para fiestas patronales, seguridad pública, y suministro de agua. Y por último la colaboración vecinal también es frecuentada, hay que mencionar que es el mecanismo de participación ciudadana más utilizado por los COPACI encuestados de Tlalnepantla de Baz ya que 6 de ellos lo han utilizado para intervenir en problemas como: problemas específicos en las localidades, fiestas patronales, seguridad pública, mantenimiento a jardines y organización de manifestaciones.

La gráfica 37 muestra la frecuencia de uso de los mecanismos de participación ciudadana. De nuestra muestra de 16 COPACI, 6 indicaron que ocupan mecanismos de participación algunas veces, 4 muchas veces, 1 siempre y 5 de los encuestados nunca los han ocupado.

*Gráfica 37. Frecuencia de uso de los mecanismos de participación ciudadana*



Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

Si bien la frecuencia de uso de los mecanismos de participación no es alta, se puede observar que los COPACI de Tlalnepantla de Baz consideran más opciones para intentar colocar sus intereses en los planes y programas municipales. Algunos COPACI tienen una voluntad mayor de resolver los problemas en sus localidades al incorporar a los vecinos en las problemáticas mediante las consultas ciudadanas, otros recurren al presidente municipal para hablar de temas específicos y otros ocupan la colaboración vecinal para hacer un llamado a los vecinos a trabajar por su comunidad u organizarlos para hacerse escuchar a través de las protestas.

Al igual que en Naucalpan de Juárez, en Tlalnepantla de Baz los COPACI ocupan tanto canales informales y formales para intentar incluir sus intereses en los planes y programas municipales. Inician con la emisión de un oficio que incluye su solicitud y en caso de no ver una respuesta favorable es muy probable que los COPACI inicien la búsqueda de canales de interacción con actores estatales.

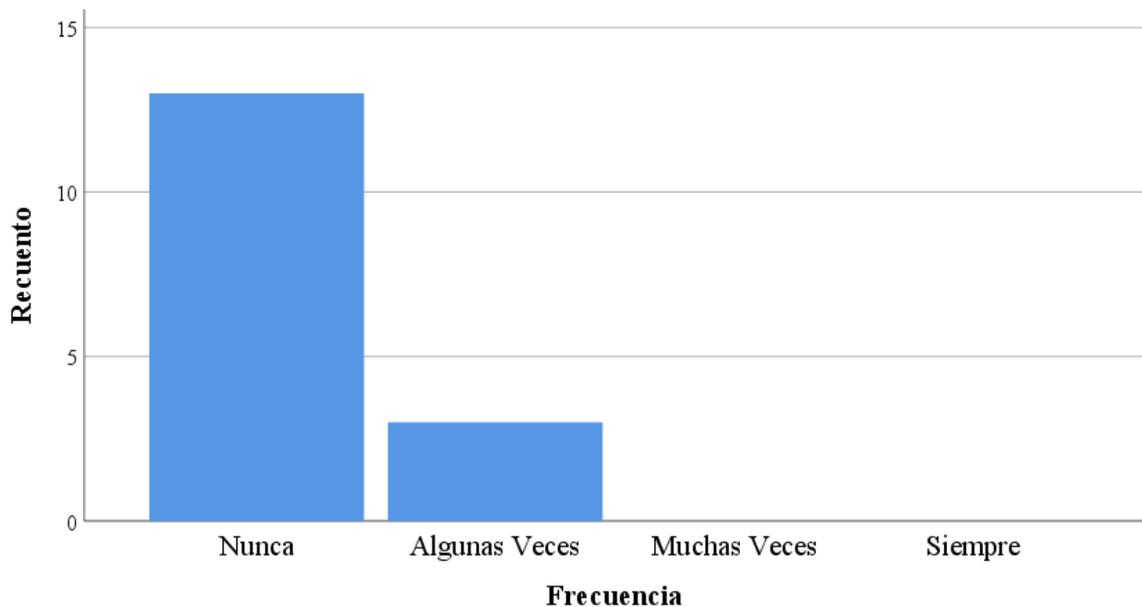
Al ver los resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI en Tlalnepantla de Baz podemos observar que los encuestados usan mecanismos de participación ciudadana sin que exista un reglamento que los norme y en muchos casos se hace de manera informal, puesto que no participa una autoridad que les dé legalidad. Sin embargo, eso no resta voluntad a los COPACI para activarlos con tal de contar con información que sirva para fundamentar peticiones ante el ayuntamiento.

Un último punto a resaltar es que los COPACI utilizan sus influencias ante el ayuntamiento, al insistir sobre los asuntos de tráfico de influencias al LRC el comentó lo siguiente:

*Lo tenemos, es un mal muy difícil de erradicar, si tú me preguntas hay funcionarios corruptos en esta administración, yo te diría que sí, por supuesto que lo hay, pero créeme que ahora se están cuidando un poco más porque hay cero tolerancia por parte del alcalde. El alcalde cuando realizan las audiencias, y no solo en audiencias, en todos lados el invita que si conocen a un funcionario público o un acto de corrupción lo denuncien.*

Si comparamos estos resultados con la gráfica 38 veremos que los COPACI se abstuvieron de decir lo que sucede con ciertos funcionarios, o nuestra muestra intencional no logró detectar a los COPACI que frecuentan esta práctica, o en el mejor de los escenarios como mencionó el LRC la corrupción se está combatiendo con éxito en esta administración.

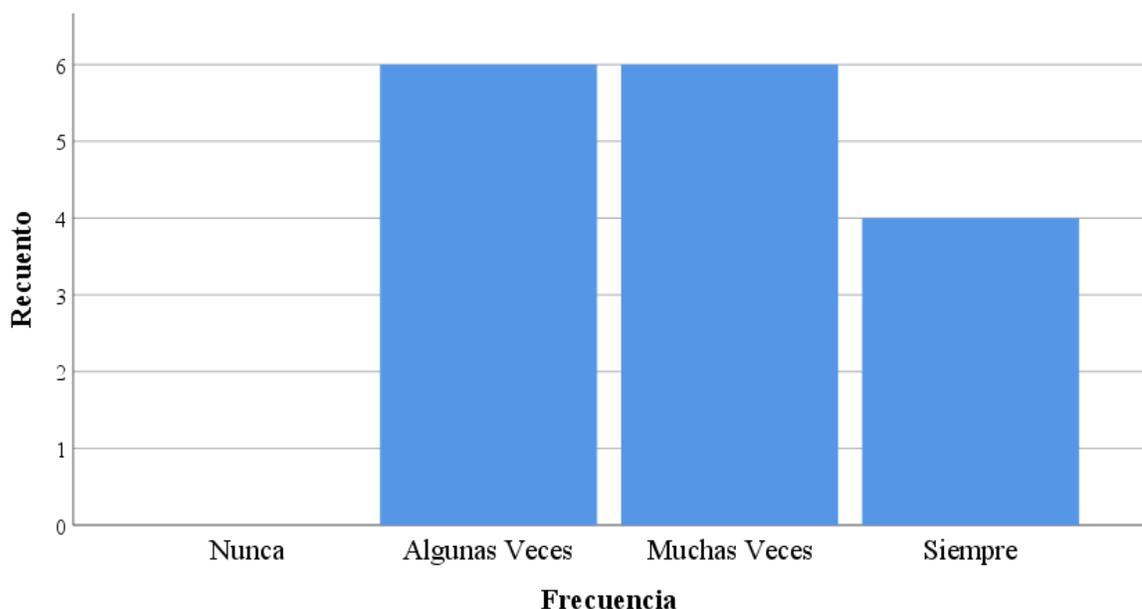
Gráfica 38. Concurrencia de los COPACI a sus relaciones personales para priorizar sus asuntos



Por último, después de explorar una serie de comportamientos entre el ayuntamiento y COPACI, saber que opinan los encuestados sobre la resolución de los problemas por parte del ayuntamiento nos brindarán un acercamiento a la manera en que operan tanto el ayuntamiento como COPACI en la solución de los problemas.

En la gráfica 39 se puede observar que el 62.5% de los encuestados opinan que la frecuencia de resolución de problemas por parte del ayuntamiento es de muchas veces a siempre y el 37.5% restante opina que algunas veces. Si comparamos estas cifras con el municipio de Naucalpan podemos ver una gran diferencia en la percepción de los COPACI ante la solución de los problemas. El presidente realiza acciones muy sencillas que implican una cercanía con los COPACI y los vecinos. Por ejemplo, dar recorridos junto con su gabinete, recibir información por parte de los vecinos en las localidades que recorría y agendar una jornada de mantenimiento posterior al recorrido. Desayunos con los presidentes de COPACI para informar de la situación en sus localidades. Tal vez eso haga la diferencia, frente al sentimiento de abandono que los COPACI de Naucalpan mostraron en la manifestación previamente documentada.

Gráfica 39. Percepción de resolución de problemas



Fuente: Elaboración propia con base en los de Resultados del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI 2020

### Conclusiones de Capítulo

Como se puede observar existen localidades en Tlalnepantla de Baz donde las votaciones por las autoridades auxiliares son atípicas. Los COPACI en este municipio tienen complicaciones en las capacitaciones y actividades de profesionalización de las autoridades auxiliares. Se consideran las destituciones o el proceso de destitución como un proceso poco claro. Las autoridades auxiliares de este municipio realizan tareas de comunicación en programas de gobierno, becas, trámites y servicios en frecuencias similares. Finalmente, una práctica frecuentada por los COPACI de Tlalnepantla es la proximidad política.

Por otro lado, aunque en Tlalnepantla de Baz se organizan las elecciones bajo el lineamiento de paridad de género se encuestó a más mujeres que hombres. Los COPACI en Tlalnepantla de Baz realizan comunicación en temas políticos con mayor frecuencia. Por último, los COPACI de Tlalnepantla de Baz consideran que el ayuntamiento logra resolver los problemas dentro de sus localidades ya que 10 de los encuestados indican que el ayuntamiento resuelve los problemas muchas veces o siempre.

## Capítulo 5. Conclusiones

### Introducción del capítulo

Al analizar los resultados del cuestionario y entrevistas de normatividad y prácticas de los COPACI se obtuvieron perspectivas sobre su trabajo y las actividades que realizan. Por otro lado, la LOMEM nos ayudó a identificar su posible origen y también a definir sus atribuciones en cuanto a la promoción de la participación ciudadana y su participación, integración, modificación y ejecución de los planes y programas municipales son facultades relevantes para incorporar a la ciudadanía en el timoneo de toma de decisiones de los gobiernos municipales (LOMEM, 1992:42). Sin embargo, esta investigación sobre las autoridades auxiliares permitió detectar que la mayoría de los COPACI reducen sus atribuciones voluntariamente, se empeñan en la gestión de peticiones, trámites y solicitudes. Algunos llegan a prácticas de participación comunitaria, pero son pocos los que emplean funciones que promuevan la participación ciudadana y la inclusión de sus vecinos en todo el proceso de formulación de los planes y programas municipales.

Además, el comparativo entre dos municipios con diseños institucionales diferentes en el tema de participación ciudadana, uno con reglamento y el otro no, observó que no hay diferencias estructurales en la percepción para intentar incorporar los intereses de los COPACI en los planes y programas municipales. Sin embargo, se encontró que el uso de repertorios de interacción socio estatal entre estas autoridades auxiliares y el ayuntamiento es una práctica bastante frecuente, pero efectuada en diferentes patrones.

#### 5.1 La participación ciudadana reducida a gestiones administrativas

Reducir los COPACI a enlaces de gestión es algo común en Tlalnepantla de Baz y Naucalpan, la evidencia recogida en esta investigación por medio de las entrevistas a los Jefes de Departamentos y los cuestionarios de normatividad y prácticas de los COPACI revela que la mayoría de las autoridades auxiliares encuestadas dedican mayor esfuerzo y tiempo a la gestión de los asuntos administrativos de los problemas de su localidad. Las entrevistas y las encuestas en Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz ponen de manifiesto que las actividades de los COPACI están prioritariamente dirigidas a operar gestiones de servicios o peticiones ante el municipio.

En el caso de Naucalpan llama la atención que no sean considerados como un instrumento de participación ciudadana del SPC si la LOMEM menciona que es una autoridad auxiliar que

promueve la participación ciudadana en la realización de los programas sociales. Podemos decir que los COPACI se encuentran subutilizados. La mayoría no ejercen su atribución de promover la participación ciudadana. Esto tiene una explicación histórica, puesto que antes de su institucionalización los antecesores de los COPACI eran utilizados como operadores territoriales encargados de la gestión de las obras y acciones dirigidas desde la Comisión del PRONASOL (Barajas, 1997; Rojas, 1992).

Otra característica que se encontró y que incita a los COPACI a mantenerse como gestores de proyectos es el capital político que acumulan. El capital ganado puede ocuparse de dos maneras: en primera instancia para preparar su candidatura para delegado de la localidad, en el segundo caso dicho capital puede servir para incorporarse a la administración pública municipal, ya sea en un cargo burocrático o un cargo por elección popular. Lo anterior encuentra fundamento en la entrevista con el JDP de Naucalpan. Él indicó la costumbre que prevalece en los delegados y miembros del COPACI por competir en las elecciones inmediatas por un puesto de autoridad auxiliar diferente al que tienen, debido a que la reelección está prohibida, entonces generar capital político resulta lógico si lo que se busca es mantenerse operando en las autoridades auxiliares. La posibilidad de incorporarse al ayuntamiento tiene sustento en la misma entrevista. El JDP de Naucalpan de Juárez mencionó que algunas autoridades auxiliares se incorporan en la administración a puestos burocráticos.

Mientras que en Tlalnepantla las encuestas revelan que algunos de los participantes conocen ex miembros de las autoridades auxiliares que se incorporaron a la administración. Cabe mencionar que en Tlalnepantla de Baz 2 de los COPACI mencionaron que conocían a personas que iniciaron su trayectoria política como autoridades auxiliares y ahora tienen cargos por elección popular. No detallaron más al respecto, pero ahora sabemos que existe una probabilidad de que los ciudadanos ocupen estas instancias para incorporarse al ayuntamiento. Observando estos testimonios podemos identificar que algunos ciudadanos utilizan como plataforma política a los COPACI. Esto provoca que se enfoquen más a actividades que generen mayor capital político generando subutilización de estas autoridades al dejar en segundo término la promoción de la participación ciudadana.

## 5.2 El reglamento

Responder si ¿la reglamentación de la participación ciudadana es percibida por los actores sociales como un espacio que incrementa su posibilidad para incluir sus intereses en los planes y

programas del gobierno? parece arrojarnos una respuesta contra intuitiva. En Naucalpan de Juárez el contar con un reglamento de participación ciudadana no mostró ser un factor significativo que promoviera un cambio en el desempeño de los COPACI. En primer lugar, en el municipio de Naucalpan los instrumentos de participación ciudadana no son utilizados por los COPACI como una herramienta que incremente su involucramiento en los planes y programas. El único instrumento de participación ciudadana contemplado en el reglamento de Naucalpan de Juárez y que es utilizado por los COPACI es la colaboración vecinal. Este instrumento tiene un alcance de participación comunitaria y como se expresó en el capítulo 3 carece de detalles normativos. Por otro lado, instrumentos como el referéndum, plebiscito, observatorio ciudadano, etc. nunca se han activado. Además, dentro del municipio se localizaron un mayor número de protestas y manifestaciones ante la pausada respuesta del ayuntamiento para resolver sus necesidades o incorporar sus intereses en los planes y programas del municipio. El caso del fraccionamiento de la Florida y el pueblo de San Bartolo llama la atención por las medidas contenciosas que han realizado con el objetivo de que sean atendidos. En este municipio sólo el fraccionamiento de La Florida, en administraciones pasadas, utilizó la recolección de firmas como un instrumento para emitir su desacuerdo sobre la construcción del segundo piso del periférico norte.

Si nos enfocamos en el cuestionario aplicado en Tlalnepantla de Baz se localizó a tres COPACI que tienen la voluntad de promover la participación ciudadana en sus localidades. Además, el gobierno de Tlalnepantla de Baz parece tener mayor voluntad política para incorporar participación ciudadana en la toma de decisiones del municipio. Dentro de los recursos utilizados por los COPACI de Tlalnepantla de Baz la colaboración vecinal resulta el preferido, la audiencia pública y la privada son utilizadas con alta frecuencia. Además, dentro de Tlalnepantla de Baz el no contar con un reglamento de participación ciudadana no limita a tres de los COPACI para emplear instrumentos de participación ciudadana. Las comunidades de San Lucas Patoni, U.H Tejavanes y San Lucas Tepetlascalco han promovido la participación ciudadana mediante la Consulta Ciudadana a escala localidad. Por otro lado, se localizó que el uso de la proximidad política es bastante frecuente con el presidente municipal, miembros del cabildo, pero sin excluir el uso de mecanismos formales como la audiencia pública o privada, a pesar de no tener lineamientos para activarlas.

Como se muestra en los resultados de la encuesta y la entrevista del capítulo 4 la administración de este municipio apertura con frecuencia canales de interlocución informales y también utiliza los derechos de expresión de la ciudadanía sin necesitar un reglamento (véase la entrevista a Lic. Raymundo Caballero). Parece que no es necesaria una reglamentación que especifique cada detalle para activar mecanismos de participación ciudadana. A pesar de ello, lo anterior presenta una desventaja, puesto que depende de la voluntad política del presidente municipal y el cabildo. Por lo visto, si existe voluntad política no es necesaria la reglamentación. Además de lo anterior, esta tesis permitió localizar la siguiente lista de posibles causas que impiden la activación de instrumentos de participación ciudadana en estos municipios:

### **1) El diseño de los instrumentos del reglamento de Naucalpan de Juárez.**

Mediante el análisis al SPC observamos que los requisitos para activar instrumentos de participación ciudadana son poco accesibles para las autoridades auxiliares. Aunque estas pueden activar instrumentos de participación ciudadana, los instrumentos están diseñados para su uso a nivel municipal y no a nivel localidad. Aunado a este problema, el no brindar un sueldo a los integrantes de los COPACI genera problemáticas para conseguir todos los requisitos necesarios. Ellos terminan financiando los costos de operación de las autoridades auxiliares provocando desánimo o desinterés al tratar de ejecutar instrumentos de participación ciudadana contemplados en el reglamento.

Por consiguiente, las autoridades auxiliares al no contar con un sueldo o recursos se limitan a ejecutar tareas que impliquen un menor gasto o simplemente no ejecutan ninguna actividad de este tipo.

