



Construcción de ciudadanía en los Consejos de Participación Social (COPACI) en el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2020*

Construction of citizenship in the Social Participation Councils (COPACI) in the municipality of Ecatepec de Morelos, State of Mexico, 2020

Miguel Rodrigo González Ibarra**

Recibido: 01 de abril de 2021
Aceptado: 28 de abril de 2021

“Si las personas tuvieran cultura cívica, nuestras colonias y comunidades serían y estarían en mejores condiciones y, tal vez, no estarían tan olvidadas por nosotros ni por el Municipio (Janeth Villareal, 2020).”

Resumen

El objetivo de este artículo consiste en analizar el proceso de estructuración de la agenda política y la construcción de ciudadanía en los denominados Consejos de Participación Ciudadana (COPACI) en el municipio de Ecatepec de Morelos en 2020. Se trata de una investigación cualitativa con base en una revisión teórica y documental, así como en el análisis de los datos obtenidos de un estudio de opinión y entrevistas en localidades y grupos específicos en el municipio. El trabajo destaca que los COPACI son espacios importantes para la interacción comunitaria y existe un cierto avance en la organización social para la incidencia en los asuntos públicos, pero su desempeño para generar construcción de ciudadanía y con valores democráticos se estima limitado debido al control político y gubernamental que existe en los procesos de definición de las políticas públicas locales.

* Agradezco a Verónica Martínez Sandoval y de Omar Mejía Cipriano, el apoyo para la recopilación de información y elaboración de este trabajo.

** Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente, es Profesor-Investigador en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Construcción de ciudadanía en los Consejos de Participación Social (COPACI) en
el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2020
Miguel Rodrigo González Ibarra

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2021.38.79136>

Palabras Claves

Ciudadanía, agenda política, COPACI, Ecatepec, Estado de México

Summary

The objective of this article is to analyze the process of structuring the political agenda and the construction of citizenship in the so-called Councils for Citizen Participation (COPACI) in the municipality of Ecatepec de Morelos in 2020. This is a qualitative research based on a theoretical and documentary review, as well as in the analysis of the data obtained from an opinion study and interviews in localities and specific groups in the municipality. The work highlights that the COPACI are important spaces for community interaction and there is some progress in social organization to influence public affairs, but their performance to generate construction of citizenship and with democratic values is considered limited due to political control and government that exists in the processes of definition of local public policies.

Key Words

Citizenship, political agenda, COPACI, Ecatepec, State of Mexico

1. Introducción

La construcción de ciudadanía es, sin duda, uno de los objetivos más importantes de todo régimen político y del funcionamiento de las democracias contemporáneas. En el ámbito de los gobiernos locales y municipales esta tarea resulta fundamental debido a que estos órdenes políticos constituyen una parte medular de la articulación de los procesos de gobierno, las políticas públicas y la incidencia ciudadana.

En el caso de México, y en particular en el Estado de México, la formación de una ciudadanía crítica y participativa se advierte como la clave para resolver una amplia diversidad de conflictos existentes en esta entidad y que reflejan la profunda crisis de las formas de representación política y partidista, así como la existencia de prácticas vinculadas a la corrupción, la violación de los derechos humanos y la desigualdad económica que afectan la estabilidad y las condiciones de gobernabilidad del país.

Algunos estudios (Solano, 2001; Cardona, 2017; Hernández & Tinoco, 2015) señalan que el estudio de los gobiernos locales y de la participación ciudadana se distinguen por un contexto sociopolítico cambiante y fuerzas políticas en conflicto que plantean diferentes visiones y modos de hacer política. En el caso de la Zona Metropolitana que rodea a la Ciudad de México, el municipio de Ecatepec de Morelos constituye un objeto de estudio relevante para comprender el desarrollo político y urbano en la entidad, así como las contradicciones y los desafíos que se presentan en la construcción de procesos de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Aunque los espacios locales han sido tema de análisis en la agenda política del país (Cabrero, 1999; Aguilar & Berrios, 2016; Díaz, 2017) debido a los procesos de cambio político registrados a nivel federal, existe una mayor preocupación por avanzar en el análisis de la construcción de ciudadanía y en impulsar una sociedad democrática más justa, educativa y solidaria. Como apunta Dewey (1953:93) “es imposible pensar en un espacio democrático sin una auténtica ciudadanía en donde los procesos sociales y educativos sean abiertos e inclusivos”. En efecto, la relevancia de pensar procesos participativos más allá de los aspectos legales y normativos consiste en analizar el cómo y en qué condiciones se producen estas experiencias. Asimismo, conlleva a generar una explicación acerca de las oportunidades que se presentan en la construcción de una agenda política en la que se reflejen las necesidades de los ciudadanos y se fortalezca un sentido de pertenencia hacia su entorno.

Este artículo tiene como objetivos: 1) analizar cuál es la importancia de la participación ciudadana en los asuntos públicos; 2) comprender qué características tiene el contexto normativo y la política institucionalizada en el funcionamiento de los Consejos de Participación Social (COPACI en adelante) en el municipio de Ecatepec de Morelos en 2020; y 3) explicar cuál es la percepción que tiene la ciudadanía sobre la incidencia pública, la construcción de ciudadanía y las políticas públicas del gobierno municipal.

Utilizando un enfoque de investigación cualitativa a través de la consulta de fuentes bibliográficas teóricas, documentos institucionales, así como un estudio de opinión y entrevistas realizadas a informantes claves en los COPACI del municipio de Ecatepec de Morelos en el año de 2020, se plantea como hipótesis que los COPACI son espacios importantes para la interacción comunitaria y existe organización social para la incidencia en los asuntos públicos, pero su desempeño para generar construcción de ciudadanía y con valores democráticos se estima limitado debido al control político y gubernamental que existe en los procesos de definición de las políticas públicas locales. Por tal motivo, se percibe la necesidad de generar procesos de incidencia entre la población para contrarrestar la falta de interés en los asuntos públicos de una forma autónoma desde la propia comunidad.

El artículo se encuentra estructurado en cuatro apartados. En el primero, se presenta una reflexión teórica sobre la importancia que tiene la construcción de ciudadanía y la participación ciudadana en los procesos de gobierno y en las políticas públicas. En el segundo, se realiza un análisis del contexto jurídico y normativo de la política institucionalizada y de los denominados Consejos de Participación Social (COPACI) en el municipio de Ecatepec de Morelos. En el tercero, se realiza un análisis sobre la percepción de la participación ciudadana en una selección de localidades y consejos ciudadanos, así como se explican los desafíos que se observan en

los procesos de construcción de ciudadanía y las políticas públicas. El artículo finaliza con una serie de reflexiones en las que se identifican los temas y claves que advierten la necesidad de coadyuvar en el análisis político en esta región del centro de México.

2. Construcción de ciudadanía y participación ciudadana

Si bien se reconoce entre la literatura existente que la participación ciudadana es un derecho inalienable y es un requisito fundamental de la democracia, la construcción de ciudadanía, por su parte, constituye un motor esencial para generar procesos de incidencia más allá de aspectos reivindicativos y se considera medular en la formación de procesos socioeducativos en la comunidad. De acuerdo con Dewey “la democracia participativa advierte un proceso de formación participativo, abierto e inclusivo, así como una visión educativa centrada en la igualdad de oportunidades con el fin de construir una mejor concepción de la realidad” (1953:93). En efecto, la fundación de nuevas relaciones entre Estado y la sociedad civil, así como de nuevos sujetos cívicos, críticos y motivados moralmente a participar en los asuntos públicos, apunta hacia la ruptura del control y la ciudadanía política dominante que caracteriza a una gran parte de los sistemas políticos y de las democracias contemporáneas.

Asimismo, se infiere que es importante contextualizar, reconstruir y deconstruir los discursos y las prácticas políticas, sociales y educativas con el fin de generar otras bases alternativas que permitan cimentar y proponer nuevas formas de entender y educar a la ciudadanía. La construcción de ciudadanía refiere a la formación de procesos educativos y pedagógicos cimentados en la conformación de un imaginario colectivo, así como esencialmente en los hábitos y actitudes que se presentan de los sujetos en un determinado sistema político. Si bien estas prácticas no obedecen al seguimiento estricto de un marco legal o normativo, es importante fortalecer los lazos y canales de comunicación informales de forma sistemática y enaltecer los valores colectivos.

“La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad” (Marshall, 1998: 37). En este sentido, la formación de ciudadanía constituye un pilar de los procesos de participación participativa y de los mecanismos de vinculación entre Estado y sociedad. En esta relación existe la necesidad de organización colectiva para afianzar los contenidos establecidos en la ley, así como revisar otras fuentes que permitan generar el establecimiento de políticas públicas y atender los problemas públicos desde otra visión y perspectiva en la cual un “nuevo sujeto ciudadano” se interese en el bien de su comunidad.

Mercedes Oraisón dice que “la ciudadanía moderna se ha ido construyendo en los distintos contextos sociopolíticos, y se apoya bajo principios y postulados en tensión que tienen que ver con las condiciones en que se ejerce la libertad-igualdad, representación-participación, interés individual-interés común, entre otros” (2005:20). En este proceso, la construcción de ciudadanía ha involucrado diferentes disputas ideológicas y políticas debido a la necesidad de asumir la formación de los procesos educativos desde el Estado hacia la sociedad. Además, se establece que “el principio de educación común entre en conflicto con el tema de tolerancia cultural, suscitando controversia sobre cuáles deben ser los contenidos de la educación del ciudadano y qué grado de inclusión y fuerza de cohesión social deberían tener los valores en lo que aquella se sustenta” (Oraisón, 2005:21).