Los COPACI según la LOMEM poseen facultades para incorporarse a la formulación de los planes y programas municipales; sin embargo el reglamento no promueve o incentiva a los COPACI a hacer uso de esta facultad. Dentro del reglamento no se diseñaron espacios de interlocución, sino la relación autoridad auxiliar y ayuntamiento se mantuvo en calidad de emisión y recepción de peticiones, trámites y solicitudes. Tampoco se tomó en cuenta las prácticas realizadas por los COPACI en temas de participación comunitaria. Esto último pudiera ser el modelo para desarrollar nuevos mecanismos de interlocución entre autoridades auxiliares y ayuntamiento a nivel localidad.

## **2) Los nulos recursos financieros dedicados a los COPACI.**

Esta problemática es un impedimento para que los integrantes dediquen mayor esfuerzo, tiempo e impide una capacitación continua en temas de participación ciudadana. Hay que considerar que los puestos dentro de las autoridades auxiliares son de carácter honorífico esto desincentiva a que los integrantes del COPACI ejerzan sus funciones de tiempo completo e implementen actividades que promuevan la participación ciudadana más allá de la gestión de trámites. Siendo puestos honoríficos los ciudadanos que integran las autoridades auxiliares, aparte de poner a disposición su tiempo para el mejoramiento de su localidad sin recibir ninguna retribución, es muy probable que ellos con recursos personales pongan en marcha actividades que impliquen participación ciudadana. Por ello, las autoridades auxiliares desconocen o no tienen interés en los mecanismos que tienen a disposición.

## **3) Renuncia, abandono u olvido de sus atribuciones para promover la participación ciudadana.**

Lo anterior se debe a que los COPACI se concentran en mayor medida en la gestión y seguimiento de los problemas que padecen sus comunidades. Esto se debe a que la gestión de problemas es más redituable políticamente para los consejos. Además del botín político, la gestión y seguimiento de problemas genera relaciones que implican un grado de subordinación de los vecinos hacia los miembros del consejo, puesto que estos se constituyen como intermediarios entre vecinos y ayuntamiento. Algunos entrevistados comentaban que el grado de subordinación de los COPACI sobre los vecinos es alto. Los niveles que alcanzan son suficientes para usurpar funciones, por ejemplo, el presidente de San Lucas Tepetlcalco comentaba que administraciones pasadas el COPACI cobraban uso de suelo a los puestos ambulantes, esto lo prohíbe la LOMEM. Al igual que este testimonio existen prácticas que las autoridades auxiliares ponen en marcha para obtener ganancias económicas o políticas. Otro ejemplo es la intermediación de las autoridades auxiliares entre el ayuntamiento y los vecinos de las localidades (véase entrevista al Licenciado Raymundo Caballero). Los consejos tenían capacidad de distribuir beneficios gubernamentales de manera discrecional en sus localidades. Estas prácticas otorgan méritos a los COPACI y en el futuro se convierte en una moneda de cambio por apoyo político. Si seguimos profundizando en las prácticas de los COPACI veremos que resulta más redituable concentrarse en la gestión y trámite de los problemas de las localidades que la promoción de la participación ciudadana.

#### **4) El COPACI y su linaje del PRONASOL.**

Como se expuso en el capítulo 1 las autoridades auxiliares en el Estado de México tienen su origen en el programa del presidente Carlos Salinas de Gortari. Sus principales acciones fueron encargarse de la gestión de obras sociales y construir una estructura política. Al momento de institucionalizar los Comités de Solidaridad en 1992 y convertirlos en COPACI a través de la LOMEM los facultaron para ejercer tareas de participación ciudadana, atribución que el día de hoy es poco ejercida. Sin embargo, las atribuciones dadas a los Comités de Solidaridad y los patrones de gestión y seguimiento de los problemas de las comunidades siguen vigentes y aprovechándose políticamente, tanto para las autoridades municipales como para las auxiliares. Selee, (2011) nos advertía de esto a través de la confrontación entre el PRI y el PRD al tratar de controlar los COPACI de Cd. Nezahualcóyotl. Si bien esta investigación no logró evidenciar lo mismo, se observaron prácticas de proximidad política que mantienen cercana esta posibilidad. Lo que si podemos asegurar es que el rastreo histórico nos ayuda a comprender por qué los COPACI en el Estado de México realizan en mayor medida prácticas de gestión y seguimiento. También ayuda a comprender la disputa de los partidos políticos por estos espacios de interlocución entre sociedad y estado, puesto que en su origen fueron diseñados como estructura para construir un respaldo político.

Ante estas circunstancias un reglamento de participación ciudadana es poco útil si la naturaleza de los consejos sigue siendo de gestión y seguimiento de problemas de sus localidades con el objetivo de capitalizarlos y construir un respaldo político.

#### **5.3 Patrones de uso de los repertorios de interacción socio estatal**

Hasta este momento expusimos que los COPACI de ambos municipios emplean mecanismos formales e informales y que el diseño actual del reglamento en Naucalpan de Juárez no es significativo para los COPACI al momento de incorporar sus intereses en los planes y programas municipales. Además de lo anterior se localizó que los mecanismos de interlocución, formales e informales, en ambos municipios tienen patrones de acción diferentes.

En el caso de Naucalpan se puede observar que los repertorios de interacción socio estatal se utilizan como recursos escalonados, puesto que la manera de interactuar con el ayuntamiento es en primera instancia mediante los canales formales como la emisión de oficios o el uso de la

colaboración vecinal en problemas que los vecinos pueden solucionar ellos mismos. Si no obtienen resultados favorables el siguiente escalón es la proximidad política, ya sea para acelerar las respuestas a sus solicitudes o cambiar una respuesta obtenida mediante la emisión de oficios. Al agotar los recursos de interlocución tanto formales e informales los COPACI se ven obligados a subir un peldaño más. En este peldaño es donde encontramos recursos contenciosos como cadenas humanas, protestas y manifestaciones, estos se llevan a la práctica con el objetivo de colocar sus intereses en los planes y programas municipales a pesar de las negativas de las autoridades municipales o su incapacidad para solucionar problemas. De esta manera distinguimos un patrón de escalonamiento entre los recursos formales e informales en el municipio de Naucalpan de Juárez. El patrón de escalonamiento surge de la percepción de los COPACI encuestados, ya que ellos mencionan que, ante la poca frecuencia de solución de los problemas por parte del ayuntamiento, los COPACI emprenden prácticas encaminadas a buscar la solución de su problemática.

Mientras tanto, en Tlalnepantla la forma en que se utilizaron los recursos de interacción socio estatal mostraron un patrón diferente, dada la voluntad política percibida en el municipio para incorporar la participación ciudadana en los planes y programas municipales. Pero, antes de continuar con la exposición de los repertorios de interacción socio estatal, hacer mención de cómo interactúan los COPACI con los actores estatales ayudará a visualizar el patrón de comportamiento.

El mecanismo informal practicado con mayor frecuencia en este municipio es la proximidad política. La manera de interacción entre los actores sociales y estatales es de forma bidireccional; por ejemplo:

- Reuniones propuestas por actores sociales: la proximidad política es buscada desde el actor social y pretende una negociación con el actor estatal para incorporar sus intereses en la agenda.
- Reuniones propuestas por actores estatales: la proximidad política es estimulada desde los actores estatales. Por ejemplo, reuniones directas con los actores sociales como desayunos y reuniones de trabajo o medios de interacción no directa; por ejemplo: los recorridos dentro de las comunidades que permiten proximidad entre los actores, pero no la comunicación directa y concertada.

De esta manera el concepto de repertorios de interacción socio estatal en Tlalnepantla muestra un patrón de interacción bidireccional diferente al escalonado en Naucalpan. La interacción entre COPACI y el ayuntamiento tiene altas probabilidades de iniciar con un recurso formal o uno informal, puesto que la voluntad política para incluir participación ciudadana en los planes y programas municipales brinda un número mayor de recursos. Dicho de otra forma, los COPACI deciden comunicarle sus problemáticas al presidente municipal mediante un recurso formal o informal, ya sea mediante un recorrido en las comunidades, un desayuno con el presidente, una audiencia pública o un oficio, en caso de elegir un camino informal posteriormente se inicia la formalidad de la problemática mediante un oficio. La entrevista con LRC manifiesta que mediante desayunos con los COPACI y otras organizaciones y los recorridos en las localidades se construyen agendas de trabajo, se reciben peticiones, reclamos y felicitaciones.

Por último, se observó que la voluntad política también juega un papel importante en el uso de los mecanismos participativos y demás mecanismos informales encontrados. Por ejemplo, en Tlalnepantla de Baz la proximidad política propuesta desde el ejecutivo municipal mediante desayunos y recorridos en las localidades. Los mecanismos formales en este municipio no se necesitaron de una reglamentación para ser activados. La audiencia pública fue utilizada por lo menos una vez a la semana y los cabildos abiertos por lo menos 8 veces durante el año 2019 (Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2020b). Este tipo de participación ciudadana impulsada por la voluntad política depende del tipo de gobernante que presida sobre el municipio.

Expuestos los patrones de interacción en ambos municipios es preciso apoyarnos en la categoría de Hevia, (2014:40). El desarrolla una categoría denominada patrones de relación entre gobernantes y gobernados basada en “las dinámicas cotidianas de interacción entre gobernantes y gobernados.” La categoría contiene los siguientes patrones de relación:

1. Relaciones particularistas: estas relaciones se llevan a cabo en oficinas de atención ciudadana, giras de trabajo, sistemas individualizados de atención, peticiones, etc.
2. Relaciones contenciosas-disruptivas: dentro de esta categoría se encuentran prácticas de disputa y acciones de grupos, colectivos, movimientos para exigir la solución a un problema social.
3. Relaciones de participación reglamentada: son prácticas instauradas en instancias formales y reglamentadas de consulta y participación

Para el caso de Tlalnepantla de Baz resulta conveniente resaltar las “relaciones particularistas”. Estas relaciones se caracterizan por beneficiar a los gobernantes en las siguientes dos direcciones:

[...] las relaciones particularistas apelan, por un lado, a reconocer y reproducir la diferencia de poder entre gobernantes y gobernados, y por otro, a personalizar la relación con miras a que el gobernado reciba favores del gobernante y pueda tener así una respuesta positiva. (Hevia, 2014:40)

Lo anterior incentiva a no reglamentar la participación ciudadana en este municipio. Además, estas relaciones son oportunas para resolver conflictos muy particulares basados en el cálculo político. Sin embargo, las *relaciones particularistas* están muy apegadas a la voluntad política y no resultan provechosas para construir participación ciudadana a largo plazo sustentadas en relaciones de participación reglamentada ya que acota las capacidades técnico-administrativas de los municipios (Hevia, 2014).

En el caso de Naucalpan de Juárez los hallazgos muestran que las relaciones entre COPACI y ayuntamiento inician en instancias formales, pero recaen en *relaciones particularistas* debido a la poca capacidad de respuesta del ayuntamiento y en algunos casos culminan en *relaciones contenciosas-disruptivas*. El análisis de este patrón escalonado de relaciones vislumbra singularidades en las *relaciones particularistas* y *contenciosas-disruptivas*. Gracias a la baja resolución de los problemas en este municipio no podemos afirmar que de este tipo de relaciones los gobernantes obtengan beneficios. Por tanto, podemos reafirmar, al menos en esta administración, que el ayuntamiento de Naucalpan de Juárez provoca este patrón escalonado de relaciones debido a su baja capacidad en la resolución de los problemas de las comunidades.

#### 5.4 Propuesta

Considerando las áreas de oportunidad localizadas en los COPACI y la muestra intencional y de carácter exploratorio se proponen una serie de lineamientos para aumentar la participación ciudadana a través de estas autoridades auxiliares. Es importante mencionar que esta propuesta no desestima su labor como gestores de problemas dentro de sus localidades, por el contrario, intenta agregar la participación ciudadana como acción previa a la gestión de los asuntos. De esta manera, las acciones a gestionar ante el ayuntamiento por parte de los COPACI tienen mayor legitimidad.

Ganan legitimidad puesto que los vecinos de las localidades podrán participar para decidir cuáles son las obras más relevantes o necesarias en sus fraccionamientos, pueblos, colonias, etc., a través de los mecanismos de carácter obligatorio dados a los COPACI mediante la modificación de la LOMEM. Por último, bajo el supuesto que el ayuntamiento trabaja considerando las peticiones y solicitudes de los COPACI, se tomarán decisiones sustentadas en mayor legitimidad, proveniente de ejercicios democráticos con alcance de localidad. De esta manera, también se interviene en la heterogeneidad dentro de los municipios al considerar mecanismos participativos en áreas reducidas y con probabilidades más altas de encontrar una población con mayor grado de homogeneidad. Esta propuesta no excluye a las autoridades auxiliares municipales detectadas en el capítulo 1.

#### 5.4.1 Diseño institucional para los COPACI

Si bien la reglamentación de la participación ciudadana en los municipios no es continua, la LOMEM se ha mantenido sin cambios en los artículos que contemplan a los COPACI desde 1992. Por lo que incorporar artículos que potencialicen la promoción de la participación concatenada a la gestión de las peticiones y solicitudes es un punto clave. De esta manera, se aprovecha el interés de los COPACI para tratar de intervenir en las problemáticas de sus localidades y se promueve la participación ciudadana. De esta forma, si se antepone una serie de mecanismos de participación ciudadana antes de la emisión de un oficio de solicitud o petición por parte del COPACI los actos ganan legitimidad y se promueve la acción colectiva. El Estado de México tiene una población que en general no confía en el prójimo (véase capítulo 1) entonces diseñar mecanismos de participación ciudadana desde el neoinstitucionalismo económico es una forma de promover la acción colectiva. Sin embargo, utilizar el neoinstitucionalismo sociológico para potenciar los mecanismos que se ocupan con mayor frecuencia como la colaboración vecinal es otra forma de impulsar la participación ciudadana. Cabe mencionar que los mecanismos propuestos en los siguientes apartados solo podrán ser ejecutados en las atribuciones que tienen los municipios según el artículo 115 constitucional.

##### 5.4.1.1 *Diseño neoinstitucional económico*

Para realizar una buena “ingeniería institucional” pretendemos seguir los pasos propuestos por Zaremborg, (2013:39). Los pasos son: 1) Diagnóstico de las reglas preexistentes; 2) Diseño de

las sanciones e incentivos; 4) Evitar enunciados de deseos y no de realidades; y 5) Propuesta de reforma.

Las leyes actuales contenidas en la LOMEM en los artículos 72 al 78 no identifican sanciones e incentivos, esto lo hace un enunciado de buenos deseos. Se propone agregar mecanismos de participación ciudadana incluyendo incentivos para toda la comunidad y también para los COPACI. El mecanismo a integrar dentro de la LOMEM es la consulta ciudadana, se eligió debido a que varios COPACI lo han ejecutado previamente y la practicidad que conlleva este mecanismo. Se propone que sea llevado a cabo de forma obligatoria 1 vez al año financiado con recursos del ayuntamiento. El incentivo para que los ciudadanos concurren a las consultas ciudadanas de su localidad es el empoderamiento de los mismos para decidir qué proyecto quieren emprender. El requisito para que la consulta sea de carácter vinculante es que la participación de los vecinos de las localidades en términos porcentuales, por lo menos, sea igual a la proporción de ciudadanos de la lista nominal que votaron en las últimas elecciones a nivel municipal, de lo contrario la consulta solo será de carácter opinativo. Esto con el objetivo de que las consultas respeten el principio de inclusión, pero también se convierte en el incentivo para elevar la participación ciudadana.

Si bien los integrantes de los COPACI no reciben un sueldo, una forma de incentivar sus servicios sería la condonación de los impuestos o servicios municipales; por ejemplo, el predio y agua durante el tiempo que ejerzan el cargo, esto tiene el objetivo de no quitarle el carácter social a las autoridades auxiliares. Otro incentivo para los COPACI sería habilitar la reelección inmediata, pero limitarla solo a dos periodos continuos.

#### *5.4.1.2 Diseño neoinstitucional sociológico*

Aprovechando que los COPACI activan la colaboración vecinal de manera rutinaria y “no es una receta consciente y planificada” (Zaremborg, 2013:43) reforzarla mediante un marco normativo para sacar provecho de esta organización y llevarla a un nivel de colaboración entre vecinos y autoridades. La propuesta retoma una práctica observada en Tlalnepantla de Baz, la actividad era muy sencilla, mediante un calendario por localidades se invitaba a los vecinos a participar en el mantenimiento general de su fraccionamiento, unidad habitacional, pueblo, etc. Posteriormente, llegada la fecha de la jornada de mantenimiento los vecinos ayudan con mano de obra y herramientas, mientras que el ayuntamiento pone a disposición de los vecinos maquinaria y sus operadores para pintura de guarniciones, poda de árboles, tala de árboles, bacheo, cambio de

luminarias, mantenimiento a coladeras y registros de agua. La labor del COPACI en este mecanismo sería realizar la evaluación de necesidades en conjunto con sus vecinos previamente a la fecha de la jornada de mantenimiento, realizar el informe y proponerlo ante el ayuntamiento. De esta forma se integran los vecinos a las decisiones de mantenimiento de su localidad, el COPACI gestiona la solicitud de petición respaldada por la participación de los vecinos y el ayuntamiento procede a realizar las tareas registradas en la evaluación de necesidades. Cabe mencionar que el tipo de mantenimiento a ejecutar dentro de las localidades estará sujeto a los recursos financieros disponibles.

#### *5.4.1.3 Beneficios de la propuesta*

Diseñar mecanismos de participación ciudadana para atender las necesidades de las localidades conlleva amplias ventajas frente al problema de la heterogeneidad que se vive dentro de los mismos municipios. Además, al ser mecanismos de alcance de localidad solo atenderían atribuciones municipales, por ejemplo: alumbrado, servicios de recolección y traslado de basura, servicios de mercados y mantenimiento de calles, parques y jardines. Si bien no son temas que impliquen una capacidad técnica amplia para la ciudadanía, son temas con los que están familiarizados los habitantes de las localidades. La participación ciudadana que se propone no alcanza temas técnicos, pero fomenta una construcción de ciudadanía, incentiva la acción colectiva, involucra a los ciudadanos en los procesos de gobierno compartiendo una responsabilidad para el mejoramiento de sus localidades, genera cercanía entre gobierno y gobernados, aprovecha las autoridades auxiliares presentes en la mayoría de las colonias del país y su forma de operar actual, pero incorpora requisitos para que promuevan la participación ciudadana.

Por último, haber analizado los tipos de relaciones existentes entre el COPACI y ayuntamiento nos brinda elementos que argumentan a favor de una reforma a la LOMEM. Esto daría continuidad a una política de participación ciudadana donde existe voluntad política y asegura su continuidad en los siguientes gobiernos. Y a largo plazo los patrones de relación establecidos entre actores sociales y estatales concentrados en relaciones particularistas disminuirían y patrones como las “relaciones de participación reglamentada” caracterizadas por ser relaciones formalizadas basadas en los derechos y ejercicio de la soberanía en instancias reglamentadas (Hevia, 2014) lograrían gestiones públicas más democráticas.

#### *5.4.1.4 Consideraciones de la propuesta*

Como se expuso en líneas anteriores la propuesta está sustentada en un estudio exploratorio dentro de dos municipios pertenecientes a la Zona Metropolitana del Valle de México con características semejantes. Por lo que ampliar este cuestionario con el fin de contemplar una muestra representativa de los municipios en el Estado de México podrían llevarnos a conclusiones distintas. Sin embargo, esta tesis abre suficientes cuestiones en torno al funcionamiento y diseño de las autoridades auxiliares presentes en todos los estados de la república mexicana. La promoción de la participación ciudadana en las bases de los municipios mexicanos, la debilidad de las instituciones de participación ciudadana a nivel municipal para incorporar los intereses de las comunidades y por último, expone la robustez que alcanzan los mecanismos informales para concretar las necesidades o intereses de los COPACI. Así que un paso importante para afinar la propuesta mediante una serie de investigaciones a nivel municipal daría fundamentos empíricos para construir mecanismos de participación ciudadana aprovechando y distinguiendo las características de la ciudadanía.

#### *5.5 Consideraciones finales*

Esta tesis no tuvo el alcance suficiente para evidenciar el aprovechamiento político de los actores estatales sobre los COPACI a partir de su proximidad política, pero asegura que la proximidad política es una práctica muy utilizada dentro de las relaciones socio estatales. De esta forma apertura preguntas dirigidas a localizar factores de la subutilización de las autoridades auxiliares debido a la posible captura por parte de actores estatales. Rastrear estas prácticas evidenciarán qué otros factores provocan la subutilización de estas autoridades. También se deben identificar los elementos que han permitido la autonomía alcanzada por ciertos COPACI, esto observado en las manifestaciones o protestas realizadas. Cabe aclarar que estas acciones muestran autonomía de actores estatales dentro de los gobiernos municipales, pero no nos asegura autonomía de actores políticos opositores dentro de los municipios. Tomando en cuenta todos estos factores aún no explorados nos brindaría elementos para diseñar mecanismos menos propensos a ser capturados.

Otra de las cuestiones no atendidas dentro de la presente tesis son los casos atípicos localizados en las elecciones del 2019 para elegir a sus autoridades auxiliares en Tlalnepantla de Baz. Las colonias populares de Lázaro Cárdenas primera, segunda, tercera sección y Dr. Jiménez

Cantú se muestran como un fenómeno que debate los factores personales, en específico los factores económicos, como determinantes de las conductas participativas de los ciudadanos y nos alertan para observar factores como la percepción política de los ciudadanos, la confianza en el sistema político o la eficacia política interna como alicientes de la participación ciudadana (Somuano, 2005).

Por último, esta tesis además de proporcionar los hallazgos previamente descritos también persuade a los investigadores a realizar investigaciones a nivel municipal principalmente en el funcionamiento y desempeño de las autoridades auxiliares en temas de participación ciudadana dentro de los municipios mexicanos. Esto último surge después del mapeo de interfaces socio-estatales de participación ciudadana a nivel estatal, ya que existen por lo menos 283 espacios de interlocución detectados en leyes orgánicas municipales y leyes de participación ciudadana que no han sido analizados totalmente. Este tipo de análisis permitiría localizar prácticas y normatividades que fortalezcan el diseño de instrumentos de participación ciudadana en sociedades tan heterogéneas como la mexicana.

## Bibliografía.

- Abers, R. (2003). Reflexiones sobre los factores que dan lugar al gobierno participativo con poder de decisión. En A. Fung, & E. Wright, *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión* (págs. 337-349). Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Abers, R., Serafim, L., & Tatagiba, L. (2014). Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *Revista de Ciências Sociais*, 325-357.
- Aitken, R. (2015). Carlos Salinas de Gortari . En W. Fowler, *Gobernantes mexicanos* (págs. 370-399). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica .
- Almond, G., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture*. Princeton : University Press.
- Armony, A. (2004). *The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization*. Stanford: Stanford University Press.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute*(4), 35.
- Arretche, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinates da descentralizacáo*. Rio de Janeiro: Revan.
- Arzaluz, S. (2004). Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León. En A. Ziccardi, *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del ámbito local* (págs. 167-183). Ciudad de México: IIS-UNAM; COMECSO; INDESOL.
- Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Avritzer, L., & Fátima, A. (2007). Introducao. . En L. Avritzer (Ed.), *En reforma política no Brasil* (págs. 11-13). Belo Horizonte: UFMG-PNUD.
- Ayuntamiento de Naucalpan. (24 de Febrero de 2016). *Ayuntamiento de Naucalpan*. Obtenido de <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/5-Gaceta-Municipal-no5.pdf>
- Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. (2019). *Comisión Edilicia para la elección de delegados, subdelegados y consejos de participación ciudadana*. Naucalpan de Juárez.
- Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. (6 de Febrero de 2020). *Gobierno de Naucalpan*. Obtenido de [https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/03/convocatoria-consejo-de-participacio%CC%81n-ciudadana-de-60x90-cm\\_ALTA\\_50CMpdf.pdf](https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/03/convocatoria-consejo-de-participacio%CC%81n-ciudadana-de-60x90-cm_ALTA_50CMpdf.pdf)
- Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. (9 de Mayo de 2020b). *Gobierno de Naucalpan de Juárez*. Obtenido de <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/REGLAMENTO-ORGANICO-.pdf>
- Ayuntamiento de Tlalnepantla. (2019). *Gaceta Municipal*. Tlalnepantla de Baz.

Ayuntamiento de Tlalnepantla. (9 de Mayo de 2020b). *Gobierno de Tlalnepantla*. Obtenido de <http://www.tlalnepantla.gob.mx/pages/formatos/>

Ayuntamiento de Tlalnepantla. (9 de Mayo de 2020c). *Gobierno de Tlalnepantla*. Obtenido de <http://www.tlalnepantla.gob.mx/files/pdf/gacetas/120.pdf>

Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. (2019). *Proceso de Elección de Consejos de Participación Ciudadana 2019-2021: Reporte de Elección por votación*. Tlalnepantla de Baz.

Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. (25 de mayo de 2020). *Tlalnepantla nuestra ciudad 2019-2021*. Obtenido de <http://www.tlalnepantla.gob.mx/pages/noticias/noticia.php?id=2026>

Baena, A. (24 de Septiembre de 2019). *El Pregón de México*. Obtenido de <http://www.elpregon.mx/news/valle-de-mexico/naucalpan/no-pudieron-imponer-sus-candidatos-en-eleccion-de-copacis-y-delegados/>

Banfield, E. (1959). *The moral basis of a backward society*. Glencoe: Free Press.

Barajas, G. (1997). Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol. *Estudios Sociológicos*, 741-771.

Berger, P., & Luckmann, T. (2003). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Brady, H., Verba, S., & Lehman, K. (1995). Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation. *American Political Science Review*, 271-294.

Cabrero, E. (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Cameron, M., Hershberg, E., & Sharpe, K. (2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: Flacso.

Canache, D. (2014). *Political Trust and Polarization in the Post-Chavista Venezuela*. Miami: Latin American and Caribbean Center, Florida International University.

Canto Chac, M. (2012). Introducción. En Canto Chac, Manuel, *Participación Ciudadana en las políticas públicas* (págs. 17-55). Ciudad de México: Grupo editorial siglo veintiuno.

CONEVAL. (2015). *Pobreza Nivel Municipal 2015*. México: CONEVAL.

Consejo Estatal de Población. (2018). *Secretaría General de Gobierno*. Recuperado el 18 de Marzo de 2019, de [http://coespo.edomex.gob.mx/zonas\\_metropolitanas](http://coespo.edomex.gob.mx/zonas_metropolitanas)

Costa, D. (2010). Vinte anos de orçamento participativo: Análise das experiências em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 8-28.

Cunill, N. (1991). *Participación Ciudadana: Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas: CLAD.

Duhau, E. (2001). *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*. Ciudad de México: Porrúa.

Facchini, F., & Melki, M. (2019). The Democratic Crisis and the Knowledge Problem. *Politics & Policy*, 1-17.

Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. 23-41.

Font, J., Blanco, I., Gomá, R., & Jarque, M. (2012). Mecanismos de Participación Ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. En M. Canto, *Participación Ciudadana en las políticas públicas* (págs. 56-104). Ciudad de Mexico: Siglo xxi editores.

Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66-75.

Fung, A., & Wright, E. (2012). En torno al gobierno participativo con poder de decisión. En M. Canto, *Participación Ciudadana en las políticas públicas* (págs. 150-175). Ciudad de México: Siglo xxi.

Fung, A., Wright, O., & Abers, R. (2003). *Democracia en profundidad : nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Gallino, L. (2008). *Diccionario de Sociología*. Ciudad de México: Siglo veintiuno editores.

Gobierno de Naucalpan . (24 de Septiembre de 2019). *Naucalpan de Juárez Construyendo Confianza*. Obtenido de <https://naucalpan.gob.mx/team-two-2/>

Goldfrank, B. (2012). The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, Article 7.

Goldfrank, B. (2015). Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos. En A. Minnaert, & G. Endara (Edits.), *Democracias participativas e izquierdas* (págs. 94-119). Quito: Friedrich Ebert Stiftung ILDIS.

GrupoMultimediosTv. (24 de Septiembre de 2019). *GrupoMultimediosTv*. Obtenido de <http://www.grupomultimediosTV.com/impugnaran-resultado-de-eleccion-vecinal-en-tlalnepantla/>

Gurza, A., & Isunza, E. (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. En *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social* (págs. 19-82). México: CIESAS/ Universidad Veracruzana.

Hernández, H., & Fernández, L. (2015). Democracia Directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas. En A. Minnaert, & G. Endara, *Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos* (págs. 191-237). Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Hevia, F. (2014). *Peticiones, Protestas, Participación. Patrones de relación sociedad-gobierno en educación básica en Veracruz a comienzo del siglo XXI*. Veracruz: CIESAS.

Hevia, F., & Isunza, E. (2010). *La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México*. Ciudad de México.

Hevia, F., & Vergara-Lope, S. (2011). *¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del cuestionario de conductas de participación*. Ciudad de México: CIESAS-INDESOL.

Hevia, F., Ávila, H., Vergara, S., Ramírez, S., Breña, L., & Cobos, C. (2009). *Construcción de Línea Base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en Instancias Públicas de Deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008*. Ciudad de México: CCSECD; CIESAS.

Huntington, S. (1991). *The Thrid Wave Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

IEEM. (2019). *Estudio sobre la Calidad sobre la Ciudadanía en el Estado de México*. Toluca: INEE.

IEEM. (24 de Septiembre de 2019). *Resultados definitivos por Candidato Ganador de la Elección de Miembros de los Ayuntamientos*. Obtenido de [http://www.ieem.org.mx/numeralia/result\\_elect.html](http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html)

IGECEM. (2016). *Producto Interno Bruto*. Toluca: IGECEM.

INE. (2015). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. Ciudad de México: Infagon Web.

IPOMEX. (6 de mayo de 2020). *Información Pública de Oficio Mexiquense*. Obtenido de [https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files\\_ipo/2013/30/7/2be37bc2ff843aa3d2102faa067bbb09.pdf](https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2013/30/7/2be37bc2ff843aa3d2102faa067bbb09.pdf)

Issac, T., & Heller, P. (2003). Democracia y Desarrollo: La Planeación Descentralizada en Kerala, India. En A. Fung, & E. Wright, *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión* (págs. 139-191). Colombia: Univerdiad Nacional de Colombia.

Isunza, E., & Hevia, F. (2006). *Relaciones Sociedad Civil, Estado en México. Un ensayo de interpretación*. México: CIESAS-UV.

Klesner, J. (2007). Social Capital and Political Participation in Latin America. Evidence from Argentina, Chile, Mexico, and Peru. *Latin American Research Review*, 1-32.

Lissidini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: Avances desafíos, contradicciones y desafíos. En A. Minnaert, & G. Endara, *Democracia Participativa e Izquierdas. Logros, Contradicciones y Desafíos* (págs. 121-189). Quito: Friederich Ebert Stiftung.

LOMEM. (1992). *Diario Oficial del Estado de México*. Toluca de Lerdo.

Martínez Silva, M. (1978). *Diccionario de política y administración pública*. México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Matas, A. (2018). Diseño del formato de escalas tipo Likert: un estado de la cuestión. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 38-47.

Merino, M. (1994). *En búsqueda de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. Ciudad de México: Colegio de México.

Merino, M., & Hernández, J. (2019). *Gobierno local y combate a la corrupción. Un diseño municipal en México*. Ciudad de México: Centro de Investigación de Docencia Económicas.

Muller, E., & Seligman, M. (1994). Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships. *American Political Science Review*, 635-652.

Nación 321. (26 de Noviembre de 2019). *Nación 321*. Obtenido de <https://www.nacion321.com/elecciones/los-municipios-del-estado-de-mexico-que-se-resisten-al-pri>

Navarro, Z. (2005). Desarrollo redistributivo del capital social: el caso de presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil. En I. Arradiaga, *Aprender de la Experiencia. El capital social en la superación de la pobreza* (págs. 161-195). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Ocampo, R. (1992). *La teoría neocorporatista. Ensayos de Philippe C. Schmitter*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

OCDE. (2007). *Estudios de Política Rural Mexico*. París: OCDE.

Palés-Argullós, J. (2010). ¿Cómo elaborar correctamente preguntas de elección múltiple? *Revisión de Formación Médica Continuada*, 149-155.

Paz, C. (2019). La nueva centralidad del servidor público municipal para la transparencia. En M. Merino, & J. Hernández, *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México* (págs. 369-379). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Pogrebinschi, T., & Samuels, D. (2014). The impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's Nation Public Policy Conferences. *Comparative Politics*, 313-332.

Polo, H. (2012). *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales*. Ciudad de México: INAP.

Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton.

Putnam, R. (1995). Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. *Political Science and Politics*, 664-683.

Reis, E. (1995). Desigualdade e Solidariedade: uma releitura do familismo a-moral de Banfield. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*.

Rhodes, A. (2012). Waves Of Governance. En D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford Press.

Rojas, C. (1992). El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas entorno a un esfuerzo. *Comercio Exterior*, 440-448.

Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Opinion. *Political Research Quarterly*, 294-308.

Selee, A. (2011). *Decentralization, democratization, and informal power in Mexico*. Pennsylvania: Penn State Press.

Sommano Ventura, M. F. (2005). Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México. *Foro Internacional*, XLV(1), 65-88.

Verba, S., & Norman, N. (1972). *Participation in America*. New York: Harper & Row.

Warren, M. (2001). *Democracy and association*. New Jersey: Princeton University Press.

Wiarda, H. (2001). *The Soul of Latin America: The Cultural and Political Tradition*. New Haven: Yale University Press.

Zarembeg, G. (2012). "O nos quedamos, o nos congelamos": sociedad y sistema de partidos en consejos de desarrollo municipal en América Latina. En M. Cameron, E. Hershberg, & S. Kenneth, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (págs. 13-38). Ciudad de México: Flacso México.

Ziccardi, A. (2004). Espacios e Instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En A. Ziccardi, *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local* (págs. 245-272). Ciudad de México: IIS-UNAM; COMECOSO; INDESOL.

#### Fuente de datos estadísticos

Censo Municipal de Gobiernos Municipales y Delegaciones. (En línea) Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/>

Censo de Población y Vivienda 2010. (En línea) Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/>

Encuesta intercensal 2015. (En línea) Disponible en <https://www.inegi.org.mx/>

#### Leyes Consultadas

Código Municipal de Aguascalientes. (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Aguascalientes. Aguascalientes: Cámara de Diputados del Estado de Aguascalientes

Ley de participación ciudadana del estado de Aguascalientes. (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Aguascalientes. Aguascalientes: Cámara de Diputados del Estado de Aguascalientes

Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California. (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado Baja California. Mexicali: Cámara de Diputados del Estado de Baja California

Ley de participación ciudadana del Estado de Baja California. (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado Baja California. Mexicali: Cámara de Diputados del Estado de Baja California

Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur. (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Baja California Sur. La Paz: Cámara de Diputados del Estado de Baja California Sur

Ley de Participación de Baja California Sur. (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Baja California Sur. La Paz: Cámara de Diputados del Estado de Baja California Sur

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche. (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Campeche. Campeche: Cámara de Diputados del Estado de Campeche

Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza. (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza. Saltillo: Cámara de Diputados del Estado de Coahuila

Ley de Participación Ciudadana (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza. Saltillo: Cámara de Diputados del Estado de Coahuila

Ley del Municipio Libre del Estado de Colima (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Colima. Colima: Cámara de Diputados del Estado de Colima

Ley de Participación Ciudadana (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Colima. Colima: Cámara de Diputados del Estado de Colima

Ley de Administración Municipal del Estado de Chiapas (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez: Cámara de Diputados del Estado de Chiapas

Reglamento para la preparación, organización y desarrollo de los instrumentos de la participación ciudadana. (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez: Cámara de Diputados del Estado de Chiapas

Código Municipal para el Estado de Chihuahua. (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Chihuahua. Chihuahua: Cámara de Diputados del Estado de Chihuahua

Ley de Participación Ciudadana (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Chihuahua. Chihuahua: Cámara de Diputados del Estado de Chihuahua

Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México (12 de junio de 2019). Diario Oficial de la Ciudad de México. Ciudad de México: Cámara de Diputados de la Ciudad de México

Ley de Participación Ciudadana (12 de junio de 2019). Diario Oficial de la Ciudad de México. Ciudad de México: Cámara de Diputados de la Ciudad de México

Ley Orgánica del Municipio libre de Durango (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Durango. Durango: Cámara de Diputados de Durango

Ley de Participación Ciudadana de Durango (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Durango. Durango: Cámara de Diputados de Durango

Ley Orgánica para el Estado de Guanajuato (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Guanajuato. Guanajuato: Cámara de Diputados de Guanajuato

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Guanajuato. Guanajuato: Cámara de Diputados de Guanajuato

Ley Orgánica para los Municipios de Guerrero (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Guerrero. Guerrero: Cámara de Diputados de Guerrero

Ley de Participación Ciudadana (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Guerrero. Guerrero: Cámara de Diputados de Guerrero

Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Hidalgo. Hidalgo: Cámara de Diputados de Hidalgo

Ley de Participación Ciudadana (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Hidalgo. Hidalgo: Cámara de Diputados de Hidalgo

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo. Hidalgo: Cámara de Diputados de Michoacán de Ocampo

Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo. Hidalgo: Cámara de Diputados de Michoacán de Ocampo

Ley Orgánica para los Municipios de Morelos (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Morelos. Cuernavaca: Cámara de Diputados de Morelos

Ley Estatal de Participación Ciudadana (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Morelos. Cuernavaca: Cámara de Diputados de Morelos