Se puede afirmar que la cuestión de la construcción de ciudadanía es posible enmarcarla en una configuración de carácter pedagógico en donde se requiere generar competencias y virtudes éticas, cívicas y sociales que permitan contribuir a la formación educativa y al conocimiento de la imagen de ciudadano. Esta formación del ciudadano advierte no sólo potenciar comportamientos y aptitudes, sino también construir una agenda participativa, así como coadyuvar a la eficiente dirección de los asuntos públicos y generar otra visión de lo político (Aguilera, 2012:121).

Cobb y Elder establecen que la agenda política se integra por demandas que los formuladores de las políticas han seleccionado con respecto a las cuales se sienten obligados a actuar (1976, p. 126-128). La formación de la agenda alude a la definición del problema donde el análisis de las opciones a seguir es determinante para alcanzar su carácter de agenda política. En este tenor, es posible que la capacidad de los gobiernos no sólo sea limitada, sino que, con frecuencia, los temas se anteponen como asuntos de interés público con una fuerte creencia y valoración social de que el gobierno debe intervenir en su resolución. Esto supone que los problemas de política pública pueden verse como construcciones sociales donde intervienen diferentes actores con múltiples y encontradas concepciones de la realidad sociopolítica.

En esta discusión Adela Cortina afirma que “la formación de una agenda para la ciudadanía tiene un valor formativo en que la educación plantea la posibilidad de generar un sujeto político y social capaz de involucrarse en los asuntos públicos” (1993:91). En el ámbito de la democracia representativa, éste sujeto se constituye como un enlace que permite realizar sus fines privados y atender, la defensa de los derechos colectivos. El ciudadano es no sólo un sujeto político que participa en la vida pública, sino se constituye como el motor principal de los asuntos colectivos.

En efecto, la construcción de ciudadanía plantea valorar una agenda de relaciones sociales y procesos de comunicación entre los individuos, así como generar competencias cívicas donde la labor pedagógica se considera esencial en la formación de ciudadanos activos e interlocutores para procesos de cooperación y construcción de normas generales de convivencia. En este sentido, consideramos que es importante fortalecer los canales de interlocución y mecanismos de diálogo a través de los cuales se logre definir instancias de carácter ciudadano y participativo entre el Estado y los distintos grupos y organizaciones de la sociedad civil, así como crear formas de representación que permitan proveer de insumos para las decisiones en las políticas públicas.

Ahora bien, y desde un enfoque sociológico “la participación ciudadana alude a la posibilidad de que los ciudadanos participen directa e indirectamente en los procesos de decisión, así como en aquellas actividades que tienen que ver con sus espacios de convivencia y desarrollo comunitario (Gallino, 2008: 681)”. Debido a la crisis de representación política que existe en todo el mundo por la falta de sinceridad en el manejo de los asuntos públicos, la acción colectiva se considera una parte medular para explicar el éxito y la legitimidad de la gestión pública. Como bien lo expresa Cunnill “el concepto ha tomado fuerza para explicar la incidencia de la sociedad civil en los asuntos públicos” (1991:48).

La participación ciudadana tiene que ver con diversas actividades sociales y ciudadanas que refieren a los fenómenos de agrupación y convivencia de individuos, así como a la defensa de sus intereses sociales y existencia colectiva. La distinción entre la acción social y ciudadana implica examinar la dirección de la participación y su ámbito de interacción con el Estado. La decisión de participar es resultado de un actuar reflexivo, de una decisión; se no se trata de una decisión apoyada en la sola ponderación de los costos y beneficios que derivarían de la participación; es, más bien, una decisión racional de los individuos entendidos como personas, esto es, condicionada por el conjunto de características que integran su contexto vital (Pliego, 2000: 28).

Desde otra perspectiva, la construcción de ciudadanía plantea un análisis desde los enfoques culturales al estudio de la política y la democracia participativa. Aunque se puede afirmar que la cultura política supone el estudio de un conjunto de actitudes, normas y creencias, compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una determinada unidad social y que tienen como objeto fenómenos políticos, lo que nos interesa destacar es la contribución o percepción que los individuos hacen respecto a su conocimiento sobre las instituciones, los valores y las prácticas políticas que son objetivadas y que permiten generar confianza institucional en los procesos de gobierno (Giacomo, 2007: 415-417).

Se puede expresar que la cultura política contempla no sólo concepciones subjetivas acerca de la política que prevalece en una determinada población, sino que tiene que ver con todos aquellos componentes cognoscitivos, afectivos y valorativos, así como con los conocimientos y creencias relacionados con la realidad política. Almond y Verba establece que “la cultura política es consecuencia de la socialización durante la infancia, la educación, la exposición a medios de comunicación masiva y las experiencias adultas con el desempeño gubernamental, social y económico” (2001:203). En efecto, la cultura política, de alguna u otra manera, afecta la estructura y el desempeño político gubernamental en la medida de que los ciudadanos reflejan sus percepciones sobre el funcionamiento y la estabilidad estatal.

Para efectos de analizar el contexto en que se promueve la participación ciudadana en el caso de estudio de este trabajo, conviene explicar que la construcción de ciudadanía implica un estudio de las percepciones políticas, así como de las pautas de orientación que se tiene hacia la agenda política por parte de una comunidad específica. Para ello, se propone destacar los aspectos cognitivos, afectivos y evaluativos para identificar no sólo el conocimiento de la cultura política, sino las aportaciones que tiene la acción colectiva en los procesos de gobierno y las políticas públicas.

Almond y Verba apuntan que el análisis de la cultura política se vincula con los procesos de gobierno en el sentido de conocer la forma en que se atienden las demandas y su transformación a lo largo del proceso político. En este tenor, revelan que es importante explicar aquellas valoraciones sociales que son dirigidas al sistema político e identificar la forma en que se conectan con las estructuras de toma de decisión. “La cultura política se edifica a través de aquellas orientaciones que van dirigidas hacia el sistema político en general y a la propia persona como miembro activo de la comunidad política” (2001: 205). En efecto, la participación política toma forma con base en las relaciones, influencias y vínculos recíprocos que se establecen entre el gobierno y los ciudadanos. Cam, por otra parte, ha señalado que “la cultura política de cualquier sociedad es en parte producto de su cultura general, la cultura incorpora todas las influencias –históricas, religiosas, étnicas, políticas- que afectan los valores y las actitudes de una sociedad” (2008:15). En efecto, la cultura política es un microcosmos de la cultura mayor, con su foco puesto específicamente en los valores y las actitudes relacionado con la posición y el comportamiento político de cada individuo.

Es necesario subrayar que la construcción de ciudadanía y los procesos de participación ciudadana requieren de instrumentos básicos para su funcionamiento y desarrollo. Algunos que son de vital importancia son -ciertamente- el conocimiento de las disposiciones jurídicas y normativas, acceso a la información, voluntad y compromiso cívico, recursos y oportunidades,

así como la generación de confianza institucional para fortalecer el interés por los asuntos públicos y de gobierno. En esta discusión, Dahl (1999) ha matizado la necesidad de revisar la igualdad de los derechos para el funcionamiento de un sistema democrático, representativo y participativo en el que los ciudadanos posean los accesos y recursos para acceder a la deliberación y el poder. De la misma forma, destaca su percepción acerca de la importancia que tiene el desarrollo de una sociedad civil con fuertes lazos comunitarios que permitan fortalecer la identidad colectiva, el bien común y la pluralidad política.

Finalmente, la construcción de ciudadanía y la definición de una agenda política para los asuntos públicos advierten la necesidad de fortalecer al sujeto con plenas competencias acerca de su conocimiento del sistema político y enfatizar en las habilidades de comunicación, ética e interlocución política. En suma, la construcción de ciudadanía plantea la definición de procesos de cooperación e incidencia con base en esfuerzos pedagógicos que permitan avanzar en la formación de sujetos interesados en su comunidad política y que, al mismo tiempo, formen parte en el establecimiento de la estabilidad y la gobernabilidad democrática.

3. El contexto de la participación ciudadana en México y el Estado de México

En los últimos años se registra un avance importante a nivel legislativo para fortalecer el funcionamiento del régimen político en México. Sin embargo, las reformas políticas impulsadas no se han traducido en el mejoramiento de las instituciones políticas y en el desarrollo de un contexto económico y político favorable que permita resolver los problemas públicos más importantes que se perciben entre los ciudadanos (Morlino, 2014; Ackerman, 2019).

En México, y en particular en el Estado de México, la legitimidad, la consistencia y la eficacia de un gobierno no sólo propone la creación de mecanismos de interlocución y representación política, sino propone garantizar la construcción de una agenda política que permita la inclusión de los ciudadanos en los procesos de consulta, deliberación y decisión de los asuntos públicos. Históricamente, el proceso de institucionalización de la participación ciudadana ha sido un reto complejo que se encuentra ligado a la democratización del país en las últimas cuatro décadas.

En efecto, la democratización en México se puede ubicar a finales de la década de los años setenta con las reformas políticas generadas a nivel electoral y el fortalecimiento del sistema de partidos para generar cierta competencia política, aunque bajo un contexto corporativo de participación social y prácticas clientelares. La construcción de mecanismos de interlocución

Estado y sociedad se caracterizó por una agenda generada desde el gobierno y formas de interacción limitadas para acceder a la toma de decisiones (Reyna, 1976:10; Frutos: 2002:32).