Ley Municipal para el Estado de Nayarit (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Nayarit. Nayarit: Cámara de Diputados de Nayarit

Ley de Participación Ciudadana (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Nayarit. Nayarit: Cámara de Diputados de Nayarit

Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Nuevo León. Monterrey: Cámara de Diputados de Nuevo León

Ley de Participación Ciudadana (12 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Nuevo León. Monterrey: Cámara de Diputados de Nuevo León

Ley Orgánica para los Municipios de Oaxaca (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Oaxaca. Oaxaca: Cámara de Diputados de Oaxaca

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Oaxaca. Oaxaca: Cámara de Diputados de Oaxaca

Ley Orgánica Municipal (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Puebla. Puebla: Cámara de Diputados de Puebla

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Querétaro. Puebla: Cámara de Diputados de Querétaro

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Querétaro (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Querétaro. Puebla: Cámara de Diputados de Querétaro

Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Querétaro. Chetumal: Cámara de Diputados de Quintana Roo

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Quintana Roo (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Querétaro. Chetumal: Cámara de Diputados de Quintana Roo

Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de San Luis Potosí. San Luis Potosí: Cámara de Diputados de San Luis Potosí

Ley de Referéndum y Plebiscito (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de San Luis Potosí. San Luis Potosí: Cámara de Diputados de San Luis Potosí

Ley de Participación Ciudadana (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Sinaloa. Culiacán: Cámara de Diputados de Sinaloa

Ley Orgánica para los Municipios de Sinaloa (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Sinaloa. Culiacán: Cámara de Diputados de Sinaloa

Ley de Gobierno y Administración Municipal (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Sonora. Hermosillo: Cámara de Diputados de Sonora

Ley de Participación Ciudadana (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Sonora. Hermosillo: Cámara de Diputados de Sonora

Ley de Orgánica de los Municipios de Tabasco (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Tabasco. Villahermosa: Cámara de Diputados de Tabasco

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Tabasco. Villahermosa: Cámara de Diputados de Tabasco

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Tamaulipas. Ciudad Victoria: Cámara de Diputados de Tamaulipas

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Tlaxcala. Tlaxcala: Cámara de Diputados de Tlaxcala

Ley de Participación Ciudadana (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Tlaxcala. Tlaxcala: Cámara de Diputados de Tlaxcala

Ley Orgánica del Municipio libre (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Veracruz. Xalapa: Cámara de Diputados de Veracruz

Ley Estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Veracruz. Xalapa: Cámara de Diputados de Veracruz

Ley de Referéndum, Plebiscito, Iniciativa ciudadana y Consulta popular para Veracruz (13 de junio de 2019). Diario Oficial del Estado de Veracruz. Xalapa: Cámara de Diputados de Veracruz

Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán (14 de junio de 2019) Diario Oficial del Estado de Yucatán. Yucatán: Cámara de Diputados de Yucatán

Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán (14 de junio de 2019) Diario Oficial del Estado de Yucatán. Yucatán: Cámara de Diputados de Yucatán

Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas (14 de junio de 2019) Diario Oficial del Estado de Zacatecas. Zacatecas: Cámara de Diputados de Zacatecas

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas (14 de junio de 2019) Diario Oficial del Estado de Zacatecas. Zacatecas: Cámara de Diputados de Zacatecas

Anexos.

Anexo 1. Mapeo de los mecanismos de participación ciudadana en las diversas leyes de participación ciudadana y leyes orgánicas para los municipios de los estados de México

Estado	Nombre de las leyes	Número de Instrumentos			Año LOM	Año LPC
		Ley Orgánica para los Municipios	Ley de Participación Ciudadana	Total de Instrumentos		
Aguascalientes	Código Municipal de Aguascalientes Ley de participación ciudadana del estado de Aguascalientes	30	8	38	2019	2018
Baja California	Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California y Ley de participación ciudadana del Estado de Baja California	1	5	6	2018	2018
Baja California Sur	Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur y Ley de participación de Baja California Sur	1	10	11	2018	2018
Campeche	Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, *no hay legislación sobre participación ciudadana	1	0	1	2019	*
Coahuila de Zaragoza	Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza y Ley de Participación Ciudadana	2	7	9	2019	2018
Colima	Ley del Municipio Libre del Estado de Colima y Ley de Participación Ciudadana	10	0	10	2019	2018

Chiapas	Ley de Administración Municipal del Estado de Chiapas y Reglamento para la preparación, organización y desarrollo de los instrumentos de la participación ciudadana	2	6	8	2018	2019
Chihuahua	Código Municipal para el Estado de Chihuahua y Ley de Participación Ciudadana	2	14	16	2019	2018
Ciudad de México	Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México y Ley de Participación Ciudadana	0	16	16	2019	2019
Durango	Ley orgánica del municipio libre de Durango y Ley de Participación Ciudadana de Durango	2	4	6	2019	2016
Guanajuato	Ley Orgánica para el Estado de Guanajuato y Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato	3	4	7	2019	2018
Guerrero	Ley orgánica para los municipios de Guerrero y Ley de Participación Ciudadana	1	8	9	2018	2016
Hidalgo	Ley orgánica Municipal del Estado de Hidalgo y la Ley de Participación Ciudadana	1	3	4	2018	2015
Jalisco	Ley orgánica municipal del Estado de Jalisco y la Ley del sistema de participación ciudadana y popular para la gobernanza	1	16	17	2019	2019
México	Ley orgánica municipal del Estado de México y el Código electoral del Estado de México	2	2	4	2019	2017

Michoacán de Ocampo	Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo y Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo	4	6	10	2018	2016
Morelos	Ley Orgánica para los Municipios de Morelos y Ley Estatal de Participación Ciudadana	2	12	14	2018	2017
Nayarit	Ley Municipal para el Estado de Nayarit y Ley de Participación Ciudadana	2	3	5	2019	2018
Nuevo León	Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y Ley de Participación Ciudadana	3	7	10	2019	
Oaxaca	Ley Orgánica para los Municipios de Oaxaca y Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca	0	6	6	2019	2018
Puebla	Ley Orgánica Municipal, **no existe legislación sobre participación ciudadana	2	0	2	2019	**
Querétaro	Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro y Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Querétaro	1	5	6	2019	2019
Quintana Roo	Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Quintana Roo	3	8	11	2019	2018
San Luis Potosí	Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí y la Ley de Referéndum y Plebiscito	2	2	4	2019	2014

Sinaloa	Ley de Participación Ciudadana y Ley Orgánica para los Municipios de Sinaloa	0	3	3	2019	2012
Sonora	Ley de Gobierno y Administración Municipal y Ley de Participación Ciudadana	0	8	8	2019	2018
Tabasco	Ley de Orgánica de los Municipios de Tabasco y Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco	2	3	5	2018	2018
Tamaulipas	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas, Código Municipal para el Estado de Tamaulipas	3	10	13	2019	2019
Tlaxcala	Ley Municipal del Estado de Tlaxcala y Ley de Participación Ciudadana	3	5	8	2018	2016
Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley Estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, Ley Orgánica del Municipio libre y Ley de Referendo, Plebiscito, Iniciativa ciudadana y Consulta popular para Veracruz	2	7	9	2018	2018
Yucatán	Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán y Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán	2	3	5	2019	2016
Zacatecas	Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas y Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas	2	2	4	2018	2019

## Anexo 2. Mecanismos localizados en los estados de la república mexicana

### *Aguascalientes*

Dentro del artículo 15 del Código Municipal de Aguascalientes se contemplan 30 organismos auxiliares, los cuales son: Consejo de la Ciudad, Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN), Consejo Municipal de Protección Civil, Comités de Concertación y Participación Social, Comité de Desarrollo Urbano y Rural, Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), Comité Técnico de Municipalización y Urbanización, Comité de Fallas Geológicas, Comité de Licitación y Obra Pública, Consejo de Cultura Física y Deporte del Municipio de Aguascalientes, Consejo Consultivo para la Cultura y las Artes, Consejo Municipal de Comités de Concertación y Participación Social, Comité Municipal de Adquisiciones, Comité de Capacitación, Comité Municipal de Emergencia, Consejo Municipal de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Consejo Consultivo de Depuración Documental, Consejo Municipal de Consulta y Participación Ciudadana, Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Planeación, Comité de Bienes Inmuebles del Municipio de Aguascalientes, Consejo Consultivo de la Academia Taurina, Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Aguascalientes, Consejos Delegacionales de Desarrollo Comunitario, Consejo Técnico Ciudadano de Salud del Municipio de Aguascalientes, Consejo Municipal de la Juventud de Aguascalientes, Comité de Transparencia y Acceso a la Información del Municipio de Aguascalientes, Comisión de Peritos, Comité de Actividades Musicales y Consejo para la Igualdad Sustantiva en Materia Laboral.

Dentro de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes se contemplan el Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Ciudadana, Consulta de la Revocación de Mandato, Presupuesto Participativo, Cabildo Abierto, Consulta Ciudadana y Comités Ciudadanos.

### *Baja California*

El título sexto de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California contempla la figura del Comisario Social Honorario. El artículo 6 de la Ley de participación ciudadana del Estado de Baja California contempla los siguientes instrumentos Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Ciudadana, Consulta Popular y Presupuesto Participativo.

### *Baja California Sur*

Dentro del Capítulo segundo de la Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur se contemplan los COPLADEMUN. Dentro del artículo cuarto de la Ley de participación de Baja California Sur se contemplan Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Ciudadana, Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, Difusión Pública, Audiencias Públicas, Contralorías Ciudadanas o Social, Organización en Comités de Vecinos y Observatorios ciudadanos.

### *Campeche*

Dentro del artículo 77 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche se contemplan las juntas vecinales o comités de vecinos.

### *Coahuila de Zaragoza*

Dentro del artículo 145 del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza se contemplan los siguientes mecanismos de participación ciudadana COPLADEMUN y COPLADEC. Dentro de la Ley de Participación Ciudadana se contemplan: 1) instrumentos de participación: el plebiscito, referendo, iniciativa popular, colaboración comunitaria y audiencia pública. 2) Instrumentos de organización: consejos de participación ciudadana y consejos de participación comunitaria.

### *Colima*

Dentro del artículo 23 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima se contemplan las siguientes formas de participación: Consultas populares, Contraloría social, Consejos y Comités vecinales, Iniciativa popular, Plebiscito, Referéndum, Presupuesto participativo, Observatorios ciudadanos, COPLADEMUN. Ley de Participación Ciudadana considera los mismos mecanismos que la ley para los municipios

### *Chiapas*

Dentro del artículo 184 de la Ley de Administración Municipal del Estado de Chiapas se contemplan los consejos de participación y colaboración vecinal. Dentro del Reglamento para la Preparación, Organización y Desarrollo de los Instrumentos de la Participación Ciudadana se contempla el Plebiscito, Referéndum, Iniciativa popular, Consulta ciudadana, Audiencia pública y Consulta popular.

### *Chihuahua*

Dentro del artículo 83 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua consideran los comités de vecinas y vecinos y el COPLADEMUN. La Ley de Participación Ciudadana considera en su artículo 7 los siguientes instrumentos: 1) instrumentos de participación política: referéndum, plebiscito, iniciativa ciudadana y revocación de mandato; instrumentos de participación social: audiencias públicas, consulta pública, consejos consultivos, comités de participación, planeación participativa, presupuesto participativo, cabildo abierto, contralorías sociales, colaboración ciudadana, mecanismos de participación social para niñas, niños y adolescentes.

### *Ciudad de México*

El artículo 4 de la Ley de Participación Ciudadana contempla los siguientes instrumentos: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, Rendición de Cuentas, Difusión Pública, Red de Contralorías Ciudadanas, Audiencia Pública, Recorridos del Jefe Delegacional, Organizaciones ciudadanas y Asamblea Ciudadana. La Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México contempla órganos de representación ciudadana y son: el comité ciudadano, consejo ciudadano, consejo del pueblo y representante de manzana.

### *Durango*

El artículo 18 de la Ley orgánica del municipio libre de Durango contempla los Organismos de Participación ciudadana y el COPLADEMUN.

La Ley de Participación Ciudadana contempla los siguientes instrumentos: Plebiscito, referéndum, iniciativa popular y consulta popular.

### *Guanajuato*

El artículo 16 de la Ley Orgánica para el Estado de Guanajuato contempla la consulta popular, asociaciones de habitantes y COPLADEMUN. La Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato contempla los siguientes mecanismos: iniciativa popular, plebiscito, referéndum y referéndum constitucional.

### *Guerrero*

La Ley de Participación Ciudadana considera los siguientes instrumentos de participación ciudadana: Plebiscito, referéndum, iniciativa popular legislativa, consulta ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, audiencia pública y recorridos municipales. Dentro de Ley Orgánica para los Municipios de Guerrero se consideran los COPLADEMUN

### *Hidalgo*

El artículo 3 de la Ley de Participación Ciudadana contempla los siguientes mecanismos: iniciativa ciudadana, consulta popular y audiencia popular. Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo contempla los COPLADEMUN

### *Jalisco*

El artículo 148 del Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco considera las asociaciones vecinales. La Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza contempla los siguientes instrumentos: Plebiscito, Referéndum, Ratificación Constitucional, Iniciativa Ciudadana, Ratificación de Mandato, Revocación de Mandato, Consulta Popular, Presupuesto Participativo, Comparecencia Pública, Proyecto Social, Asamblea Popular, Ayuntamiento Abierto, Colaboración Popular, Planeación Participativa, Diálogo Colaborativo y Contraloría Social.

### *Estado de México*

El artículo 64 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México considera los Consejos de Participación Ciudadana y los COPLADEMUN. El Código Electoral del Estado de México en el artículo 1 contempla la consulta popular y el referéndum.

### *Michoacán de Ocampo*

El artículo 119 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo contempla el plebiscito, referéndum, la iniciativa popular y los COPLADEMUN. La Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo contempla los siguientes mecanismos: Iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, observatorio ciudadano y presupuesto participativo.

### *Morelos*

El artículo 108 de la Ley orgánica para los municipios de Morelos considera los Consejos de Participación Social y los COPLADEMUN.

La Ley Estatal de Participación Ciudadana se consideran: la Asamblea Ciudadana, Audiencia Pública, Cabildo Abierto, Congreso Abierto, Colaboración Ciudadana, Consulta Ciudadana, Difusión Pública, Iniciativa Popular, Plebiscito, Referéndum, Rendición de Cuentas y Red de Contraloría.

### *Nayarit*

El artículo 94 de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit contempla los consejos de participación ciudadana y los comités de acción ciudadana. La Ley de Participación Ciudadana contempla los mecanismos de participación ciudadana siguientes: Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular.

### *Nuevo León*

El artículo 162 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León contempla consejos, comités y comisiones de participación ciudadana. La Ley de Participación Ciudadana contempla la consulta popular, consulta ciudadana, iniciativa popular, audiencia pública, contralorías sociales, presupuesto participativo y revocación de mandato.

### *Oaxaca*

El artículo 12 de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca considera los siguientes instrumentos: plebiscito, referéndum, la revocación de mandato, la audiencia pública, el cabildo en sesión abierta y consejos consultivos ciudadanos. En la Ley Orgánica para los Municipios de Oaxaca no se localizó ningún instrumento participativo.

### *Puebla*

El artículo 189 de la Ley Orgánica Municipal contempla los Consejos de Participación Ciudadana y COPLADEMUN

### *Quintana Roo*

El artículo 207 de la Ley de los municipios del Estado de Quintana Roo contempla la figura de los Comités Ciudadanos, Consejos Consultivos Ciudadanos y Comités de Vecinos. La Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Quintana Roo contempla el Referéndum, el Plebiscito, la Consulta Popular, la Iniciativa Ciudadana, la Silla Ciudadana, la Consulta Vecinal, el Presupuesto Participativo y las Audiencias Vecinales.

### *San Luis Potosí*

El artículo 101 de la Ley Orgánica del Municipio libre de San Luis Potosí contempla las Juntas Vecinales y los Consejos de Desarrollo Social Municipal. La Ley del Referéndum y Plebiscito contempla esos dos mecanismos.

### *Sinaloa*

El artículo 4 de la Ley de Participación Ciudadana contempla los siguientes instrumentos: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa ciudadana. En la Ley Orgánica para los Municipios de Sinaloa no se encontró ningún instrumento participativo.

### *Sonora*

El artículo 23 de la Ley de gobierno y administración municipal contempla los siguientes instrumentos: Plebiscito, Referéndum, Consulta Vecinal. La Ley de Participación Ciudadana en su artículo 4 considera: el Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Vecinal, Consulta Popular, Presupuesto Participativo, Agencias de Desarrollo Local y Comités de Participación Ciudadana.

### *Tabasco*

El artículo 96 de la Ley de orgánica de los municipios de Tabasco los COPLADEMUN y Juntas de Vecinos. El artículo 2 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco establece los siguientes mecanismos de participación: Plebiscito, Referéndum e Iniciativa popular.

### *Tamaulipas*

El artículo 3 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado contempla los siguientes mecanismos: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Vecinal, Colaboración Vecinal, Unidades de Quejas y Denuncias, Difusión Pública, Audiencia Pública, Recorridos de los Presidentes Municipales y Consulta Popular. Los artículos 79 y el 81 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas establece los Jefes de Manzana o de Sección, la Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano y los Consejos de Colaboración Vecinal.

### *Tlaxcala*

El artículo 145 de la Ley municipal del estado de Tlaxcala contempla: los consejos de desarrollo municipal, el comité comunitario y el comité de obra. La Ley de Participación Ciudadana contempla en su artículo 3 los siguientes mecanismos: Iniciativa Popular, Consulta Popular, Plebiscito, Referéndum, y Voz Ciudadana en el Cabildo

### *Veracruz*

El artículo 16 de la Ley Orgánica del Municipio libres considera los Comités Municipales y Consultas Populares. La Ley de Participación contempla en su artículo 5 la Audiencia Pública, Cabildo en sesión abierta y Asamblea Vecinal y la Ley de Referéndum, Plebiscito, Iniciativa Ciudadana y Consulta Popular para Veracruz contempla 4 mecanismos ya mencionados.

### *Yucatán*

El artículo 72 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán contempla los Consejos de Colaboración Municipal y los COPLADEMUN. La Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán contempla los elementos mencionados.

### *Zacatecas*

El artículo 33 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas considera los Comités de Participación Social y los COPLADEMUN, y el artículo 2 de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas contempla el Plebiscito y el Referéndum.

Anexo 3. Publicación de Resultados del Proceso de Elección de Participación Ciudadana, Delegados y Subdelegados Municipales

2019-2021 de Naucalpan de Juárez

Localidad	Tipo de Localidad	Tipo de elección	Región	Votos por número de Planilla						Total	
				Nulos	1	2	3	4	5		6
3 de mayo	Colonia	Voto	8	0	99	224					323
Adolfo López Mateos	Colonia	Voto	6	0	134	199					333
Alfredo del Mazo Vélez	Colonia	Voto	9	10	152	216	265				643
Alfredo V. Bonfil	Colonia	Voto	9	124	140						264
Altamira	Colonia	Voto	10	3							3
Ampliación de los remedios	Colonia	Voto	6	0	34						34
Ampliación Altamira	Colonia	Sin votos	10	0	0						0
Ampliación Loma Linda	Colonia	Voto	7	4	93	264				1	362
Ampliación Minas el Coyote	Colonia	Voto	9	0	171						171
Ampliación Minas Palacio	Colonia	Voto	9	0	85						85
Ampliación Olímpica	Colonia	Voto	9	23	167	342					532
Ampliación San Esteban Huitzilacasco	Colonia	Voto	11	16	76						92
Benito Juárez	Colonia	Voto	9	15	100	301	384	0			800
Bosques de Echegaray Sección Electricistas	Fraccionamiento	Voto	6	6							6
Bosques de Echegaray	Fraccionamiento	Voto	2	0	41						41
Bosques de Moctezuma	Colonia	Voto	5	0	77						77
Buenavista	Colonia	Voto	11	4	196	397	125				722
Bulevares	Fraccionamiento	Voto	6	11		115		183			309
Capulín Soledad	Colonia	Voto	10	21	117						138
Cervecera Modelo	Colonia	Voto	2	18	324	192					534
Ciudad Brisa	Fraccionamiento	Voto	5	18	191						209
Ciudad Satélite	Fraccionamiento	Voto	1	58	696	525					1279
Colinas de San Mateo	Colonia	Voto	4	49	306	226	212				793
Colón Echegaray	Fraccionamiento	Voto	2	0	230	204					434

Colonial Satélite	Fraccionamiento	Voto	1	3							3
Cristóbal Colón	Fraccionamiento	Sin votos	1	0							0
Cuartos II 1a Sección	Colonia	Sin votos	8	0	0						0
Diez de Abril	Colonia	Voto	2	75	191						266
El Chamizal	Colonia	Voto	10	8	50						58
El Conde	Colonia	Voto	11	1	365	178					544
El Corralito	Colonia	Voto	8	22	68						90
El Mirador	Fraccionamiento	Voto	6	0	90						90
El Molinito	Colonia	Voto	11	3	98						101
El Olivar	Colonia	Voto	11	35	160						195
El Parque	Fraccionamiento	Voto	11	15	134						149
El Sauzalito	Fraccionamiento	Sin votos	1	0							0
Emiliano Zapata	Colonia	Voto	8	0	164	108					272
Estado de México (El Tambor)	Colonia	Voto	11	3		158	102				263
General Manuel Ávila Camacho	Fraccionamiento	Voto	11	5	53						58
Hacienda de Cristo (Ex Hacienda de Cristo)	Colonia	Voto	2	2	107	172					281
Hacienda Echegaray	Fraccionamiento	Voto	2	13	108	140	1				262
Hidalgo	Colonia	Voto	11	4	173	106	22	98			403
Independencia	Colonia	Voto	11	4	318	189		1	1	2	515
Industrial Alce Blanco	Fraccionamiento Ind.	Voto	2	9	164	172	0	0	0	0	345
Isidro Fabela (Tabiquera 11 y 12)	Colonia	Voto	9	22	70						92
Izcalli Chamapa	Colonia	Voto	9	187				457			644
Izcalli del Bosque	Fraccionamiento	Voto	5	8	25						33
Jardines de Bulevares	Fraccionamiento	Sin votos	6	0							0
Jardines de San Mateo	Fraccionamiento	Voto	5	105	374						479
Jardines de Satélite	Fraccionamiento	Voto	1	0	100						100
Jardines del Molinito	Fraccionamiento	Voto	10	39	140						179
La Alteña II	Fraccionamiento	Voto	1	3	98	39					140
La Alteña III	Fraccionamiento	Sin votos	1	0							0
La Cañada	Colonia	Voto	11	0	73						73

La Cañada-San Lorenzo Totolinga	Colonia	Voto	8	7							7
La Florida	Fraccionamiento	Voto	2	7	184						191
La Luna San Mateo Nopala	Colonia	Voto	3	7							7
La Mancha I	Colonia	Voto	9	0	218	302					520
La Mancha II	Colonia	Voto	9	0	445	285					730
La Mancha III	Colonia	Voto	9	10	185	198					393
La Punta (de Valle Dorado)	Colonia	Voto	10	0	94						94
La Rivera (Ampliación La Rivera)	Colonia	Voto	7	21	74	3	1				99
La Tolva	Colonia	Voto	10	23	84						107
La Universal	Colonia	Voto	7	70	110	0	0	0	0	0	180
Laderas de San Mateo	Fraccionamiento	Voto	5	6	62						68
Las Américas	Fraccionamiento	Voto	6	309	172						481
Las Colonias	Colonia	Voto	10	17	0	189					206
Las Huertas 1a Sección	Colonia	Voto	7	6	365	209	133				713
Las Huertas 2a Sección	Colonia	Voto	8	81	229	142	226	88			766
Loma Linda	Colonia	Voto	7	2	407	336	1	1			747
Loma Taurina	Colonia	Voto	6	6	57						63
Lomas de la Cañada	Colonia	Voto	11	0	124						124
Lomas de Occipaco	Colonia	Voto	5	0	240	235					475
Lomas de San Agustín	Colonia	Voto	7	0	288	365					653
Lomas de San Mateo	Fraccionamiento	Voto	5	35	295						330
Lomas de Santa Cruz	Fraccionamiento	Voto	1	4	49						53
Lomas de Sotelo	Fraccionamiento	Voto	2	8	47						55
Lomas de Tecamachalco	Fraccionamiento	Voto	11	167	307						474
Lomas del Cadete	Colonia	Voto	9	3	152	292	231				678
Lomas del Huizachal	Fraccionamiento	Voto	11	72	422	75					569
Lomas Verdes 1a Sección	Fraccionamiento	Voto	1	28	193						221
Lomas Verdes 3a Sección	Fraccionamiento	Voto	1	17	191						208
Lomas Verdes 4a Sección	Fraccionamiento	Voto	1	67	167						234
Lomas Verdes 5a Sección	Fraccionamiento	Voto	1	0	412	97					509
Lomas Verdes 6a Sección	Fraccionamiento	Voto	1	25	101						126
Los Álamos	Fraccionamiento	Voto	6	4	104						108

Los Cuartos	Colonia	Voto	8	20	223						243
Cuartos II 2da Sección	Colonia	Voto	8	12	0						12
Los Fresnos	Fraccionamiento	Voto	6	1	112						113
Los Pastores	Fraccionamiento	Voto	2	4	61						65
Los Remedios	Pueblo	Voto	7	11	262	433	0	0	0	0	706
Mártires de Río Blanco	Colonia	Voto	10	5	96	250	2		1	2	356
México 68	Colonia	Voto	4	3	322						325
México 86	Colonia	Voto	8	0		114	168	150	161		593
Minas el Coyote	Colonia	Voto	9	5	102	118	153	0	0	0	378
Minas el Tecolote	Colonia	Voto	8	9	35	0	0	0	0	0	44
Minas Palacio	Colonia	Voto	9	39	369	85	96				589
Total de votos en las localidades											50137

Anexo 4. Proceso de Elección de Consejos de Participación Ciudadana 2019-2021: Reporte de Elección por votación. Tlalnepantla de  
Baz

Localidad	Tipo de localidad	Tipo de elección	Región	Votos por número de Planilla						Total	
				Nulos	1	2	3	4	5		6
El Triangulo	Colonia	Voto	1	12	127	155					294
La loma	Pueblo	Voto	1	15	182	217					414
La Romana	Fraccionamiento	Voto	1	17	526	378					921
Rancho San Antonio	Fraccionamiento	Voto	1	5	101	173					279
San Javier	Fraccionamiento	Voto	1	7	121	190					318
Reforma Urbana	Colonia	Voto	1		230	115					345
San Pedro Barrientos	Pueblo	Voto	1		295	252	177				724
Puente de Vigas	Pueblo	Voto	1	12	57		139				208
Rosario 1 Sec. CROC 3	U.H	Voto	1	16	136	86					238
Rosario 1 Sec. CROC 2	U.H	Voto	1	7	134	63					204
Rosario 1 Sec. CROC 5	U.H	Voto	1		61	91					152
Rosario 1 Sec. 2-A	U.H	Voto	1	27	262	60					349
Rosario 1 Sec. 2-B	U.H	Voto	1	6	79	73					158
Rosario 1 Sec. 3-A	U.H	Voto	1	7	111	95					213
Rosario 2 Sec. 1	U.H	Voto	1	18	289	100					407
Xocoyahualco	Pueblo	Voto	1		242	135	201	56			634
El Cortijo	U.H	Voto	1	11	312	118					441
Hogares Ferrocarrileros	U.H	Voto	1	25	98	202	195				520
La Comunidad	Fraccionamiento	Voto	1	5	119	105	41				270
Los Reyes Ixtacala 1	Fraccionamiento	Voto	1	14	184	333					531
Los Reyes Ixtacala 2	Fraccionamiento	Voto	1	19	148	214					381
San Pablo Xalpa	Pueblo	Voto	1	22	317	301					640

Adolfo López Mateos	U.H	Voto	2	24	286	57					367
Vista Hermosa	Colonia	Voto	2	4	129	5	157				295
Viveros de la Loma	Fraccionamiento	Voto	2	3	53	115					171
IMSS Tlalnepantla	U.H	Voto	2	285	345						630
Lomas Bulevares	Fraccionamiento	Voto	2	8	238	109					355
Los Pirules	Fraccionamiento	Voto	2		267	215	168				650
Robles Patera	Colonia	Voto	2	2	71	85					158
Valle Hermoso	Fraccionamiento	Voto	2		88	140					228
Las Margaritas 2	Fraccionamiento	Voto	2		178	339					517
San Andrés Atenco	Pueblo	Voto	2	3	87	55					145
San Andrés Atenco Ampliación	Colonia	Voto	2	5	235	134					374
San Lucas Tepetlaco	Pueblo	Voto	2	3	170	163	141				477
Valle de los Pinos 1	Fraccionamiento	Voto	2	5	220	118					343
La Joya Ixtacala	Colonia	Voto	3	25	208	239					472
San Juan Ixtacala	Pueblo	Voto	3	13	309	150	133				605
Ahuehuetes	Colonia	Voto	3	11	204	35					250
Izcalli Pirámides 1	Fraccionamiento	Voto	3	13	185	605	211				1014
Izcalli Pirámides 2	U.H	Voto	3	18	197	225					440
Media Luna	Colonia	Voto	3		91	67					158
Tabla Honda	U.H	Voto	3	2	121	220					343
Valle Ceylán	Fraccionamiento	Voto	3	11	301	586	41				939
Cuauhtémoc	Colonia	Voto	3	16	170	262	187				635
Gustavo Baz Prada Ampliación	Colonia	Voto	3	70	106	233					409
Independencia	Colonia	Voto	3		233	155					388
Independencia Ampliación	Colonia	Voto	3		173	158					331
Santa Cecilia	Fraccionamiento	Voto	3	10	122	221					353
Santa Cecilia Acatitlán	Pueblo	Voto	3	22	198	100	260	144			724
Valle de las Pirámides	Fraccionamiento	Voto	3	5	123	299					427
Chalma la Unión	Fraccionamiento	Voto	3	6	173	203					382

El Arenal	Colonia	Voto	3	7	63	193					263
El Puerto	Colonia	Voto	3	14	258	151					423
El Tenayo Centro	Colonia	Voto	3	22	246	7	281				556
El Tenayo Norte	Colonia	Voto	3	5	154	8					167
Ex ejidos de San Lucas P.	Colonia	Voto	3	18	101	258					377
La Arboleda	Colonia	Voto	3	5	63	42					110
San Lucas Patoni	Pueblo	Voto	3	14	271	225					510
San Miguel Chalma	Pueblo	Voto	3		153	323					476
Lázaro Cárdenas 1	Colonia	Voto	4	38	649	175					862
Lázaro Cárdenas 2	Colonia	Voto	4	272	796	51					1119
Lázaro Cárdenas 3	Colonia	Voto	4	55	799	370	477	163			1864
Magisterial Siglo XXI	U.H	Voto	4	4	134	86					224
Atrás del Tequiquil	Colonia	Voto	4	4	86	74					164
Constitución de 1917	Colonia	Voto	4	16	343	80	315	274			1028
Dr. Jorge Jiménez Cantú	Colonia	Voto	4	65	239	813	303	891	99		2410
Ex Ejido de Tepeolulco	Colonia	Voto	4		326	179					505
La Petrolera	Colonia	Voto	4	10	89	180					279
San Isidro Ixhuatepec	Colonia	Voto	4	25	292	297					614
San José Ixhuatepec	Colonia	Voto	4	36	172	272					480
Ampliación San Javier	Colonia	Asamblea	1		10						10
Benito Juárez Centro	Colonia	Asamblea	1		10						10
21 de marzo	Colonia	Asamblea	1		56						56
Comunidad Betania	Fraccionamiento	Asamblea	1		19						19
Cooperativa la Romana	Colonia	Asamblea	1		11						11
El olivo 1	Colonia	Asamblea	1		80						80
El olivo 2 parte alta	Fraccionamiento	Asamblea	1		67						67
El olivo 2 parte baja	Fraccionamiento	Asamblea	1		34						34
Franja Férrea	Colonia	Asamblea	1		8						8
Franja Municipal	Colonia	Asamblea	1		27						27
Hogar Obrero	Colonia	Asamblea	1		8						8

Isidro Fabela	Colonia	Asamblea	1		11					11
La Azteca	Colonia	Asamblea	1		0					0
La Blanca	Colonia	Asamblea	1		75					75
La Providencia	Colonia	Asamblea	1		9					9
Lomas de Calvario	Colonia	Asamblea	1		4					4
Santa María Talayacampa	Pueblo	Asamblea	1		150					150
Unidad Barrientos	U.H	Asamblea	1		115					115
La Escuela	Colonia	Asamblea	1		0					0
La Mora	Colonia	Asamblea	1		20					20
Rosario 1 Sec. CROC 3-B	U.H	Asamblea	1		7					7
Rosario 1 Sec. CROC 7	U.H	Asamblea	3		17					17
Rosario 1 Sec. 2-C	U.H	Asamblea	1		12					12
Rosario 1 Sec. 3-B	U.H	Asamblea	1		27					27
Rosario 2 Gasera	U.H	Asamblea	1		20					20
Rosario 2 Sec. 3	U.H	Asamblea	1		47					47
San Jerónimo Tepletlacalco	Pueblo	Asamblea	1		0					0
San José Puente de Vigas	Pueblo	Asamblea	1		16					16
Gustavo B Prada Los Reyes I.	U.H	Asamblea	1		0					0
Los Reyes	Pueblo	Asamblea	1		0					0
Los Tejavanes	U.H	Asamblea	1		23					23
Tlalnemex	Colonia	Asamblea	1		21					21
Ampliación Vista Hermosa	Fraccionamiento	Asamblea	2		41					41
El Mirador	Colonia	Asamblea	2		133					133
Electra	Fraccionamiento	Asamblea	2		32					32
Las Rosas	Fraccionamiento	Asamblea	2		15					15
Miguel Hidalgo	Colonia	Asamblea	2		78					78
Valle de los Pinos 2	Fraccionamiento	Asamblea	2		50					50
Viveros del Río	Fraccionamiento	Asamblea	2		88					88
Viveros del Valle	Fraccionamiento	Asamblea	2		117					117
Benito Juárez	Colonia	Asamblea	2		45					45

Cumbres del Valle	Fraccionamiento	Asamblea	2		29					29
La Joya Chica	Fraccionamiento	Asamblea	2		35					35
Lomas de Atlaco	Colonia	Asamblea	2		14					14
Lomas de Valle Dorado	Fraccionamiento	Asamblea	2		22					22
Lomas Tulpan	Colonia	Asamblea	2		6					6
Residencial el Dorado	Fraccionamiento	Asamblea	2		53					53
Rincón del Valle	Fraccionamiento	Asamblea	2		0					0
Tequexquináhuac	Pueblo	Asamblea	2		104					104
Tequexquináhuac Parte Alta	Colonia	Asamblea	2		10					10
Valle Dorado	Fraccionamiento	Asamblea	2		25					25
Bellavista Satélite	Fraccionamiento	Asamblea	2		17					17
Bosques de México	Fraccionamiento	Asamblea	2		15					15
Ex Hacienda Santa Mónica	Colonia	Asamblea	2		38					38
Francisco Villa	Colonia	Asamblea	2		36					36
Jacarandas	Fraccionamiento	Asamblea	2		28					28
Jardines Bellavista	Fraccionamiento	Asamblea	2		45					45
Jardines de Santa Mónica	Fraccionamiento	Asamblea	2		11					11
Leandro Valle	Colonia	Asamblea	2		38					38
Lomas de San Andrés Atenco	Colonia	Asamblea	2		100					100
Lomas de San Andrés Atenco Ampliación	Colonia	Asamblea	2		0					0
Lomas de San Andrés Atenco Ampliación 2	Colonia	Asamblea	2		0					0
San Lucas Tepetlascalco Ampliación	Fraccionamiento	Asamblea	2		18					18
Valles de Santa Mónica	Colonia	Asamblea	3		20					20
Bosques de Ceylán	U.H	Asamblea	3		6					6
Ex Hacienda de en Medio	U.H	Asamblea	3		33					33
Maravillas de Ceylán	Fraccionamiento	Asamblea	3		10					10
Prado Vallejo	Colonia	Asamblea	3		241					241
Prensa Nacional	Fraccionamiento	Asamblea	3		253					253

Rosario Ceylán	Colonia	Asamblea	3		11					11
San Antonio Ixtacala	Colonia	Asamblea	3		37					37
San Juan Ixtacala Ampliación Norte	Colonia	Asamblea	3		9					9
Venustiano Carranza	Colonia	Asamblea	3		33					33
Cecilia Mora	Colonia	Asamblea	3		85					85
Jesús García Corona	Colonia	Asamblea	3		0					0
Jesús García Corona 2	Colonia	Asamblea	3		0					0
La Ferrocarrilera el Hoyo	Colonia	Asamblea	3		0					0
La nueva Ferrocarrilera	Colonia	Asamblea	3		40					40
Loma Escondida	Colonia	Asamblea	3		17					17
Rancho San Rafael	Pueblo	Asamblea	3		0					0
Río San Javier	Pueblo	Asamblea	3		53					53
San Bartolo Tenayuca	U.H	Asamblea	3		97					97
San Rafael	Colonia	Asamblea	3		27					27
El Tenayo	Colonia	Asamblea	3		21					21
Ex Ejido de Santa Cecilia	Fraccionamiento	Asamblea	3		200					200
Gustavo Baz Prada	Colonia	Asamblea	3		25					25
Loma Bonita	Colonia	Asamblea	3		20					20
Los Ángeles	Colonia	Asamblea	3		0					0
Acueducto Tenayuca	Fraccionamiento	Asamblea	3		20					20
Ampliación Arboleda	Colonia	Asamblea	3		11					11
Chalma la Barranca	Colonia	Asamblea	3		21					21
El Tenayo Sur	Colonia	Asamblea	3		10					10
Las Palomas	Colonia	Asamblea	4		0					0
Poder de Dios	Colonia	Asamblea	4		33					33
Constituyentes de 1857	Colonia	Asamblea	4		24					24
División del Norte	Colonia	Asamblea	4		0					0
Concepción Zepeda	Colonia	Asamblea	4		0					0
La Laguna	Colonia	Asamblea	4		98					98