Hacia la década de los años ochenta, y en el contexto de la crisis económica y la ejecución de políticas neoliberales y la reforma estatal, se gestaron instrumentos de democracia directa con base en la consulta popular, el plebiscito, referéndum e iniciativa popular, y que originaron varias reformas a la constitución política general y a las leyes orgánicas de las entidades federativas y municipios. Durante la década de los años noventa, se concretaron iniciativas para generar una nueva gobernanza y se fueron constituyendo mecanismos de consulta, comités y consejos de participación como espacios de deliberación y cierta incidencia en los asuntos públicos locales. La Ciudad de México fue, sin duda, el ejemplo más claro de la apertura política y del inicio de un esquema de gobernanza democrática a través del impulso de la concertación y la participación ciudadana (Álvarez: 2019: 323)

Al inicio de la década de los 2000, la experiencia creada en la capital del país, y las reformas políticas que contribuyeron a la alternancia política, generaron un mayor interés por establecer un marco legal para la participación ciudadana y una cierta apertura en los procesos de gestión pública de los ciudadanos. En este sentido, se forjaron condiciones para incluir en diferentes leyes la creación de instancias para dar cabida a los ciudadanos en los asuntos públicos, así como se reformaron diversas disposiciones para reconocer la necesidad de inclusión de la acción colectiva y la movilización social (González, 2018:41).

En un contexto caracterizado por una gran concentración urbana llevada hasta sus extremos en la llamada Zona Metropolitana de la Ciudad de México y las masivas corrientes de población en sus municipios, así como un incontrolado número de actividades industriales, comerciales, asistenciales, entre otras, y un sin fin de problemas para la vida de los habitantes como la vivienda, transporte, seguridad, servicios elementales de (agua, luz, drenaje, pavimentación), hacinamiento e insalubridad, entre otros, el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana se consideró una alternativa para atender la crisis de representación política, así como hacer un reconocimiento a las diversas formas de organización comunitaria autónomas y prácticas participativas en la relación Estado-sociedad.

En el caso del Estado de México, la participación ciudadana se impulsó desde diversas instituciones estatales y locales. En 1995, se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, incorporando mecanismos de participación como el referéndum y en el Artículo 15 se definió como ciudadano al actor significativo que puede intervenir en los quehaceres gubernamentales, ya que se menciona que las organizaciones civiles podrán coadyuvar en la elaboración de los planes de desarrollo tanto estatal como los municipales. “Si bien el

impulso de la participación ciudadana se consideró como una oportunidad para fortalecer los procesos de concertación y gestión pública, debido a las prácticas formales e informales de los actores en el proceso político estas iniciativas se estuvieron limitadas debido a la falta de interacción con la sociedad” (Cruz, 2015: 83).

En efecto, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y con sustento en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se indica en sus primeros títulos (PLEM, 2020) que es importante contar con principios para que los municipios contemplen al ciudadano como un actor central en los procesos de gobierno y que éste pueda influir en las decisiones de forma efectiva, así como en los programas municipales. Si bien existe un avance a nivel legislativo, se advierte un proceso es complejo debido a la mega concentración urbana que se detecta en los municipios conurbados a la Ciudad de México, así como a los conflictos sociales existentes y la escasa cultura política en la dinámica participativa. Coincidimos con Solano (2001:89) respecto a que la historia del Estado de México, y de la mayor parte de sus municipios, ha estado marcada por el dominio de una clase política fuerte y consolidada, así como presenta particularidades específicas para comprender el control político que por décadas han ejercido los partidos políticos, especialmente el del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En este contexto, la ley antes citada señala en el Capítulo Quinto, Artículo 64, que los Ayuntamientos para desarrollar eficazmente sus funciones, podrán auxiliarse de las comisiones del ayuntamiento, los consejos de participación ciudadana y de las organizaciones sociales representativas de las comunidades, así como de otras instancias que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del ayuntamiento. También se infiere en el Artículo 66, que las comisiones del ayuntamiento serán responsables de estudiar, examinar y proponer acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, la solución de los litigios laborales en su contra, así como de vigilar e informar sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo (PLEM, 2020: 28-29).

En esta tesitura, y para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales, la ley acota que es importante auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal y establecer los mecanismos de incidencia conforme a los aspectos territoriales. En el Artículo 74, se establece que los consejos de participación ciudadana se definen como “órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades. Básicamente sus funciones son: promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales; coadyuvar para el cumplimiento de los programas; proponer acciones tendientes a integrar o modificar los programas, así como supervisar la prestación de servicios públicos e informar de

sus actividades y, en su caso, dar cuenta de las aportaciones económicas que esté a su cargo” (PLEM, 2020:30).

Con base en lo anterior, se infiere que el Estado de México y sus municipios cuentan con instrumentos gubernamentales que coadyuvan a la construcción de vínculos de participación y que aún se encuentran en proceso de definición. En el caso del Municipio de Ecatepec de Morelos los denominados COPACI se encuentran regidos por el artículo 40 del bando municipal de Ecatepec, vigente en 2019, donde se le atribuyen funciones como órganos de representación entre la ciudadanía y el gobierno municipal para la promoción de la participación, la gestión social y el resguardo de los bienes inmuebles que se utilizan para el beneficio de la ciudadanía.

Específicamente en el Artículo 40, se indica que “los Consejos de Participación Ciudadana, en el marco de la normatividad y con un alto sentido de responsabilidad y honestidad, se constituyen como órganos de representación entre la ciudadanía y el gobierno municipal. Tienen como finalidad la promoción y gestión social, así como el resguardo y utilidad de los bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal que se destinen para beneficio de la población, en cumplimiento de los planes y programas municipales, a favor de las vecinas y los vecinos de sus respectivas comunidades” (BMECM, 2019:37).

Se puede afirmar que el diseño institucional de los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI) ha tenido un avance importante, pero el sentido de su operación política se infiere como espacios de consulta y la calidad de su intervención es acotada a las acciones de la misma gestión pública gubernamental. De hecho, se considera en el Artículo 77, de la misma ley antes citada, que estos espacios son instancias de apoyo entre los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, constructores o desarrolladores de las autoridades municipales, lo cual advierte la limitada autonomía en su capacidad de gestión municipal.

Desde otra perspectiva, los COPACI se constituyen como espacios de consulta y cierta deliberación de los asuntos públicos en la legislación, pero la incidencia en el proceso de toma de decisiones se advierte que su actividad es controlada desde la agenda política de los ayuntamientos. En este sentido, “la participación institucionalizada en el Estado de México, pese al avance legislativo, aún carece de mecanismos suficientes para impulsar la participación más allá de instancias que se encuentran subordinadas al aparato de gobierno sin autonomía y la fuerza necesaria para estimular la intervención del ciudadano” (Cardona, 2017: 41).

Asimismo, y en lo que respecta a la construcción de ciudadanía activa, es posible señalar que el funcionamiento de los COPACI resulta importante para generar cultura política entre la comunidad sobre los asuntos públicos, pero se advierte la necesidad de generar formas

de acción colectiva que permitan desde las propias comunidades acerca al gobierno con la sociedad con el fin de evitar el clientelismo, el activismo partidista y el control social sociedad (Ziccardi, 2011; Cardona, 2017). En el caso del Estado de México este tema cobra una mayor fuerza debido a las características sociodemográficas y económicas, así como a la conformación que tienen los municipios y las localidades en esta región del país.

4. Ecatepec de Morelos y la agenda hacia la participación ciudadana

El municipio de Ecatepec de Morelos forma parte de los 125 municipios que componen actualmente el Estado de México y es el municipio más grande con una población cercana a un millón setecientos mil habitantes (INEGI, 2020). Este lugar se caracteriza por ser un municipio geográficamente complejo y multicultural debido a la composición de su población y actividades diversas que se registran en este lugar. El municipio se encuentra ubicado en el oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y colinda con localidades de los municipios de Tultitlán, Jaltenco, Tonanitla, Tecámac, Gustavo A. Madero, Nezahualcóyotl, Texcoco, San Salvador Atenco, Texcoco, Acolman, Coacalco y Tlalnepantla.

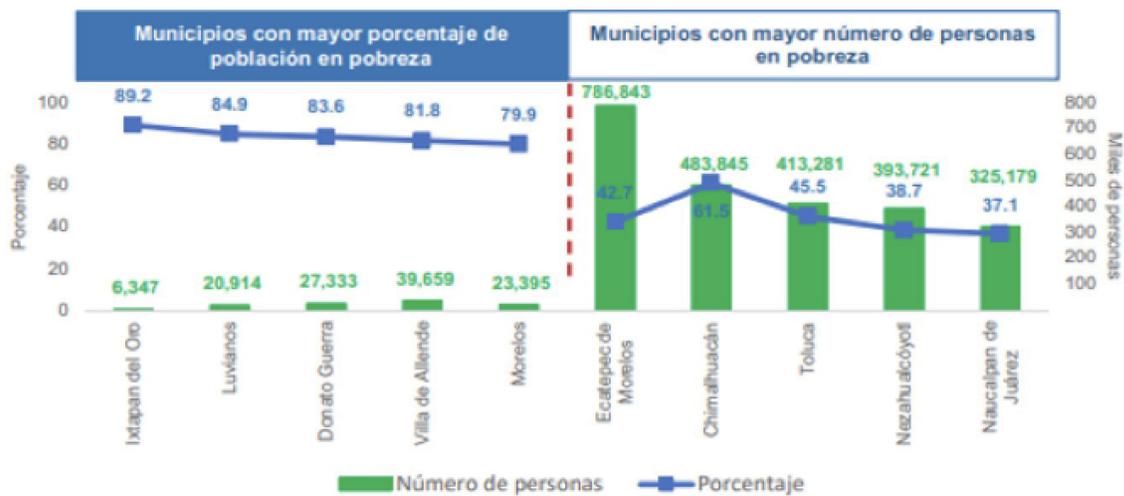
Desde su origen el municipio ha sido gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sólo hasta el año 2000, se reconoció un triunfo del Partido Acción Nacional (PAN). Hacia el año de 2003, este lugar fue gobernado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y, recientemente, en el año de 2019, por el llamado Movimiento Regeneración Nacional (MORENA). Si bien siempre se caracterizó este lugar como un municipio dedicado a actividades agrícolas y ganaderas hasta la primera mitad del siglo XX, Ecatepec de Morelos se transformó rápidamente, con el proceso de industrialización y urbanización iniciado en los años cincuenta, en un espacio de empresas del sector industrial y, con ello, la vida urbana en el municipio se vinculó a la vida obrera y sindical.