Lomas de San Juan Ixhuatepec	Pueblo	Asamblea	4		0						0
Marina Nacional	U.H	Asamblea	4		12						12
San Juan Ixhuatepec	U.H	Asamblea	4		40						40
Bahía del Copal	U.H	Asamblea	4		11						11
Colinas de San José	U.H	Asamblea	4		19						19
Total de votos en las localidades											37336

Anexo 5. Entrevista al Jefe de Departamento de Atención a los COPACI en Tlalnepantla de Baz

**Pablo García: Comenzamos, la pregunta número 1 indica que Dentro de las facultades de los COPACI encontradas en los artículos 72 al 76 de la ley orgánica para los municipios del Estado de México se encuentran facultades para participar en el diseño de planes y programas municipales por parte de los COPACI, ¿de qué manera el ayuntamiento promueve la participación de los COPACI en estas actividades?**

Lic. Raymundo Caballero: Desde principios de la administración, a través del COPLADEMUN se hacen una serie de audiencias públicas, estas audiencias se hacen todos los martes. Todos los martes el presidente [Raciél Pérez Cruz] abre audiencias públicas, y también se hacen mega jornadas de servicios públicos, entonces se va a las comunidades, se hace la jornada y después el presidente los cita los martes. En estas audiencias públicas con los Consejos de Participación Ciudadana, pero no solo con ellos sino también con los vecinos e integrantes de las asociaciones, con ellos el presidente intercambia puntos de vista, cómo fue lo que se trabajó, qué fue lo que se hizo, qué es lo que no se hizo, de lo que se hizo qué es lo que se hizo mal, porque hay que reconocer que no todo lo que se hace está bien hecho. Entonces en estas audiencias muchas de las inquietudes que surgen también es precisamente porque son de atención inmediata, por las características de los proyectos. Hay muchos espacios que se están recuperando, por ejemplo, las zonas ferrocarrileras son espacios con derechos de uso de vía que en su tiempo funcionaron muy bien. Ahora ya tenemos la oportunidad de desincorporarlos, pero lleva todo un procedimiento, entonces estas personas están muy interesadas en recuperar estos espacios [vecinos, COPACI, organizaciones de la sociedad civil], entonces ahí, ellos participan ahí directamente. Nosotros ayudamos en la gestión con las estancias federales y estatales para poderlos recuperar, también hay espacios debajo de las torres de alta tensión, en los rellenos sanitarios.

A veces también traen un proyecto debido a que no todos los consejos tienen oficinas de atención, entonces ellos nos dicen: hay un predio municipal o que se presume que sea municipal, cuál es nuestra función ahí, a través del departamento de patrimonio, vemos la situación jurídica del predio, o sea que sea municipal, y si es así, vamos haciendo un programa de trabajo a corto, mediano y largo plazo. Así es como nosotros pretendemos que la participación sea a través de una planeación con un programa de trabajo de corto, mediano y largo plazo.

**Pablo García: Entonces por medio de los COPLADEMUN se planean las audiencias que se llevan a cabo los martes y la incorporación de los COPACI en diversas temáticas de importancia para ellos. Bueno, entonces desde su perspectiva, cuáles son las principales áreas de oportunidad de los COPACI técnica, jurídica, administrativas, etc.**

Lic. Raymundo Caballero: Resulta muy curioso, para ser COPACI en primera instancia no se les pide ningún tipo de escolaridad, ningún tipo de experiencia, por lo que cualquier ciudadano puede ser COPACI, pero resulta curioso que dependiendo de la problemática que tengan en sus comunidades, se hacen expertos y de repente nos hablan hasta con términos muy técnicos, sobre todo en la cuestión de la tenencia de la tierra. Por ejemplo, ya nos hablan de todas las instancias que tienen que ver, a veces nosotros no conocemos todos esos procedimientos, a veces ellos nos van guiando parecería un poco “fuera de”, pero se vuelven expertos en su temática. Si tienen un problema de agua, por ejemplo, después ellos nos hablan del porqué el agua no sube a su comunidad, entonces ellos nos explican que el pozo de visita está rebombeando al pozo de gravedad, te hacen la ruta del agua, se vuelven expertos. Entonces se van desarrollando así. Pero cuáles son sus áreas de oportunidad, en cuanto a las técnicas hay mucho acercamiento con las áreas desde infraestructura urbana, mantenimiento urbano el mismo OPDM [Organismo Público Descentralizado Municipal], en cuanto a las cuestiones políticas y administrativas constantemente tenemos cursos aquí y constantemente se les hace una invitación. Parte de la política de este departamento es que todas las actividades que se lleven a cabo dentro de todas las direcciones sean de puerta abierta, entonces siempre los estamos invitando, cada semana hay un curso, hay un programa, hay una actividad, la invitación se hace de manera abierta.

Aquí también nosotros nos enfrentamos a que la Ley Orgánica nos dice que sus cargos o puestos van a ser honoríficos. Entonces, a veces eso nos limita y los limita, porque nos dicen: yo tengo todas las ganas de ir, pero no tengo el recurso para destinarlo, entonces o trabajo o voy al curso. A veces es muy satisfactorio porque ellos nos dicen: Dejé de trabajar por venir a tal conferencia, o dejé de trabajar por asistir a este curso. Para nosotros es muy satisfactorio, pero para ellos es un freno de mano que tienen.

**Pablo García: ¿Cree que brindarles un sueldo mejoraría la calidad o el interés y por tanto su capacitación y preparación de estos consejos?**

Lic. Raymundo Caballero: Tal vez no un sueldo, porque definitivamente su participación debe ser desde el ámbito social, tal vez un sueldo no resuelva la situación. Pero si pudiéramos ver la manera de que ellos por cada curso que tomen se les reconociera de forma académica o curricular, creo que eso si los fortalecería. Porque si bien es cierto están destinando una parte de su tiempo, también ganaría ellos en la parte curricular.

**Pablo García: ¿El ayuntamiento tiene un plan para intervenir en las áreas de oportunidad de los COPACI? ¿Cuáles son las intenciones para mejorar estas áreas de oportunidad?**

Lic. Raymundo Caballero: Nosotros tratamos de darles todas las facilidades, por ejemplo, si se hace una conferencia, nosotros en primera instancia, aprovechamos la tecnología, el uso de las redes sociales, el Facebook, el Whats App, y lo que nosotros hacemos es lanzar la invitación. Si nosotros vemos que esta invitación si tiene demanda, si despierta interés, entonces nosotros les proporcionamos transporte, hacemos una ruta para poder ir por ellos y luego los volvamos a regresar. Así es como nosotros tratamos de ayudarlos. Otra cosa que hacemos es que los horarios de estos cursos o conferencias sean de conveniencia para la mayoría, porque si bien es cierto que todos trabajan de día. Tratamos de hacer los cursos por la tarde o de noche a veces en las tardes se facilita un poco más. Aquí hay que destacar la participación de las mujeres, actualmente tenemos más participación de las mujeres que de hombres.

**Pablo García: ¿Sabe cuántas mujeres presidentas de COPACI y cuántos hombres aproximadamente?**

Lic. Raymundo Caballero: Es a la par, otra de las innovaciones de esta administración fue que se hicieron de manera equitativa en la integración de las planillas, esto quiere decir que por cada hombre debe haber una mujer. Otro de los candados que se pusieron es que si el propietario del puesto es mujer el suplente también debe ser mujer, para que no se diera el caso de que después se invirtiera y después hicieran renunciar a la propietaria para que subiera el hombre. En este caso tratamos de hacerlo equitativo, equidad de género en la convocatoria. Entonces, pues bueno de

entrada, tenemos estadísticamente 50% de hombres y 50% de mujeres, aunque pues bueno, históricamente en los consejos comienzan participando todos y terminan pulverizándose. En estos momentos la participación es mayor de las mujeres, porque si bien es cierto empezaron 50 y 50, yo creo que ahorita debe de haber un 65 a 70 por ciento más de mujeres activas que de hombres.

**Pablo García: ¿El ayuntamiento tiene un plan para incentivar que la ciudadanía incremente la participación ciudadana a través de los COPACI?**

Lic. Raymundo Caballero: Si, por supuesto, con cada proyecto que los COPACI pueda llevar a su comunidad esto les da alicientes a los integrantes de los COPACI para que puedan seguir adelante. Cuál es este plan, pues un programa de trabajo a corto, mediano y largo plazo. Pero ellos saben que los presupuestos nos son suficientes para cubrir todas las necesidades de unas comunidades que han sido abandonadas por muchos años, por muchas administraciones. Actualmente, a nosotros nos está explotando este fenómeno, quiere decir que en las comunidades donde no se había hecho nada en 30 o 40 años están en total estado de abandono. Entonces ahorita nosotros empezamos a hacer una calle y los vecinos nos dicen: que bueno que ya hiciste una calle, pero te faltan 15 más, entonces no hay presupuesto que alcance, porque realmente no es solo asfaltar la calle, resulta que la red hidráulica no sirve, la red sanitaria no sirve, las banquetas ya no sirven. Entonces el presupuesto que se tenía para hacer 10 calles se reduce a 4 o 5 por todo lo demás que implica hacer una calle. No le vemos sentido solo cambiar el pavimento cuando el drenaje es insuficiente, cuando la red hidráulica ya cumplió su vida útil. Porque entonces serían recursos tirados a la basura, porque al final de cuenta en 2 o 3 meses vamos a tener la fuga, entonces no sería congruente eso.

**Pablo García: Entonces ustedes promueven la participación de los ciudadanos a través del COPACI participan mediante los planes a corto, mediano y largo plazo, esto planes cómo se les informa a los COPACI, cómo los llevan a cabo, o cada COPACI es libre de tener su planeación.**

Lic. Raymundo Caballero: Si, cuando se hace las planillas para la elección se les pide un programa de trabajo, desde ahí ellos están visualizando qué es lo que van a hacer, qué es lo que requieren sus comunidades. Entonces desde ese momento los COPACI ya traen su programa,

aparte de eso, en las audiencias de los martes, que procuramos que sean por lo menos tres veces al año con cada comunidad, ahí es donde las comunidades exponen sus proyectos y ahí es donde se les informa si se puede realizar el proyecto o no se puede, y si no se puede por qué no se puede o en cuánto tiempo se va a poder. Esto alienta a los consejos ya que no van a estar aquí diario pidiendo un puente que no se tienen las condiciones para hacerlo. Por ejemplo, tuvimos un caso el fin de semana en zona oriente, esta zona colinda con Ecatepec. Entonces tuvimos un pleito porque los vecinos reclamaban que el bacheo solo se hizo en la mitad de la calle, y nosotros les comentamos que la otra media calle correspondía a Ecatepec y así funcionan los límites territoriales. Administrativamente nosotros no podemos invertir en la otra mitad de la calle porque se estaría incurriendo en desvío de recursos, pero eso la comunidad no lo entiende, no entiende de leyes, no entiende de desvíos de recursos. Lo que entiende la comunidad es que es una calle en donde ellos viven y que necesitan pavimento, ellos no distinguen entre un gobierno municipal, otro estatal o un gobierno federal, a ellos lo que les importa es que se pavimente la calle y se les hace absurdo que solo se va a pavimentar la mitad de la calle, si ya estás aquí hazla toda. Entonces este fin de semana tuvimos ese problema con una ciudadana, que hasta en una forma agresiva increpaba al presidente y el presidente por más que le intentaba explicar, pues a ella le valía, ella decía yo quiero mi calle y me haces mi calle, pero bueno platicando con ellos se les invita a que hagan consciencia. Además de decirle que los límites territoriales es un tema que no le quieren entrar las autoridades, porque es muy fácil decir no me toca a mí le toca al otro o no lo puedo hacer porque es el límite, pues no, en esta ocasión y aprovechando la buena voluntad y el acercamiento que hay entre el alcalde Raciél Pérez con el alcalde Fernando Vilchis se buscará que la obra de esa calle termine este año en coordinación con las dos autoridades.

**Pablo García: En cuanto al plan que se les solicita a los COPACI cuando se postulan, ¿ese requisito fue de esta administración o dónde lo podemos ver de manera institucionalizada o reglamentada?**

Lic. Raymundo Caballero: Ese requisito se les pidió en la convocatoria, efectivamente no hay un reglamento porque todo está normado desde la Ley orgánica municipal, el bando municipal, entonces consideramos que un reglamento no lo necesitamos como tal, porque tenemos todo el marco jurídico, lo que hace falta nada más es aplicarlo.

**Pablo García: ¿Entonces ustedes no ven necesario el uso de un reglamento?**

Lic. Raymundo Caballero: No vemos necesario como tal el uso de reglamento, ya que consideramos que ya hay un marco jurídico fuerte y sustentado.

**Pablo García: El ayuntamiento promueve la profesionalización de los integrantes de los COPACI, entendiendo la profesionalización como la mejora de las habilidades de una persona para hacerla más competente en su profesión, entonces ¿Ustedes brindan capacitaciones para que los COPACI mejoren su trabajo?**

Lic. Raymundo Caballero: Como te decía en un principio nosotros no pedimos que las personas que integran el COPACI sean profesionistas, sin embargo, constantemente estamos ofreciendo cursos, talleres a través de todos los institutos del ayuntamiento, entonces en ese sentido siempre estamos ofreciéndoles una gama muy amplia de cuestiones que pueden hacer. Ellos se pueden acercar, lo que nosotros pensamos es que mientras más personas conozcan los programas que tiene el ayuntamiento mayor es el beneficio que van a traer.

**Pablo García: ¿Las capacitaciones o cursos que se les dan son en temas de participación ciudadana, en temas administrativos o temas hasta de derechos humanos, etc.?**

Lic. Raymundo Caballero: Nosotros aquí en el departamento, de entrada, cuando ellos fueron electos les dimos un curso de capacitación, pero no fue limitativo, cada que ellos requieren de un curso con todo gusto ellos nos dicen cuál es el tema y nosotros podemos brindarlo. Nosotros lo agendamos y nosotros lo damos. En nuestro ámbito es en específico planeación participativa, pero también los podemos vincular con otras instancias como el instituto municipal de la mujer, el instituto de salud, el instituto del deporte, por ejemplo.

**Pablo García: ¿En estas capacitaciones ustedes llevan un registro de quienes asisten, se toma asistencia o hay actas de quienes están participando, hay un seguimiento a estas capacitaciones?**

Lic. Raymundo Caballero: Si, por supuesto, a cada evento que nosotros los invitamos siempre se toma una lista de asistencia, para ver quiénes son y cómo los podemos seguir apoyando

**Pablo García: ¿El ayuntamiento tiene un plan para impulsar el uso de herramientas e instrumentos contemplados en el bando municipal, por esto me refiero a los instrumentos que vienen en el bando municipal como derecho de petición, audiencia pública, audiencia privada, etc.? ¿Cómo se realiza este plan?**

Lic. Raymundo Caballero: Si, mucho de lo que tiene que ver con los consejos de participación, ellos son nuestros principales gestores como lo indica la ley orgánica. Ellos siempre gestionan y son el vínculo de la ciudadanía con el gobierno municipal. En este sentido todas las direcciones del ayuntamiento y todos los institutos tiene que ver con los consejos. No hay ninguna que no trabaje con ellos, entonces, de entrada, con su derecho de petición. Si bien, es cierto que la ley orgánica nos obliga a darles una hoja membretada y un sello oficial, nosotros se los damos, porque es una forma de identificar a estas personas como consejos de participación, y en este sentido también darles agilidad a todas sus gestiones. Como también sabemos, ellos como interlocutores de la ciudadanía traen todas esas peticiones más sentidas de la comunidad. De igual forma, con las audiencias públicas el presidente hace desayunos con ellos [COPACI]. Se hace una agenda de trabajo, pero es un desayuno de trabajo, no es un desayuno social, ahí los consejos y las organizaciones responden cuáles son sus gestiones. En ese desayuno tenemos de todo, desde los que lo felicitan hasta los que le reclaman, pero bueno todo es bien recibido, sabemos que hay pendientes, si los hay, pero la mejor forma de darle seguimiento es darle transparencia a todo nuestro trabajo, que sepan por qué si o por qué no hasta dónde si o hasta dónde no.

**Pablo García: De todos los instrumentos que se localizaron en el Bando municipal no encontré un procedimiento de ¿cómo se puede hacer uso de esas herramientas, y además cuál de todos esos instrumentos es el más ocupado?**

Lic. Raymundo Caballero: En cuanto al derecho de petición, es desde que ellos ingresan una gestión o solicitud se le asigna un número de seguimiento, este número todas las áreas lo tenemos y bueno a través del sistema no podemos dejar ningún oficio abierto. Ya sea que se le de atención o que se le diga que no y por qué no se puede hacer, pero siempre quedan registradas sus solicitudes. No se quedan abiertas [las solicitudes en el sistema], ellos en todo momento y nosotros sabemos en qué parte dentro del sistema está, con esto me refiero a cómo se le va a dar atención o si ya se le dio atención. Eso es en cuanto al derecho de petición. En cuanto a la audiencia pública se hacen todos los martes, también se hacen audiencias privadas. Por supuesto que se usan, cuando es un tema específico de alguna comunidad. También tenemos la integración de los COCICOVIS, estos principalmente a través de la contraloría es como se integran y es precisamente para integrarse en la ejecución de las obras y ver realmente que la obra cumpla con todo lo que se está contratando.

También es importante decirte que aquí se han hecho uso de las fianzas que han dejado las constructoras porque no cumplen con todo lo que se estipula en el contrato.

**Pablo García: Continuando, con los mecanismos de participación ciudadana localizados en el Bando municipal, ¿cómo se les da seguimiento?**

Lic. Raymundo Caballero: Se integran al sistema mediante un número de registro, y mediante cualquier terminal del ayuntamiento ya que están conectadas en red. Después, podemos ver si ya se le dio atención, si no se le ha dado, a quien se le turna porque la ciudadanía no está obligada a saber específicamente quién es la autoridad competente. A veces, aquí nos solicitan una poda de un árbol, obviamente nosotros no somos la instancia más adecuada. Entonces nosotros lo que hacemos es turnarla, pero también en ese registro por ley se los recibimos, independientemente tenemos la obligación de recibirlo. Si no es que se recibe por oficialía de partes, ya que todo debe ingresar por allá, entonces nosotros lo recibimos, lo enviamos a oficialía de partes y lo turnamos a la instancia que corresponda. En este departamento lo que haces es ver el expediente de las comunidades, cuáles son las solicitudes que han ingresado. Por eso nosotros les pedimos que nos marquen una copia para nosotros estar enterados de que es lo que están gestionando y poderlos apoyar a través del seguimiento.

**Pablo García: ¿El ayuntamiento capacita a los miembros del COPACI para el uso de las herramientas e instrumentos contemplado en el Bando Municipal?**

Lic. Raymundo Caballero: Se les capacitó al inicio de la administración, porque algunos ni siquiera hacen un oficio, les daba miedo hacerlo. Ellos nos comentan: es que es la primera vez que participo. Otra de las cuestiones más interesantes de esta administración, es que muchas personas que no habían participado, ahora se animaron y ahora decidieron participar y además ganaron para ser consejos. Esto es interesante cuando llegan y nos dicen: es que no se hacer un oficio, no tengo ni computadora, cómo lo voy a hacer. Nosotros les decimos no te preocupes, no es forzoso que tenga que ser a computadora, no tiene que cumplir con todos los elementos de un oficio. Ustedes redáctenlo, pero lo que si se vale es que vaya plasmada la petición para nosotros poder darle seguimiento. Esta capacitación se hizo al inicio, pero no es limitativa, al momento que ellos consideren que requieren otro curso para cualquier otra cosa, nosotros con todo gusto se los damos aquí o sino, pedimos el apoyo de los demás compañeros.

**Pablo García: Y en el uso del derecho de plebiscito, el derecho de referéndum, estas herramientas de participación ciudadana más elaboradas que requieren cierto número de participantes y tiene restricciones, ¿Ustedes dan a conocer de como habilitar estos canales de participación?**

Lic. Raymundo Caballero: Por ejemplo, el cabildo público por ley debe realizar un cabildo abierto. Entonces cuando se va a realizar un cabildo abierto y cuando los regidores, presidente y síndicos definen el tema, se abre una convocatoria y nosotros como departamento la publicamos en las redes sociales y dependiendo del tema tenemos participación de los COPACI.

**Pablo García: Los ayuntamientos para cumplir sus planes y programas, por ejemplo, servicios como atención médica, asignación de becas, asignación de despensas, apoyo de material para la organización de fiestas y mejoramiento de servicios públicos ¿ustedes utilizan a los COPACI como medios de comunicación entre la población y las autoridades? ¿Cuáles serías sus principales formas de comunicación?**

Lic. Raymundo Caballero: El ayuntamiento tiene muchos programas de cuestiones sociales, anteriormente los recursos se bajaban a través de comités que se integraban en las mismas comunidades, pero bueno, a través de la nueva política de bienestar lo que se hace es que se realiza un censo y se levanta la información de la comunidad. A los consejos por supuesto que se les pide su punto de vista, si se les toma en cuenta, pero ya no se bajan los recursos a través de ellos. Porque la cuestión es que los recursos deben de llegar a donde deben de llegar con los menores intermediarios posibles. Entonces directamente se hace el censo, a los COPACI se les toma su punto de vista, pero los recursos ya no se bajan a través de ellos, o sea ya no se les da a ellos para bajarse a las comunidades. Actualmente, se les ha quitado el poder de decisión, de decir a quien si a quien no, ahora el que decide directamente es el gobierno a través de los censos. Antes los recursos se les daban a los COPACI, en muchos casos los programas de desarrollo social a ellos se les decía. Por ejemplo, les decíamos tenemos 100 tinacos, entonces solicitábamos un listado al COPACI donde ellos decidían a quien tenían que entregarse. Entonces, no en todos los casos, pero en algunos no eran tan transparentes a la hora de la entrega, a veces eran familiares, amigos, vecinos los que recibían el apoyo. En muchos casos realizábamos esos comentarios, les invitábamos a ver a personas que tenían mayor necesidad que a quien se los otorgaban. Pero también es muy difícil

decir quien necesita más que otro el beneficio. Ve a una comunidad de alta marginalidad y decide quién merece tener un calentador solar y quién no, es muy difícil. Entonces lo que tratamos de hacer es quitarles ese problema con los vecinos. Nosotros les decimos: ahora tu no vas a ser el malo de la historia. Es decir, el que decide a quién se le va a apoyar y a quién no, déjanos esa chamba a nosotros.

**Pablo García: Ahora, de la siguiente lista de hábitos y prácticas ¿Cuáles realizan los COPACI para poder concretar sus intereses ante el ayuntamiento? Marchas y plantones, Asambleas o reuniones de los COPACI con los funcionarios del ayuntamiento, Juntas entre los vecinos y funcionarios, emisión de solicitudes a través de oficios o el uso de las famosas “palancas”, por ejemplo: mi amigo es el director o conozco a tal persona y mediante esa relación concretar sus solicitudes.**

Lic. Raymundo Caballero: Yo creo que en primer lugar pondría la emisión de oficios. En segundo lugar, pondría las asambleas entre los funcionarios y los COPACI, porque a través del oficio se les cita para la revisión de sus gestiones. Después las juntas entre los vecinos y funcionarios. Marchas y plantones han sido contadas, las hemos tenido muy pocas veces, han sido contadas, no han sido realmente muchas. Y la relaciones entre COPACI Y funcionarios definitivamente no, porque lo que caracteriza a esta administración es que el tráfico de influencias pues se terminó. Por ejemplo, aquí hemos tenido a un diputado que le han caído en el alcoholímetro no se le ha dado la famosísima atención, cumplió con su arresto.

**Pablo García: Por qué pregunto esto, se debe a que investigaciones anteriores, realizadas hace como 6 años en el municipio de Tultitlán indicaban que los COPACI ocupaban mucho las relaciones con los funcionarios. Entonces este es el estudio comparativo entre los municipios.**

Lic. Raymundo Caballero: Lo tenemos, es un mal muy difícil de erradicar, si tú me preguntas hay funcionarios corruptos en esta administración, yo te diría que si, por supuesto que lo hay. Pero, créeme que ahora se están cuidando un poco más porque hay cero tolerancia por parte del alcalde. El alcalde, cuando se realizan las audiencias y no solo en audiencias, en todos lados el invita que si conocen a un funcionario público o un acto de corrupción lo denuncien. Si tú ves la página del ayuntamiento él es el primero que instruye que se suban videos de compañeros policías, porque son de los que hay más casos. En los videos se ven como están ahí pidiendo la mordida, el moche,

la aportación voluntaria. Entonces, el presidente es el primero en decir súbánlos. Tenemos la parte de la contraloría de la comisaría de asuntos internos que debería darle seguimiento. Actualmente, es muy difícil darle seguimiento con solo una denuncia para destituir o comprobar un acto de corrupción, es muy difícil. Aunque el ciudadano nos diga mira aquí está el video, a veces el ayuntamiento lo destituye y después cualquier juez indica su reincorporación y también se le pagan los salarios caídos. Esta administración ha tenido que pagar ese tipo de demandas, ha tenido que pagar demandas estratosféricas. Y se tenían que pagar por que eran unos laudos dictados por el juez, fueron demandas de millones de pesos. Ahí se tenían, despedían al compañero y después de varios años teníamos que pagarlos.

Anexo 6. Entrevista al Jefe de Departamento de Capacitación de las Autoridades Auxiliares en  
Naucalpan de Juárez

**Hola mi nombre es Pablo García me encuentro realizando un trabajo sobre participación ciudadana, Naucalpan de Juárez es una de mis observaciones. Lo anterior se debe a que ustedes cuentan con un reglamento de participación ciudadana y dentro de este reglamento cuentan con herramientas que los COPACI pueden ocupar para incorporar sus intereses dentro de los planes y programas del municipio. Me gustaría realizar una serie de preguntas encaminadas en este tema.**

Jefe de Departamento en Capacitación: No hay ningún problema. Tú me dices cuando comenzamos.

**Pablo García: Ok, la pregunta número 1 es con respecto a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Dentro de las facultades de los COPACI encontradas en los artículos 72 al 76 de la ley orgánica para los municipios del Estado de México se encuentran facultades para participar en el diseño de planes y programas municipales por parte de los COPACI, ¿de qué manera el ayuntamiento promueve la participación de los COPACI en estas actividades?**

Jefe de Departamento en Capacitación: En primera instancia la actual administración promueve la participación de los COPACI desde antes de que se tomara protesta. Los COPACI y delegados participaron en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, nos apoyamos en ellos para realizar una consulta directa donde se llenaron encuestas de consulta ciudadana para la formación del plan. En esa encuesta se les preguntaban a los vecinos sobre temas de seguridad, economía, servicios públicos y sus principales prioridades dentro de sus comunidades. Otra forma en que el ayuntamiento promueve la participación de los COPACI es a través de nuestros delegados territoriales, ellos son el primer contacto que los consejos tienen con el ayuntamiento. Los delegados territoriales visitan cada una de las colonias que les corresponden, se encargan de recoger peticiones y solicitudes.

Además, la Dirección de Participación Ciudadana está preparando una serie de capacitaciones para los delegados territoriales, estas capacitaciones están dirigidas a que ellos puedan mejorar las relaciones que tienen con los consejos.

**Pablo García: Estas capacitaciones ¿cuándo se realizarán y cuál es su objetivo?**

Jefe de Departamento en Capacitación: Están planeadas para diciembre, su objetivo es mejorar las capacidades de nuestros delegados territoriales en cuanto a generar conciencia en los consejos de que sus peticiones llevan un cierto proceso, no podemos atender todas sus necesidades al momento. Los recursos del ayuntamiento son limitados y ellos no son la única colonia a la que debemos atender, tratamos de que entiendan que hay que dar prioridad a los asuntos que más urgen. Otro de los objetivos es darle a conocer a los COPACI el reglamento de participación ciudadana. En general, se intenta explicar a los consejos del proceso de levantamiento de sus peticiones, la forma en que se tiene planeado gobernar y cuáles son parte de las tareas que pueden o no hacer.

**Pablo García: Muy bien, sabiendo lo que me acaba de comentar, desde su perspectiva, cuáles son las principales áreas de oportunidad de los COPACI técnica, jurídica, administrativas, etc.**

Jefe de Departamento en Capacitación: Lo primero, es que la mayoría de los consejos no tienen oficinas en donde atender a sus vecinos, para realizar sus juntas o para esperar la visita del delegado territorial. Las colonias con mayores recursos, o aquellas con un centro social son las que tienen áreas de atención, esto provoca que muchos de los vecinos no sepan quién es su representante. Por eso muchos consejos nos piden apoyo para que podamos construirles un espacio para atender a los vecinos.

**Pablo García: ¿Y en cuanto a capacidades técnicas y administrativas?**

Jefe de Departamento en Capacitación: Hay entra también la capacitación, se les dará información del directorio de áreas que hay dentro del ayuntamiento para que se dirijan con la persona correcta y puedan realizar sus peticiones de manera más fácil. Además, también se les entregó un folleto donde se les indicaba cuáles son sus facultades como autoridades auxiliares. También se les asesorará mediante los Consejos Consultivo Comunitarios, dentro del Plan de Desarrollo puedes ver de que están encargados.

**Pablo García: Que bueno que menciona los Consejos Consultivos Comunitarios ¿Desde su perspectiva no cree que estos Consejos son muy similares a los COPACI?, bueno es que leyendo sus objetivos dentro del Plan de Desarrollo sus atribuciones son muy similares. Y**

**otra cosa, en el plan menciona que se aplicará un mecanismo permanente de participación ciudadana donde participa la presidenta y su gabinete y una plataforma de georreferencia donde se les da seguimiento a las peticiones de los vecinos, ¿cuándo se realizará la siguiente audiencia? ¿Ya está funcionando la plataforma?**

Jefe de Departamento en Capacitación: En efecto, algunos pensamos lo mismo, cabe mencionar que estos Consejos aún no están trabajando. Tenemos que ir detallando la idea de los consejos consultivos, y tienes razón son organismos colegiados al igual que los COPACI y sus atribuciones son muy parecidas. Y en cuanto a las audiencias públicas y el sistema de georreferencia aún no funciona y hasta el momento no se ha realizado ninguna audiencia de ese tipo.

**Pablo García: Muy bien entonces pasemos a la siguiente pregunta ¿El ayuntamiento tiene un plan para intervenir en las áreas de oportunidad de los COPACI? ¿Cuáles son las intenciones para mejorar estas áreas de oportunidad?**

Jefe de Departamento en Capacitación: Si, como te comenté las capacitaciones serán frecuentes. Se trata de darles a los consejos capacitaciones en varios temas. Por ejemplo, en cuestiones del agua, les vamos a explicar qué es lo que tienen que hacer para solicitar la reparación de una fuga, como solicitar el bacheo de una calle, el cambio de una luminaria, etc. Además, tenemos un whats app donde los consejos tienen contacto con todos los responsables de las áreas, esto con el fin de darles solución más rápido a sus problemas. Pero te debo mencionar que en este poco tiempo que llevamos la dirección ha cambiado de director 3 veces. El actual director tiene solo unas pocas semanas.

**Pablo García: ¿El ayuntamiento tiene un plan para incentivar que la ciudadanía incremente la participación ciudadana a través de los COPACI?**

Jefe de Departamento en Capacitación: Sí, mediante los mecanismos de participación permanentes. En estos momentos tenemos una Dirección de Atención Ciudadana, así como los ciudadanos, los consejos pueden utilizar esos medios para hacer llegar sus solicitudes. Además de que en las oficinas de participación ciudadana tiene la plena disposición de atenderlos y darles solución de acuerdo a nuestras posibilidades. Además, los consejos tienen una etapa donde ellos dan a conocer sus propuestas, es una breve campaña electoral antes de las elecciones.

**Pablo García: Como usted sabe, Naucalpan es uno de los pocos municipios con reglamento en participación ciudadana en el Estado de México y que además dota de herramientas a los COPACI para activar herramientas de participación ciudadana, este reglamento este activo desde la administración pasada ¿Sabe usted si se han utilizado estos mecanismos de participación ciudadana?**

Jefe de Departamento en Capacitación: No que yo sepa, y dentro de esta administración nadie los ha ocupado, creo que esa es un área de oportunidad de los COPACI. Se han enfocado únicamente a resolver los problemas más cercanos a los vecinos, se han vuelto o han sido utilizados únicamente como gestores de solución de problemas en sus colonias. Ningún consejo quiere generar en la ciudadanía una conciencia de participar, ellos lo que prefieren en el mejor de los casos es resolver los problemas porque lo que les importa es quedar bien con los vecinos. Y si solucionan un problema como una poda de un árbol, el bacheo de su calle. El consejo piensa que con estas acciones ya ganaron un voto en las siguientes elecciones. Otros piensan que ser integrante de un COPACI es ya ser como políticos o lo ven como el inicio de una vida política, y pues no es así. Los COPACI tampoco son servidores públicos, son puestos de tipo honorífico, si quieren iniciar una vida política que utilicen otras vías.

Por eso los consejos hasta cierto punto pierden credibilidad en su atribución de generar participación ciudadana. Porque es bien sabido dentro de los COPACI y delegados que las personas brincan de un puesto al otro, porque no se pueden reelegir, pero si pueden ir sorteando el puesto con los años. Hay muchas personas que llevan años siendo presidentes de consejo y después delegados, y pues ya se la saben.

**Pablo García: El ayuntamiento promueve la profesionalización de los integrantes de los COPACI, entendiendo la profesionalización como la mejora de las habilidades de una persona para hacerla más competente en su profesión, entonces ¿Ustedes brindan capacitaciones para que los COPACI mejoren su trabajo?**

Jefe de Departamento en Capacitación: En esta administración se pretende cambiar eso, la mayoría de los consejos no son muy competentes en sus labores, unos porque son nuevos, pero otros a pesar de que han pasado los años siguen teniendo los mismos errores. Tenemos que darles las indicaciones nuevamente, y para eso nos pagan para acompañar a los consejos en todo el proceso, como servidores públicos siempre buscamos mejorar la calidad del trabajo de los consejos.

Pero como son puestos honoríficos los consejos tienden a desintegrarse meses después de que fueron electos. O ves que solo el presidente y el secretario están trabajando. Muchos no asisten a las capacitaciones porque trabajan o no tienen tiempo, o porque esperaban cosas diferentes del consejo. O simplemente porque ya perdieron el interés, o por que decidieron no trabajar más por conflicto con los vecinos. Eso sí, ser consejo implica tener problemas con los vecinos. Porque el consejo ya está sacando provecho, que solo beneficia a los que le caen bien, es bastante complicado.

**Pablo García: ¿Las capacitaciones o cursos que se les dan son en temas de participación ciudadana, en temas administrativos o temas hasta de derechos humanos, etc.?**

Jefe de Departamento en Capacitación: Se trata de brindar capacitaciones en todas las áreas que hay dentro del ayuntamiento, nosotros organizamos talleres con profesores de la Fes Acatlán en temas de seguridad, de participación ciudadana, etc., pero son muy pocos los que asisten [refiriéndose a los COPACI]. Comprendemos que son puestos honoríficos y que muchos de ellos trabajan y solo están disponibles los fines de semana, eso es una de las principales problemáticas. Hace unos meses se estaba discutiendo si ellos tenían que recibir un sueldo al ser autoridades auxiliares. Muchos de los consejos piensan que sí, puesto que ellos para emitir un oficio, para venir al ayuntamiento a darle seguimiento a todas sus solicitudes disponen de su dinero, de su tiempo, y al ver todo eso muchos COPACI desisten en sus tareas. Otros nos sorprenden por que los tenemos aquí la mayoría del tiempo.

**Pablo García: ¿En estas capacitaciones ustedes llevan un registro de quienes asisten, se toma asistencia o hay actas de quienes están participando, hay un seguimiento a estas capacitaciones?**

Jefe de Departamento en Capacitación: No hay un seguimiento como tal, solo hay una hoja de registro.

**Pablo García: ¿El ayuntamiento tiene un plan para impulsar el uso de herramientas e instrumentos contemplados en el bando municipal, por esto me refiero a los instrumentos que vienen en el bando municipal como derecho de petición, audiencia pública, audiencia privada, etc.? ¿Cómo se realiza este plan?**

Jefe de Departamento en Capacitación: Se tiene contemplado en el plan de desarrollo los mecanismos permanentes de participación a parte de los mecanismos que se tienen dentro del

reglamento de participación ciudadana. Por medio de las audiencias públicas la presidenta planea que los ciudadanos participen por todos los medios que el ayuntamiento tiene. Pero esto depende mucho de la ciudadanía. No tiene caso brindar muchas herramientas de participación si la ciudadanía no los ocupa, es donde te digo que los consejos no hacen bien su trabajo en parte, y otra el desinterés de la ciudadanía ante los problemas que hay en el municipio.