De acuerdo con Bassols “en este lugar los procesos de transformación económica e industrial generaron una gran concentración urbana llevada hasta sus extremos en la región y se originó un crecimiento poblacional sin control para el desarrollo económico local” (2011: 185). En las últimas décadas Ecatepec, al igual que otros municipios conurbanos a la capital del país, ha registrado una pérdida de la calidad de vida y un aumento importante de pobreza extrema y marginación social con un desarrollo social y económico desigual, así como procesos de control social y político desde el Estado y una escasa participación ciudadana en la gestión pública del municipio. El contexto socioeconómico de Ecatepec revela que la inseguridad, la violencia, el consumo de drogas y el empleo informal, entre

otros aspectos, son características que se observan en el desarrollo de la vida social y comunitaria de este lugar.

Desde el año 2008, el país tiene un sistema de medición multidimensional de la pobreza que le ha permitido contar con un panorama preciso del desempeño la política de desarrollo social a nivel federal, estatal y municipal. Si bien es importante reconocer el esfuerzo de los gobiernos municipales por atender asunto, datos del CONEVAL en 2020, señalan que en Ecatepec se registró un porcentaje de pobreza relativamente bajo, pero con un alto (Véase Gráfica 1. 42.7%) número de personas viviendo en esta situación en comparación a los demás municipios de la entidad federativa. Este dato anterior revela que este municipio es un caso en el que se registra un menor porcentaje de población en pobreza extrema, aunque el informe infiere que existe un mayor número de personas en esta condición en ambos años.

Gráfica 1. Municipios con mayor porcentaje y número de personas en situación de pobreza, Estado de México (Ecatepec de Morelos), 2015



Fuente: CONEVAL, 2020:71.

Asimismo, se pone en evidencia que la tendencia en la distribución de pobreza y pobreza extrema entre los municipios de esta región requiere de políticas públicas integrales, así como atender las necesidades básicas en aquellas localidades que padecen de los mínimos necesarios para el bienestar. También, se deduce la necesidad de impulsar una agenda para el desarrollo municipal con perspectiva integral de derechos sociales no solo de la pobreza en sí misma, sino para generar mecanismos de coordinación interinstitucional y participación ciudadana efectiva.

Como se aludió anteriormente, el desarrollo de una democracia participativa sólo es posible con la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos. En el caso de Ecatepec la construcción de una agenda participativa se sustenta en las normas generadas en los Bandos de Policía y Buen Gobierno (2020), así como en las disposiciones del Plan de Desarrollo Estatal y Planes de Desarrollo Municipales que se constituyen para coadyuvar al desarrollo político, económico y social del lugar. En estos documentos se delimita el papel de que tienen los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI) en el desarrollo local.

Los nombrados COPACI en el Estado de México adquieren características específicas de acuerdo con el contexto sociodemográfico y educativo que existe en cada municipio, sin embargo, su funcionamiento se encuentra sustentado conforme a la Ley Orgánica Estatal, así como a las adecuaciones que se realizan en los reglamentos municipales, que establecen las características de la participación ciudadana y los procedimientos para la elección. En este sentido, en el Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Ecatepec del año de 2019, se expone claramente en su Artículo 6, que la Administración Pública Municipal podrá auxiliarse de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, las autoridades auxiliares, los Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones o Asociaciones de la sociedad civil representativas a las comunidades para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales.

Para formar parte de un COPACI, el reglamento en su Artículo 40, establece que se deben reunir los siguientes requisitos: a) Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; b) Contar con mayoría de edad al día de la elección; c) saber leer y escribir; d) tener su residencia en la comunidad donde se le proponga o designe cuando menos seis meses antes de las elecciones; e) No haber sido condenado por delito grave, ni estar sujeto a proceso penal alguno; f) Firmar de conformidad la aceptación para el cargo que sea propuesto, absteniéndose de participar en más de una planilla; y, g) No haber sido integrante propietario del Consejo de Participación Ciudadana, ni delegado o suplente en funciones de propietario en el periodo próximo pasado (Reglamento de COPACI, 2019: 11).

En cuanto a su método de elección, la convocatoria para la elección de los COPACI indica en su Artículo 12 que será el Ayuntamiento quien deberá de publicar la convocatoria conforme a los Artículos 59 y 73 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. El artículo 59 señala que la convocatoria deberá expedirse cuando menos diez días antes de la elección, y se efectuara entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes del primer año de gobierno del ayuntamiento, quienes a su vez entraran en funciones a más tardar el 15 de abril del mismo año. Por otro lado, el artículo 73 expone que cada Consejo se integrará hasta con cinco veci-

nos del municipio con sus respectivos suplentes, uno de los cuales presidirá, otro fungirá como secretario y otro como tesorero, y en su caso dos vocales que serán electos en las diversas localidades por los habitantes de sus comunidades.

No hay duda de que los COPACI se constituyen en el marco de la agenda política municipal, así como en las funciones y atribuciones que la legislación les otorga para el desempeño de sus funciones. También se puede aseverar que la agenda se promueve desde el gobierno, aunque se busca incentivar la organización social y crear las condiciones para construir procesos de inclusión y, de alguna manera, incidencia pública sobre necesidades específicas de vivienda, equipamiento e infraestructura urbana, así como servicios públicos municipales, entre otras actividades que tienen que ver con eventos comunitarios, seguimiento al uso de recursos públicos y fomento cívico e identidad vecinal.

Es necesario recordar que la legitimidad de un gobierno radica en la capacidad para crear un diagnóstico acerca de las condiciones que son necesarias para fortalecer la legitimidad. En este sentido, el funcionamiento de los COPACI es posible visualizarlos desde una perspectiva más amplia relacionada con la interacción gobierno-ciudadano y que, ciertamente, se deriva del trabajo que se desarrolla desde cualquier punto de la estructura del gobierno municipal.

En este marco, la imagen que el ciudadano posee de su gobierno se relaciona directamente con las instancias y sujetos con los que interactúa, así como con el grado de atención que se genera en la prestación de servicios y bienes públicos. Como bien apunta Cabrero “cualquier proyecto estratégico de gobierno municipal por más implacablemente que se haya diseñado puede desvanecerse si no se cuida sistemáticamente el punto de interacción con ciudadanos” (1999:55). En efecto, la existencia de mecanismos institucionales y normas para la participación son importantes, pero es necesario la construcción de mecanismos formalmente establecidos, organización social y cívica en el proceso.

Para comprender la interacción entre gobierno y ciudadanos en Ecatepec de Morelos, el Plan de Desarrollo Municipal 2019-2022, señala en su *Eje Transversal 2. Gobierno moderno, capaz y responsable*, vigorizar los procesos de diálogo con la ciudadanía con el objetivo de mantener la gobernabilidad y fortalecer el desempeño de las instituciones. El documento destaca la atención de demandas y necesidades con base en el diálogo, respeto a sus libertades y apego al marco legal. Textualmente el Plan aclara que “en el Municipio de Ecatepec se pretende, difundir los valores y principios de gobierno, promoviendo la cultura de la información transparente y responsable entre gobierno, medios y sectores sociales, con pleno respeto a la libertad de expresión y mantener informada a la sociedad sobre las acciones gubernamentales, convocando su participación en asuntos de interés público” (H. Ayuntamiento de Ecatepec, 2019: 353).

De esta forma, se destacan dos grandes estrategias que apuntan hacia: 1) Incrementar la retroalimentación entre autoridades municipales y población (redes sociales, escritos y digitales); 2) Hacer partícipe a la población en general a las diversas campañas impulsadas por los distintos medios de comunicación (mediante encuestas y entrevistas de la población y mantenerlos informados). En este contexto, el Plan de Desarrollo propone que la Contraloría Interna Municipal sea la instancia clave para conocer el desempeño de las actividades, así como estimar el trabajo que realizan los servidores públicos. Así, se destaca que este órgano es el responsable de generar procedimientos no sólo de vigilancia a la función pública municipal, sino también para coadyuvar a los procesos de planeación y organización que permita el mejor desempeño del municipio por medios informáticos.

Si bien es necesario valorar las fortalezas que posee la coordinación interinstitucional del municipio con otras instancias estatales y federales, el gobierno señala desafíos importantes para atender como generar una mayor sinergia con la ciudadanía, combate a la corrupción; profesionalización de los servidores públicos, una mejor contraloría para la rendición de cuentas, entre otras, como la promoción de valores cívicos y educación en todos los sectores de la población (Plan de Desarrollo Municipal Ecatepec, 2019: 354).

En el Informe de Gobierno de 2021, el actual presidente municipal de Ecatepec, Fernando Vilchis Contreras, informó que en el contexto de la pandemia COVID-19, que afecta a la mayor parte del país, se llevaron a cabo una serie de estrategias especiales para buscar acciones coordinadas en una población de poco más de dos millones de personas en este lugar. En su informe no sólo se destacó la falta de apoyo del gobierno estatal para hacer frente a los principales públicos relacionados con el abastecimiento de agua potable, sino que también subrayó algunos de los avances que se tienen en el mejoramiento de la infraestructura vial, la seguridad ciudadana y la salud, entre otras acciones vinculadas con la equidad de género y la inclusión social.

En concordancia con lo anterior, hacia el mes de marzo de 2021, se llevó a cabo la toma de protesta a 542 autoridades municipales de la comunidad y COPACI en la cual se dijo que existe la necesidad de reconstruir al municipio, así como fortalecer la idea de participación ciudadana con el registro de 596 planillas y se registró una votación de 185 personas (Municipio de Ecatepec, 2020). En este sentido, y con base en las entrevistas realizadas a informantes claves en colonias seleccionadas (Véase Tabla 1) se puede afirmar que, aunque existe un marco legal para fortalecer el trabajo político-institucional de los COPACI en el municipio, en los hechos, en estos órganos se advierten arreglos que se llevan a cabo entre las autoridades municipales y ciertos grupos entre la población que coinciden con los intereses políticos del

gobierno. Las opiniones expresadas plantean que es necesario generar procesos de interlocución y mediación para resolver asuntos básicos como el agua, obras públicas, movilidad, empleo, seguridad y la salud.

En este contexto, el trabajo que se realiza en los COPACI se percibe como parte de asuntos político-electorales y existe desconfianza en sus procesos de trabajo y organización social. Por ejemplo, Isabel Velázquez, representante en la colonia Alborada Aragón, manifestó que “hay intereses políticos y es necesario tener más en cuenta a los COPACI para tener mayor representación y ganar la confianza de los colonos” (2021). En síntesis, entre los entrevistados se pudo detectar algunas frases como: “en estos espacios se pierde tiempo”, “no se promueve la participación ciudadana, sólo cuando hay que ir por el voto”, “los únicos que participan, son el presidente y el delegado, los demás se consideran de apoyo o relleno en las decisiones”.

Tabla 1. Agenda ciudadana en los COPACI

Nombre	Colonia	Fecha	Tópicos relevantes
Noemí Martínez Medina	Bugambilias de Aragón	8/10/20	“Falta acercamiento, un solo departamento para atendernos, respuesta a corto plazo, información constante y sobre todo el acceso directo a cada uno de los departamentos de Gobierno que necesitamos para resolver necesidades como, agua, obras públicas, seguridad y salud (medio ambiente)”.
Norma Angélica Ávila Ruiz	Sauces 1	8/10/20	“Tener más en cuenta a los COPACI ya que somos un enlace entre comunidad y Municipio. Los partidos políticos influyen en la conformación de los COPACI.”
Isabel Velázquez Rangel	Alborada de Aragón	8/10/20	“No hay apoyo por el gobierno. Los partidos, todos quieren el poder y que la gente crea en ellos”. El gobierno debe acercarse a las comunidades y apoyar las necesidades, pues así se ganaría la confianza de mis colonos.”
Aurora Sara Suárez	Novela Mexicana 1	8/19/20	“Los integrantes de los COPACI no concluyen el periodo de gestión en el cual fueron electos, porque no les gusta perder el tiempo.”
Aldo González Gutiérrez	Nueva Aragón	8/10/20	“No promovemos la participación ciudadana, sólo cuando hay que ir por el voto” Solo el presidente y delegado tienen una participación, los demás son de apoyo o relleno en las decisiones. No hay rendición de cuentas o una página de internet para darle seguimiento a las solicitudes.”
José Humberto Herrera Muñoz	16 de septiembre	8/10/20	“Los integrantes de los COPACI no concluyen el periodo de gestión en el cual fueron electos por apatía de algunos y porque se pensaba que aquí se ganaría dinero y porque a veces no todos pensamos igual.” Se sugiere un verdadero acercamiento entre el gobierno y los COPACI y que en verdad se cheque el trabajo de los directores de las áreas para que desarrollen su trabajo como deben.”
Janeth Villarreal Balbuena	Poesía Mexicana	10/10/20	“Promovemos la participación con nuestras acciones y trabajos realizados para que la misma gente se anime a involucrarse.” “Si las personas tuvieran cultura cívica nuestras colonias y comunidades serían y estarían en mejores condiciones y tal vez no estarían tan olvidadas por nosotros ni por el Municipio.”
Nallely Alba Lazcano	Sauces V	10/10/20	“Sugiero mayor interés y atención con respecto a los COPACI, para así poder realizar y darte pronta solución a las gestiones de nuestro interés. Creo que con el mejor conocimiento en el tema podría haber un mejor trabajo para desempeñar en los COPACI.”

Fuente: Entrevistas realizadas a informantes claves en Ecatepec, 2020.

En otras opiniones, existe la esperanza de que “la relación entre el gobierno y los COPACI sea no sólo de subordinación política”, sino se plantea “mejorar el trabajo del gobierno con la comunidad a través de escuchar el sentir de los ciudadanos y que su opinión se refleje en la toma de decisiones, así como en la construcción de espacios para el debate y la inclusión social” (Martínez; Ávila; Velázquez; Suárez; González; Herrera; Villareal; Alba, 2020). Así, se deriva que existe acción colectiva, pero la incidencia política es casi nula o limitada para lograr una auténtica participación con las políticas públicas que lleva a cabo el municipio. Las opiniones expresadas revelan un sentir negativo que convoca a la movilización hacia el gobierno para exigir derechos sociales básicos y aclarar los temas urgentes como el agua, la inseguridad, el comercio ambulante, el desempleo, entre otros, que desincentivan la participación ciudadana.

Como se ha dicho, la imagen sobre corrupción que la ciudadanía y los medios de comunicación tienen sobre un gobierno local constituye un tema central en el discurso ideológico y la definición de una agenda de participación ciudadana. Un análisis del discurso realizado por el edil en fuentes electrónicas del propio municipio evidencia que existe una fuerte necesidad de avanzar en el fortalecimiento de los sistemas de control y gestión municipal, así como mejorar los mecanismos de interlocución con la sociedad por medio de obras públicas y la incidencia ciudadana.

En este sentido, hacia el inicio del 2021, el edil, Fernando Vilchis, retomó algunas de las preocupaciones expresadas por los pobladores entrevistados en su informe de gobierno. En esta ocasión señaló que “el municipio requiere la suma de voluntades y esfuerzos”. Asimismo, concluyó señalando que “hay gente que estará velando esos intereses para que Ecatepec sea no el municipio más grande ni con más problemas, sino el más importante, el de mayor crecimiento económico, el de mayor seguridad y el de mayor prosperidad” (2do Informe de Gobierno Ecatepec, 2020:2).

5. Percepción ciudadana y discusión sobre los COPACI en Ecatepec de Morelos

El Municipio de Ecatepec de Morelos ha sufrido una serie de transformaciones sociodemográficas y urbanas en los últimos años. Este lugar, históricamente se ha caracterizado por un amplio número de necesidades que traen consigo diversos conflictos que afectan no sólo el tejido social y el desarrollo comunitario, sino los mecanismos del gobierno para mitigar la exclusión social, los altos índices de pobreza, la inseguridad urbana y la violencia social que se registra en las colonias que integran el municipio.

Se puede enunciar que, por décadas, Ecatepec ha sido un espacio político en el cual los gobiernos que han administrado el municipio han fincado sus bases de apoyo en redes de poder territoriales, grupos de interés y grupos minoritarios que han controlado la participación ciudadana desde una óptica paternal, partidista y clientelar. Durante la etapa de los gobiernos del PRI, este lugar se caracterizó por el intercambio político en la prestación de servicios públicos y la obra social limitando la construcción de una ciudadanía autónoma y restringiendo la formación de organizaciones sociales libres de los intereses políticos del municipio.

Todos estos hechos, en su conjunto, advierten la necesidad de conocer la percepción que se tienen entre la población sobre el desempeño del gobierno local, así como el sentir que se expresa para generar procesos de construcción de ciudadanía, movilización social e incidencia hacia la agenda política de gobierno. En este contexto, y bajo las consideraciones teóricas y contextuales antes señaladas, a continuación, se presentan selección de los principales resultados obtenidos en una encuesta realizada en septiembre de 2020.