**Pablo García: ¿El ayuntamiento capacita a los miembros del COPACI para el uso de las herramientas e instrumentos contemplados en el Bando Municipal?**

Jefe de Departamento en Capacitación: Te soy sincero, creo que muchos COPACI no saben que tienen esas herramientas a su disposición. Y por parte del ayuntamiento no se les ha dado algún tipo de información, debes de saber que ese reglamento es de la administración pasada, puede que se cambien en esta administración. Pero que yo sepa nunca se han utilizado un referéndum o alguna herramienta de participación.

**Pablo García: Los ayuntamientos para cumplir sus planes y programas, por ejemplo, servicios como atención médica, asignación de becas, asignación de despensas, apoyo de material para la organización de fiestas y mejoramiento de servicios públicos ¿ustedes utilizan a los COPACI como medios de comunicación entre la población y las autoridades? ¿Cuáles serías sus principales formas de comunicación?**

Jefe de Departamento en Capacitación: Antes si se utilizaban a los consejos como el intermediario entre los ciudadanos que reciben los apoyos y el ayuntamiento. Pero con esta administración se ha cambiado la forma en que se entregan los apoyos, siguiendo la idea del gobierno federal los consejos únicamente funcionan como un canal de comunicación. Es prioritario para esta administración que cada persona que necesite una despensa, una beca u otras cosas tenga acceso a esos beneficios sin intermediarios. Es sabido que en administraciones pasadas los consejos aprovechaban esta situación para repartir estos beneficios. En esta administración para evitar esto se decidió dar los programas sociales directo a las personas, por eso se ha realizado el censo municipal para saber quiénes son lo que necesitan de esos programas.

**Pablo García: Muy bien, ya para terminar de la siguiente lista de hábitos y prácticas ¿Cuáles realizan los COPACI para poder concretar sus intereses ante el ayuntamiento?**

**Marchas y plantones, Asambleas o reuniones de los COPACI con los funcionarios del ayuntamiento, Juntas entre los vecinos y funcionarios, emisión de solicitudes a través de oficios o el uso de las famosas “palancas”, por ejemplo: mi amigo es el director o conozco a tal persona y mediante esa relación concretar sus solicitudes.**

Jefe de Departamento en Capacitación: El pan de cada día en estas oficinas es que muchos de los consejos se presentan como parientes de tal regidor, o que son primos del director, o parientes de la presidenta. Es muy frecuente que los consejeros traten de utilizar eso para que se les atienda más rápido, y sabes es más común en los fraccionamientos con clases sociales más acomodadas. No sé si sepas, pero Naucalpan es un municipio que tiene muchos fraccionamientos de clase media a alta, pero también tiene bastantes pueblos. Los que más ocupan sus palancas son los COPACI de los fraccionamientos donde la gente, pues es más preparada. La gente está acostumbrada a dirigirse así ante las autoridades, tener influencias para que se les dé cierto privilegio. Sabes que si eso ocurre ahorita es porque antes era común. Dentro de esta administración pretendemos que eso cambie, aunque han surgido muchos problemas con las actitudes de muchos de los consejos, te repito muchos de ellos estaban acostumbrados a esas costumbres.

**Pablo García: Y ¿qué es lo que ustedes hacen ante estas posturas de los COPACI?**

Jefe de Departamento en Capacitación: El ambiente con los consejos es muy delicado, aquí hemos tenido conflictos por que los vecinos se ven feos, o por chismes. Entonces lo que tratamos de hacer es cambiar nuestras actitudes frente a ellos, somos firmes al decirles que esta administración no trabaja así, que toda solicitud tiene un debido proceso. Ya si los consejos son renuentes los dirigimos con el director.

**Pablo García: Ante estas actitudes de los COPACI ¿Usted ha presenciado que se incorporen a la administración del municipio y que tipo de cargos son los que ejercen?**

Jefe de Departamento en Capacitación: Sí, conozco varios casos donde los presidentes de COPACI o delegados se incorporan al ayuntamiento, muchos terminan su gestión y se incorporan en la siguiente administración, otros renuncian al puesto y se incorporan de inmediato. Los que yo conozco son cargos burocráticos. Hasta ahorita no conozco ninguno que se incorpore al edil. Si todos son puestos burocráticos, en este momento te podría decir quienes se incorporaron de esa

manera, bueno no es para tanto. Pero si los ubicamos bien, antes los atendíamos y ahora son nuestros compañeros.

**Pablo García: Entonces, ¿ustedes han presenciado que los fraccionamientos con vecinos de mayor poder adquisitivo son los que más ocupan estas estrategias?**

Jefe de Departamento en Capacitación: Sí, pienso que ellos al tener un grado de estudios mayor y por tener relaciones distintas a las personas que viven en las zonas más populares marca la diferencia. Por ejemplo, los colonos de Cd. Satélite están muy bien organizados, su consejo trabaja en conjunto con la asociación de colonos y eso ya implica una participación diferente. Ellos se organizaron para que el segundo piso del periférico no se construyera, lograron que fuera sobre los carriles que ya existen. Entonces el contar con esos recursos les beneficia. Aunque también hay pueblos bien organizados en temas de seguridad, al organizar las elecciones de los consejos y delegados, son puestos que se pelean bastante. En fin, hay de todo en Naucalpan.

## Anexo 7. Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los COPACI

### Folio del Cuestionario:

Nombre: \_\_\_\_\_

Edad: \_\_\_\_\_

### Seleccione con una “X” la respuesta correcta

Sexo: Femenino ( )      Masculino ( )

### Nivel Escolar:

Primaria ( )      Secundaria ( )      Preparatoria/Bachillerato ( )

Bachillerato Técnico ( )      Licenciatura ( )      Posgrado ( )

La información obtenida a través de este cuestionario es únicamente para fines académicos. Esta investigación permitirá desarrollar un instrumento para comparar y analizar los factores que habilitan la participación ciudadana en los planes y programas municipales a través de los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI).

A continuación, le vamos a realizar algunas preguntas sobre qué tan seguido realiza algunas actividades variadas e información sobre algunas características de su trabajo. Dentro del cuestionario existen dos tipos de preguntas:

a) El primer tipo de preguntas están encaminadas a recolectar datos sobre su conocimiento sobre temas de participación ciudadana dentro del municipio de Tlalnepantla de Baz.

b) El segundo tipo de preguntas están encaminadas a recolectar información sobre conductas llevadas a cabo dentro de sus actividades. En estas preguntas, el tipo de respuestas serán: “**nunca**” se refiere a que usted no realiza esa actividad, ni la ha realizado en el pasado; “**algunas veces**” se refiere que si la realiza o la ha realizado, pero no muy seguido; “**muchas veces**” que se refiere a que esta actividad se realiza o se ha realizado bastantes veces ;y por último “**siempre**” se refiere a que esta actividad se realiza o se ha realizado todas las ocasiones.

## A) Dimensiones de Normatividad

### **1. ¿Sabe si existe un mandato legal que sustenta los COPACI?**

- 1) No sé                                      2) Sí sé y no existe                                      3) Sí existe

### **2. Especifique rango:**

- 1) Constitución                                      2) Ley general/Ley orgánica                                      3) Reglamento  
4) Reglas de operación                                      5) Otros:

### **3. ¿Usted sabe si existe un reglamento para la participación ciudadana y los COPACI en el municipio de Tlalnepantla de Baz?**

- 1) No sé                                      2) Sí sé y no existe                                      3) Sí existe

### **4. Si sí existe, ¿Se aplica?**

- 1) No se aplica                                      2) Se aplica parcialmente                                      3) Sí se aplica

### **5. Las atribuciones de los COPACI se encuentran:**

- 1) No especificadas                                      2) Mal especificadas  
3) Más o menos especificadas                                      4) Bien especificadas

### **6. Las principales funciones de los COPACI son de:**

- 1) Información y Decisión                                      2) Colaboración y Comunicación                                      3) Consulta y Vigilancia

### **7. Para ser más específicos, si tuviera que seleccionar una función principal del COPACI, ¿Cuál sería?**

- 1) Consulta                                      2) Operación                                      3) Auxiliar                                      4) Evaluación

### **8. ¿Existe una calendarización anual de informes?**

- 1) No sé                                      2) Sí sé y no existe                                      3) Sí existe

**9. ¿Cuántas sesiones se programaron el 2019?**

\_\_\_\_\_ Número de sesiones programadas

**10. ¿Cuántos informes se llevaron a cabo en este año (2019)?**

\_\_\_\_\_ Número de sesiones llevadas a cabo

**B) Dimensión de calidad e impacto de las actividades del COPACI**

**11. ¿Se les proporciona con anticipación a los miembros del COPACI información relevante sobre los temas a dentro de sus comunidades?**

1) Nunca            2) Algunas veces            3) Muchas veces            4) Siempre

**12. ¿Se capacita a los miembros del COPACI en sus funciones?**

1) Nunca            2) Algunas veces            3) Muchas veces            4) Siempre

**13. Si respondió “algunas veces” o muchas veces” a la pregunta anterior ¿Aproximadamente cuántos consejeros asisten regularmente a las sesiones de capacitación para los COPACI? Sabiendo que, antes de las elecciones extemporáneas había 158 con Consejos habilitados (con 5 integrantes titulares y 5 suplentes) por lo que hay 790 integrantes titulares de los COPACI designados.**

1) menos del 25 %   2) más del 25 %            2) más del 50%            3) más del 75%

**14. ¿A las capacitaciones asisten académicos o expertos en temas de participación ciudadana?**

1) Nunca            2) Algunas veces            3) Muchas veces            4) Siempre

**15. Si respondió “algunas veces” o muchas veces” a la pregunta anterior ¿Aproximadamente cuántos académicos o expertos en temas de participación ciudadana asisten a las capacitaciones?**

\_\_\_\_\_ Número de académicos o expertos que han acudido



## **D) Dimensiones de Conducta Informativa**

**23. ¿El COPACI suele informar a los vecinos de su comunidad de lo que pasa en política dentro del municipio?**

- 1) Nunca            2) Algunas veces            3) Muchas veces            4) Siempre

**24. ¿El COPACI suele informar a los vecinos de su comunidad sobre programas de gobierno?**

- 1) Nunca            2) Algunas veces            3) Muchas veces            4) Siempre

**25. ¿El COPACI suele informar a los vecinos de su comunidad sobre becas y ayudas de gobierno?**

- 1) Nunca            2) Algunas veces            3) Muchas veces            4) Siempre

**26. ¿El COPACI suele informar a los vecinos de su comunidad sobre trámites o procedimientos oficiales?**

- 1) Nunca            2) Algunas veces            3) Muchas veces            4) Siempre

**27. ¿El COPACI suele informar a los vecinos de su comunidad sobre temas de acceso a servicios?**

- 1) Nunca            2) Algunas veces            3) Muchas veces            4) Siempre

## **E) Dimensión de Repertorios de Interacción Socio Estatal**

**28. El COPACI para dar su opinión o informar a los ciudadanos de su comunidad sobre un problema que les afecta ¿Invita a la comunidad a organizarse para intervenir en un problema?**

- 1) Nunca            2) Algunas veces            3) Muchas veces            4) Siempre

**29. El COPACI para dar su opinión, quejarse, denunciar o resolver un problema que afecta a la comunidad ¿Alguna vez ha realizado protestas para resolver o denunciar el problema?**

- 1) Nunca            2) Algunas veces            3) Muchas veces            4) Siempre

**30. Si respondió a la pregunta anterior “algunas veces” o “muchas veces”, especifique ¿Cuál fue la causa de la protesta cuándo sucedió y cómo sucedió?**

**31. Si respondió a la pregunta número 29 “algunas veces” o “muchas veces”, ¿La protesta obtuvo resultados favorables para la solución del problema?**

- 1) No solucionó el problema    2) Solucionó el problema    3) Sigue vigente el conflicto

**32. El COPACI para dar su opinión, quejarse, denunciar o resolver un problema que afecta a la comunidad, (ya sea a través de: sitios de Web, visitas personales, e-mail, cartas, otros medios) ¿alguna vez contactó al Presidente Municipal?**

- 1) Nunca            2) Algunas veces            3) Muchas veces            4) Siempre

**33. El COPACI para dar su opinión, quejarse, denunciar o resolver un problema que afecta a la comunidad, (ya sea a través de: sitios de Web, visitas personales, e-mail, cartas, otros medios) ¿alguna vez contactó a miembros del Cabildo?**

- 1) Nunca            2) Algunas veces            3) Muchas veces            4) Siempre

**34. El COPACI para dar su opinión, quejarse, denunciar o resolver un problema que afecta a la comunidad, (ya sea a través de: sitios de Web, visitas personales, e-mail, cartas, otros medios) ¿alguna vez contactó a otras Autoridades ya sean a Nivel Estatal o Federal?**

- 1) Nunca                      2) Algunas veces                      3) Muchas veces                      4) Siempre

**35. Si contestó “Algunas Veces” o “Muchas Veces a la pregunta anterior especifique a qué nivel de gobierno corresponde y cuál es la instancia a la que recurrieron los COPACI para dar su opinión, quejarse, denunciar o resolver un problema**

**36. Si respondió a la pregunta número 34 “algunas veces” o “muchas veces”, ¿El acudir a instancias de gobierno diferente al nivel municipal obtuvo resultados favorables para la solución del problema?**

- 1) No solucionó el problema                      2) Solucionó el problema                      3) Sigue vigente el conflicto

**37. El COPACI para dar su opinión, quejarse, denunciar o resolver un problema que afecta a la comunidad ¿Alguna vez ocupó redes sociales?**

- 1) Nunca                      2) Algunas veces                      3) Muchas veces                      4) Siempre

**38. Si contestó “algunas veces” o “muchas veces” a la pregunta anterior, especifique ¿Cuándo y para qué es que los COPACI recurren a las redes sociales?**

**39. Si respondió a la pregunta número 37 “algunas veces” o “muchas veces”, ¿El ocupar redes sociales obtuvo resultados favorables para la solución del problema?**

- 1) No solucionó el problema                      2) Solucionó el problema                      3) Sigue vigente el conflicto



**40. El COPACI para dar su opinión, quejarse, denunciar o resolver un problema que afecta a la comunidad ¿Ocupa las herramientas de participación ciudadana contempladas en el reglamento municipal de participación ciudadana de Tlalnepantla de Baz (Plebiscito, Iniciativa Popular, Consulta Ciudadana, Colaboración Vecinal, Audiencia Pública, Presupuesto Participativo, Observatorio Ciudadano)?**

1) Nunca                      2) Algunas veces                      3) Muchas veces                      4) Siempre

**41. Si contestó “algunas veces” o “muchas veces” a la pregunta anterior, especifique ¿Cuándo y para qué es que los COPACI recurren a las herramientas contempladas en el reglamento municipal de participación ciudadana?**

**42. Si respondió a la pregunta número 40 “algunas veces” o “muchas veces”, ¿El ocupar redes sociales obtuvo resultados favorables para la solución del problema?**

1) No solucionó el problema                      2) Solucionó el problema                      3) Sigue vigente el conflicto

**43. El COPACI para incorporar, exigir y promover los asuntos de los vecinos de la comunidad en los planes y programa del municipio, ¿recurren a sus relaciones personales para tratar de priorizar sus asuntos sobre los demás?**

1) Nunca                      2) Algunas veces                      3) Muchas veces                      4) Siempre

**44. En caso de haber contestado “algunas veces” o “muchas veces” en la pregunta anterior, ¿Qué tan efectiva es la práctica de recurrir a relaciones personales para priorizar sus asuntos sobre los demás?**

1) Nunca                      2) Algunas veces                      3) Muchas veces                      4) Siempre



**45. Usted cree que para lograr que los problemas dentro de su colonia, fraccionamiento, unidad habitacional, etc. se resuelvan ¿necesita tener una buena relación con el delegado municipal?**

- 1) Nunca            2) Algunas veces            3) Muchas veces            4) Siempre

**46. ¿Usted ha presenciado que ex miembros del COPACI se incorporen al gobierno municipal?**

- 1) Nunca            2) Algunas veces            3) Muchas veces            4) Siempre

**47. En caso de haber contestado “algunas veces” o “muchas veces” a la pregunta anterior, ¿qué tipo de cargo ejercen?**

- 1) Cargos burocráticos            2) Cargos por elección popular (voto)

**48. En caso de que haya presenciado la incorporación de ex miembros del COPACI, ¿cree que esta práctica resulte efectiva para aumentar la influencia de los COPACI en los planes y programas del municipio de Tlalnepantla de Baz?**

- 1) Nada efectiva            2) Poco efectiva            3) Muy efectiva

**49. Si en la pregunta anterior contestó “poco efectiva” o “nada efectiva” especifique el porqué de su respuesta**

**50. En la gestión de los problemas entre el COPACI Y EL Ayuntamiento ¿Con qué frecuencia se logra resolver los problemas?**

**GRACIAS POR PARTICIPAR EN ESTE CUESTIONARIO**

**Si quiere obtener los resultados del cuestionario por favor anote su correo electrónico**

---



**FLACSO**  
MÉXICO

### Anexo 8. Listado de Consejos de Participación Ciudadana encuestados

Las localidades que participaron en la aplicación del Cuestionario de Normatividad y Prácticas de los Consejos de Participación Ciudadana son:

<b>Tlalnepantla de Baz</b>	<b>Naucalpan de Juárez</b>
Colonia Prensa Nacional	Colonia San Andrés Atoto
Pueblo Santa María Tlayacampa	Colonia San José de los Leones 2da sección
Pueblo San José Puente de Vigas	Colonia El Conde
Unidad Habitacional Alta Vista	Colonia El Olivar
Unidad Habitacional Los Tejavanes	Pueblo de San Bartolo
Fraccionamiento Valle Ceylán	Fraccionamiento La Florida
Fraccionamiento Ampliación Valle Ceylán	Colonia Ampliación Olímpica
Colonia La Joya Iztacala	Colonias Colinas de San Mateo
Fraccionamiento Electra	Colonias Valle de Dorado (San Rafael Chamapa VI)
Fraccionamiento Valle de las Pirámides	Colonia Altamira
Colonia La Cantera	
Colonia Ex Ejidos San Lucas Patoni	
Fraccionamiento Valle de los Pinos 1era sección	
Unidad Habitacional Izcalli Pirámide 2	
Colonia San Antonio Iztacala	
Unidad Habitacional Tepetlcalco	