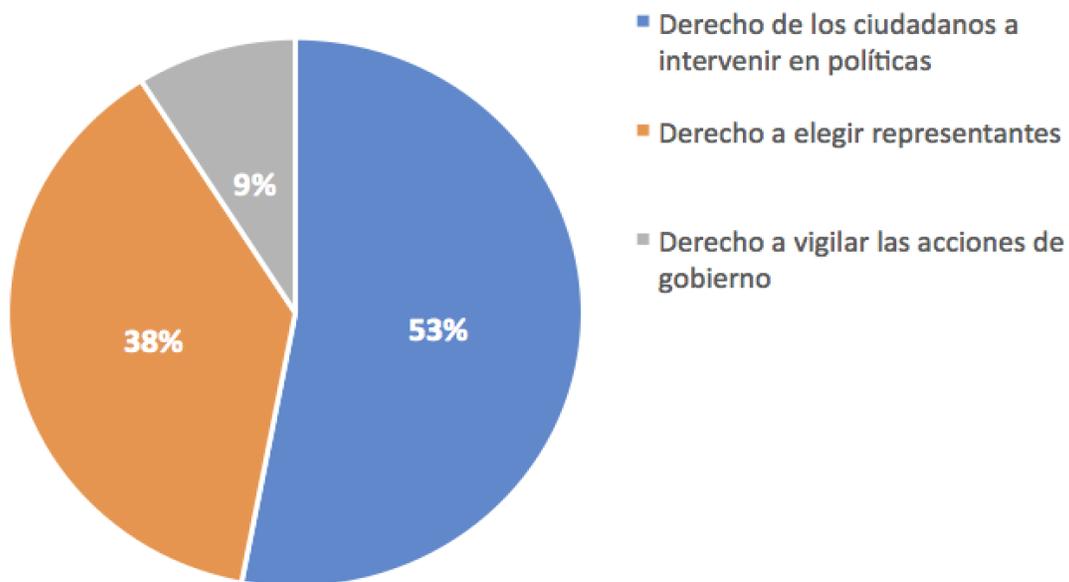
Es importante aclarar que, si bien en 2019, se constituyeron 542 Consejos de Coordinación de Participación Ciudadana en el municipio, en el mes de septiembre de 2020, la Dirección General de Gobierno del municipio señaló que sólo 271 se constituyeron formalmente y el resto no entró en funciones debido a la falta de organización para que los vecinos se interesaran en el funcionamiento y objetivos de los consejos. De este universo, se consideró una muestra del 10% (27.1) para obtener un nivel de confianza del 80% y se complementó el trabajo con entrevistas realizadas a algunos integrantes de los COPACI que accedieron al tema. En este sentido, se elaboró un cuestionario semiestructurado con 3 temas generales y 22 preguntas concisas sobre: a) perfil de los entrevistados y conocimiento sobre la participación ciudadana; b) opinión sobre la cultura política y la democracia en el lugar; y c) sobre los COPACI y su funcionamiento en el municipio.

La selección de las colonias se realizó tomando en cuenta las características urbanas, niveles educativos, servicios públicos y pobreza urbana. Las colonias fueron: Ciudad Amanecer, Ciudad Oriente, U.H. Federación Ecatepec, Sauces Coalición, Sauces PRI, Sauces II, Sauces V, Alborada, Poesía Mexicana, 16 de septiembre, Novela Mexicana II y Bugambillas de Aragón. Las entrevistas se realizaron en las colonias: Cuauhtémoc, Sección Tízoc, Laderas del Peñón y Campiña de Aragón. Con todos los datos obtenidos, se realizó una sistematización por temas para facilitar una lectura de la información y el análisis para los objetivos de este trabajo.

El primer tema que se abordó en la encuesta fue acerca del perfil de los entrevistados, así como de su conocimiento sobre la participación ciudadana (Gráfico 2). A este respecto, se obtuvo que: los integrantes de los Consejo de Participación Ciudadana en el Municipio de

Ecatepec se caracterizan por la presencia de mujeres (62%) y una menor presencia de los hombres (38%); en su mayor parte (44%) de las personas entrevistadas se dedican a labores del hogar y el 66% se distribuye con actores dedicados al comercio (13%), son empleados (13%), desempleados (9%) o se dedican alguna profesión eventual (9%) o son pensionados (3%). En este universo, se registró que más del 53% saben o han oído acerca de la noción de participación ciudadana, y se detectó que existe un conocimiento general del tema en las tareas que realiza el municipio. En este mismo sentido, una parte importante (53%) asoció la idea de participación con el tema de los derechos ciudadanos y con la noción de elegir a los representantes en las elecciones (38%).

Gráfico 2. Conocimiento sobre la participación ciudadana en los COPACI Ecatepec de Morelos (septiembre, 2020)



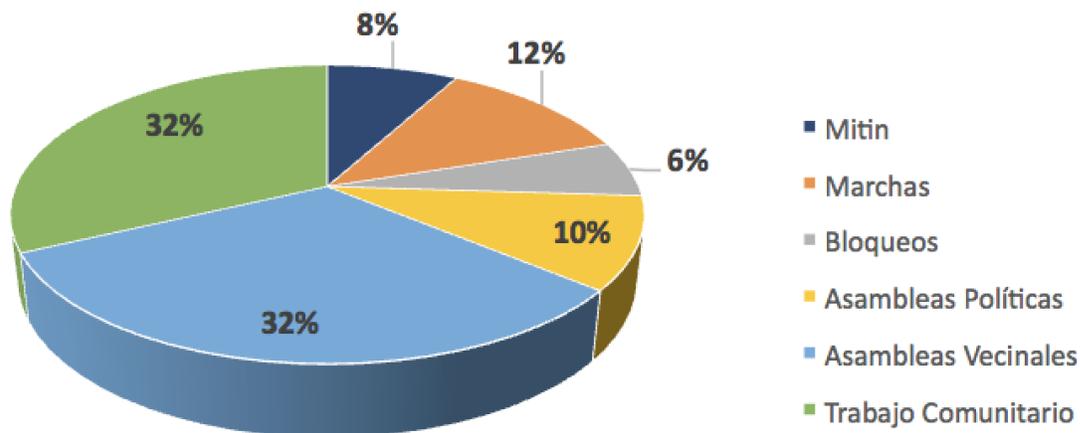
Fuente: Encuesta COPACI Ecatepec Morelos, 2020

Es interesante señalar que un 32% de los interrogados dijo haber participado en el último año en acciones colectivas relacionadas con asambleas vecinales, en las que se habla de temas como la falta de agua, alumbrado público e inseguridad, principalmente; otro, 32% de los consultados indicó haber participado en jornadas de limpieza, reforestación de camellones o áreas verdes y espacios de convivencia (Gráfico 3).

Por otro lado, un 12% de los entrevistados señaló que la idea de participar se relaciona con marchas como la única forma en que el gobierno visibiliza sus problemas y les hace caso. En

este tema, se destaca que un 10% de los entrevistados afirmó que en las asambleas políticas “es más fácil que resuelvan problemáticas si perteneces a una organización o partido político, y más si éste último se identifica con el color del gobierno en turno”. Finalmente, sólo un 10% de los encuestados matizó que es necesario realizar bloqueos en las avenidas para dialogar con el gobierno y para que sus demandas sean atendidas.

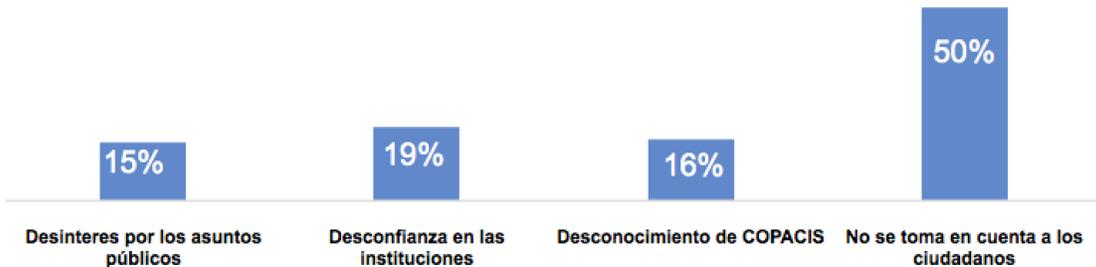
Gráfico 3. Acción colectiva de los integrantes de los COPACI en Ecatepec de Morelos, (septiembre), 2020



Fuente: Encuesta COPACI Ecatepec Morelos, 2020

Ahora bien, cuando se les preguntó a los entrevistados acerca de su participación en las tareas que realiza el gobierno en las colonias antes citadas, se encontró que más del 59% considera que se requiere de algún contacto (algunos dijeron “padrino”) para lograr una cierta incidencia en los Consejos de Participación Ciudadana, ya que por lo general las reuniones son dentro del municipio y con líderes sociales y políticos en la que se advierte una relación de intercambio y clientelismo político previa a la discusión de los problemas públicos.

En este sentido, más del 50% de los indagados reconoció que “no se les toma en cuenta, ya que existe muchas demandas de la comunidad, pero poca transparencia del municipio en su gestión pública (Gráfico 4). Casi un 20% de los encuestados dijo sentir desconfianza en las instituciones del y sólo un 16% acepta que existe desconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana, así como, por otro lado, el 59% dijo que en México no existe una democracia plena. Sólo un 20% indicó que con el PRI se les daba más apoyos o su “dinerito”.

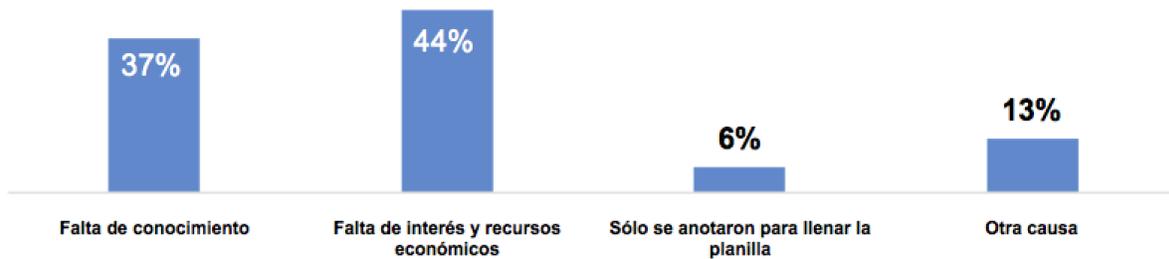
Gráfico 4. Opinión sobre la participación ciudadana en los COPACI en Ecatepec de Morelos, (septiembre), 2020

Fuente: Encuesta COPACI Ecatepec Morelos, 2020

En el 100% de los encuestados, más del 53% indicó la necesidad de construir mecanismos de participación ciudadana con respecto a los derechos humanos y, asimismo, un 19%, señaló la importancia de lograr transparencia y rendición de cuentas en las tareas que lleva a cabo el municipio en la democracia de la entidad. A este respecto, existe entre la mayor parte de los entrevistados la necesidad de “hacer algo por el municipio”, aunque se reconoce que existe falta de información sobre los problemas principales y cómo se resuelven por parte de las autoridades. Asimismo, y cuando se les preguntó acerca de si la política contribuye o no a mejorar la vida de todos los mexicanos, más del 63% de los encuestados indicó que sólo influye para algunos aspectos y el resto (37%) dijo que: “no influye en nada en su vida ni en su entorno de vida”.

Como se advierte en los datos presentados, ciertamente entre los entrevistados existe un conocimiento limitado sobre la importancia que tienen los COPACI en el escenario de la construcción de ciudadanía en Ecatepec de Morelos. A este respecto, más del 78% de los entrevistados indicó saber para qué sirven estas instancias ciudadanas, pero más del 66% desconocen su funcionamiento explícito, así como el trabajo de representación que se realiza en su interior, y un 16% asocia el trabajo con lo que hacen los partidos políticos y sólo el 6% afirman saber lo que hacen los funcionarios del municipio en el tema.

Gráfico 5. Causas de la deserción de la participación ciudadana en los COPACI en Ecatepec de Morelos (septiembre), 2020



Fuente: Encuesta COPACI Ecatepec Morelos, 2020

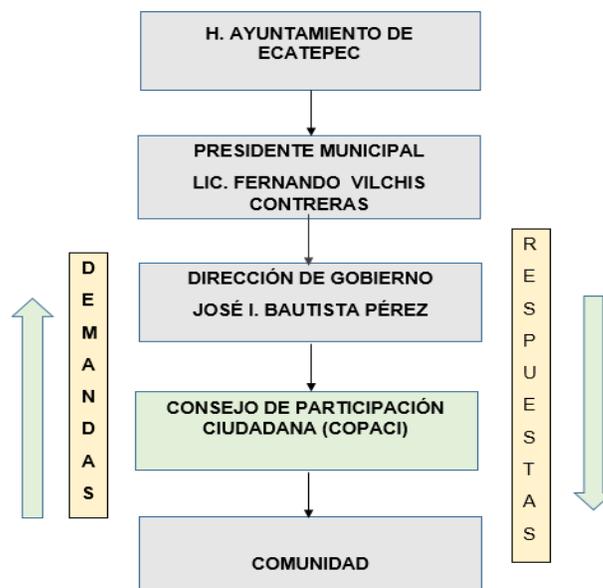
Al preguntar si conocer el programa de trabajo de los COPACI, los datos obtenidos revelan que más del 84% de los encuestados admiten no tener conocimiento de un programa o agenda desde el gobierno para organizar las tareas de colaboración ciudadana. En este orden de ideas, se identificó que el 44% de los integrantes de los COPACI no concluyen su periodo de gestión para el que fueron electos y un 37% no tienen los conocimientos necesarios que le permitan participar mejor y un 13% dijo que hay “otros factores” que le impiden seguir en las labores, aunque más del 90% de los encuestados señaló que su principal motivación para participar es lograr mejorar las condiciones de sus comunidades, así como realizar trabajo comunitario u otras tareas (Gráfico 5).

En síntesis, uno de los objetivos de la encuesta fue determinar la percepción y el conocimiento que tienen la muestra elegida de los integrantes de los COPACI, así como conocer no sólo el tipo de cultura política que prevalece en este lugar, sino también evaluar los desafíos que se presentan para la construcción de ciudadanía y la incidencia en políticas públicas. En este sentido, y al analizar los componentes de la cultura política asociada con la democracia, se deduce que un 53% de los integrantes coincide en que es necesario motivar la participación ciudadana, el respeto a los derechos humanos, la transparencia y rendición de cuentas, las elecciones libres y el bienestar social.

Por un lado, y si bien más del 90% de los entrevistados señala la importancia que tiene la organización social para incidir en políticas públicas, se deriva que existe aún un conocimiento limitado del funcionamiento de los mecanismos de participación política en el lugar. La información obtenida permite enunciar que en las colonias de estudio impera la apatía, la desinformación y la desconfianza para constituir procesos de incidencia en políticas públi-

cas en el corto plazo. Por otra parte, entre los integrantes de los COPACI seleccionados se observó que les interesan los asuntos públicos, pero no existen los espacios o mecanismos apropiados para construir discusión y deliberación. La organización social es espontánea y su conocimiento es limitado para hacer frente a los problemas sociales y, por el contrario, su realidad se percibe negativa hacia las acciones de gobierno. Por lo general, se identifica a los COPACI con las acciones de gobierno y su labor no es reconocida como un espacio autónomo que permita generar propuestas descentralizadas a las decisiones del gobierno en turno. Precisamente, y como se ejemplifica en la Figura 3, es a través de la Dirección de Gobierno como se articula el trabajo de interfaz con la comunidad de un modo vertical y que se asemeja más a las formas tradicionales de control político que han prevalecido por décadas en este lugar.

Figura 3. Los Consejos de Participación Ciudadana con el Gobierno Municipal de Ecatepec de Morelos.



Fuente: Elaboración con base en el Organigrama del Municipio de Ecatepec de Morelos

A este respecto, más del 90% de los entrevistados considera que los partidos políticos influyen directamente sobre la selección de los COPACI, teniendo como base la experiencia que han obtenido en su vinculación con líderes locales que pertenecen a los diferentes colores que han gobernado el municipio por décadas y que genera un rechazo dadas las características de centralismo y clientelismo electoral que ha prevalecido en el Estado de México. El tema de construcción democrática se expresa como un imaginario y motiva sentimientos confusos, ya que más del 59% de los entrevistados dicen que “no creen que en México se viva en una democracia plena”, debido a que no lo ven reflejado en el mejoramiento de su forma de vida; mientras que

un 41% consideran que sí. Asimismo, más del 50% de los ciudadanos señalan que “no se les toma en cuenta y se sienten rechazados por el gobierno, por esta razón prefieren no participar y expresan que la política tiene una cierta influencia en su vida”.

Desde otra perspectiva, se puede esbozar que en el sentir de las personas entrevistadas se refleja que en Ecatepec de Morelos existe una desafección cada vez mayor por la política, lo cual se refleja en el funcionamiento de los COPACI en el sentido de que su forma de operación no es la más adecuada para integrar procesos de inclusión en la agenda de gobierno; y, por el contrario, su labor es limitada, poco autónoma y con frecuencia se desarrollan relaciones de tipo corporativo y clientelar que afectan el interés de los ciudadanos ante la presencia de personas que simpatizan o se vinculan directamente a los partidos políticos dominantes en la zona.

En los entrevistados se percibe que los partidos políticos son los actores más relevantes en Ecatepec de Morelos, concentrando el poder y centralizando la mayor parte de las decisiones públicas y existe una insuficiente sociedad civil auténtica que se interese por influir en la correlación de fuerzas y en los acuerdos para lograr el control territorial en la zona e incidir políticamente. Es importante subrayar que, cuando se cuestionó a los entrevistados sobre temas relacionados con la democracia y la cultura cívica, se registró un desconocimiento casi total que explica no sólo las tensiones y conflictos que se expresan en el lugar, sino la necesidad de construir procesos de formación cívica y ciudadana para fortalecer la confianza, así como generar movilización como contrapeso a la decisiones de gobierno y a la incipiente calidad en la gestión pública que se desarrolla en ese lugar.

En suma, todos estos hechos, sin duda, consideramos que constituyen evidencias que impiden fortalecer el desarrollo político y democrático que se requiere en el municipio, así como desincentivan la participación de liderazgos sociales para generar procesos de gobernanza que se expresan por una sana colaboración con el gobierno y a margen de partidos políticos que controlan y fomentan estratégicamente la no participación ciudadana en los asuntos públicos.

Como se ha expresado, la participación ciudadana es un mecanismo que permite a los ciudadanos acceder al ejercicio de sus derechos civiles, políticos y sociales y, al mismo, tiempo, permite construir ciudadanía de una forma consciente para influir en las decisiones y debatir los temas de mayor interés. Pensamos que incentivar la participación ciudadana requiere de una planeación que permita construir objetivos claros y precisos (Díaz; 2017: 353). No obstante, en Ecatepec de Morelos, este proceso aún se encuentra en definición política.

6. Reflexiones finales

Este trabajo tuvo como objetivos comprender la importancia de los procesos de participación ciudadana en los gobiernos municipales, así como generar una explicación acerca de las oportunidades que se presentan en la construcción de una agenda política participativa. En este sentido, se analizó el funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI) en el municipio de Ecatepec de Morelos y se compartieron los resultados de una encuesta realizada a integrantes de los COPACI en colonias seleccionadas en septiembre de 2020, con la finalidad de aclarar cuál es la percepción que se tiene de estos órganos y la visión de la ciudadanía sobre el gobierno municipal.

Con base en lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que los nombrados COPACI constituyen órganos importantes para impulsar la representación y cuyo objetivo principal es vincular a los ciudadanos con su gobierno, así como motivar la discusión, deliberación y toma de decisiones sobre los problemas públicos que se presentan en la comunidad. En este sentido, la noción de participación permite el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes acepciones (civil, política y social), así como contribuye a la construcción de espacios plurales en el que se propone el involucramiento de las personas, grupos y organizaciones en lo público. La participación forma parte de un proceso más amplio en el que no sólo intervienen actores poseedores de igualdad y autonomía, sino se crean las condiciones para impulsar procesos socioeducativos que permitan para fortalecer la identidad y la representación política.

Desde otra perspectiva, el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana abona no sólo a la legitimidad de las acciones de gobierno, sino permite integrar y generar cohesión social para estimular el sentido de pertenencia e intervenir en los asuntos públicos. Precisamente, la construcción de ciudadanía advierte un proceso cultural que implica fortalecer los valores y el conocimiento de los derechos, así como constituye un proceso de incidencia política en el que se movilizan las demandas y se definen mecanismos de organización política para generar vínculos y espacios de cooperación colectivos. En el caso del municipio de Ecatepec de Morelos la construcción de mecanismos de participación ciudadana, como exactamente los COPACI, ha sido un proceso incipiente que se caracteriza históricamente por el control de la agenda de gobierno y un régimen político autoritario en la toma de decisiones, así como partidos políticos que no logran generar alternativas modernas para inmiscuir a la población en los asuntos públicos.

Si bien Ecatepec fue considerado hace más de treinta años como un territorio atractivo para la población por la presencia de industrias y fuentes de trabajo, el desarrollo de procesos de

participación ciudadana ha sido muy limitado, en contraste con el crecimiento urbano excesivo y un aumento de la población sin control donde se percibe un déficit en la provisión de servicios públicos, especialmente el agua y el drenaje, y se registra el aumento de problemas sociales, inseguridad y violencia que afectan la cohesión social y la estabilidad política. Una forma de construir incidencia ciudadana es, ciertamente, a través de la creación de espacios de participación autónomos para generar confianza institucional. Se concluye que es necesario revisar no sólo el marco jurídico e institucional de los COPACI, sino conviene reformar los mecanismos existentes para aclarar las formas de vinculación en la gestión pública y dejar de ser percibidos entre la población como instancias oficiales del gobierno, o bien, como espacios que carecen de autonomía y sólo sirven para fortalecer el control político en favor de los partidos políticos y el gobierno en turno.

De acuerdo con la sistematización de datos en el cuestionario y las entrevistas realizadas, es importante señalar que los COPACI constituyen mecanismos poco efectivos para la construcción de ciudadanía política, ya que son entidades que forman parte de la estructura del gobierno y se utilizan para movilizar los apoyos políticos y las preferencias electorales entre los habitantes. En este sentido, es importante establecer programas desde una visión descentralizada y ajena a cualquier interés por parte de líderes y grupos que promueven la cooptación sistemática a favor del gobierno y que no permiten generar proyectos de inclusión efectivo entre los ciudadanos.

Cabe señalar que ya existen otros mecanismos de participación política que se han experimentado en algunas zonas del municipio -como el presupuesto participativo- y que son importantes para conocer el papel que juegan los COPACI para la detección de demandas y necesidades entre la población. Si bien se registra una limitada organización social, como se evidenció en las colonias de estudio, es necesario sensibilizar a la ciudadanía para, poco a poco, lograr crear confianza en las acciones de los consejos y en los trabajos que se realizan entre la población.

En este marco, se advierte que, en el actual gobierno municipal encabezado por Fernando Vilchis Contreras, existe el firme compromiso para motivar el cambio en el corto plazo. Sin embargo, y como se puede reconocer en diferentes eventos públicos realizados por el gobierno en el contexto de la política local (Diario Basta!, 2019), existe múltiples desafíos para resolver los asuntos relacionados con la atención de los servicios públicos, problemas de comunicación social, control político de los programas sociales y falta de transparencia gubernamental, entre otros, que limitan la gestión pública y la agenda para la participación ciudadana en este lugar.

Construcción de ciudadanía en los Consejos de Participación Social (COPACI) en
el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2020
Miguel Rodrigo González Ibarra

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2021.38.79136>

Se puede concluir señalando que el diseño de mecanismos de participación ciudadana efectivos no es suficiente con la adecuación del marco jurídico del municipio, sino es necesario combatir las prácticas, rutinas y valores que no contribuyen a construir ciudadanía activa y, por el contrario, desincentivan las iniciativas sociales para el cambio en la gestión pública municipal. En suma, es necesario resignificar la importancia que tiene la ciudadanía en los asuntos públicos en el Estado de México, especialmente en el municipio de Ecatepec de Morelos

7. Fuentes bibliográficas

- Ackerman, John M., *El cambio democrático en México. Retos y posibilidades de la "Cuarta Transformación"*, México, Siglo XXI Editores, UNAM.
- Aguilar Astorga, Carlos & Berrios Navarro, María del Pilar (2016), *Derechos y políticas públicas. Desafíos políticos e institucionales en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma.
- Aguilera Hintelholher, Rina (2012), *La Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Almond, G y Verba, S. (2001) "La cultura política"; en Batlle, Albert (Ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Editorial Ariel, pp. 171-201.
- Álvarez, Lucía (2019), "Participación ciudadana, actores sociales, sociedad civil y ciudadanía: los desafíos para el nuevo régimen mexicano", en Ackerman, John, *El cambio democrático en México. Retos y posibilidades de la "Cuarta Transformación"*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- Arzaluz Solano, María del Socorro (2001), *Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl, 1997-2000*, México, tesis de doctorado en Ciencia Social, El Colegio de México.
- Bassols, Mario (2005), *Construcción del Espacio Urbano y Metropolización de Ecatepec*. Ponencia al Seminario la Metrópoli, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 3 al 7 octubre del 2005.
- Cabrero Mendoza, Enrique; Nava Campos, Gabriela (1999), *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/Miguel Ángel Porrúa.
- Camp, Roderic Ai (2008). *La Política en México; el declive del autoritarismo*, México, Siglo XXI
- Cardona, David (2017), *Democracia participativa y gobernanza en Ecatepec de Morelos, 2006-2021*, México, tesis de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, Universidad Autónoma del Estado de México- Texcoco.
- Cobb, R., Ross, J., Ross, H., (1976), "Agenda Building as a Comparative Political Process", *The American Political Science Review*, Vol. 70, pg. 126-138.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020), *Informe de pobreza y evaluación 2020. Estado de México*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Consulta Mitofsky (2021), *Ranking de los 100 Alcaldes de México*, Recuperado en <http://>

Construcción de ciudadanía en los Consejos de Participación Social (COPACI) en
el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2020
Miguel Rodrigo González Ibarra

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2021.38.79136>

www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/1424-rank-alcaldes (31 marzo, 2021)

- Cortina, Adela (1993), *Ética aplicada y democracia radical*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Cruz Hernández, Pablo Armando; Ochoa Tinoco, Cuauhtémoc (2015), "Avatares de la participación ciudadana en el Estado de México. La experiencia de los consejos de participación ciudadana en el municipio de Ecatepec" en *Espacios Públicos*, vol. 18, núm. 42, enero-abril, pp. 89-113, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Cunnill, Nuria (1991), *La participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Dahl, Robert (1999). *La Democracia, Una guía para los ciudadanos*, España, Taurus.
- Dewey, John (1953), *Democracia y educación*, Argentina, Editorial Losada.
- Diario Basta!, (2019), *Rinden protesta COPACI y delegados de 542 Unidades de Ecatepec*, México, 15 de abril, Recuperado en: <https://diariobasta.com/2019/04/15/rinden-protesta-copacis-y-delegados-de-542-unidades-de-ecatepec/> (20 enero, 2021)
- Díaz, Ana (2017), "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas", en, *Gestión y Políticas Públicas* No. 2, Vol. XXVI, Segundo semestre, pp. 341-379.
- Gallino, Luciano (2008), *Diccionario de sociología*, Madrid, Siglo XXI.
- Giacomo, S (1998), "Cultura Política", en Norberto Bobbio, Et. Al., *Diccionario de política*, México, SigloXXI Editores, pp. 415-417.
- Gobierno Municipal de Ecatepec de Morelos (2021), *Segundo Informe de Gobierno 2020*, Fernando Vilchis Contreras, México, Gobierno del municipio de Ecatepec de Morelos.
- Gonzalez Ibarra, Miguel Rodrigo (2018), *Movimientos sociales urbanos y desafíos de la participación política en México y la Ciudad de México, La Unión de Vecinos y Damnificados y el Frente del Pueblo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos (2019), *Plan de Desarrollo Municipal Ecatepec*, México, Gobierno de Ecatepec, México.
- H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos (2019), *Reglamento de participación ciudadana*, México, Ecatepec de Morelos, México.
- H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos (2020), Bando de Policía y Buen Gobierno, México, Ecatepec de Morelos, México. Disponible: México, Ecatepec de Morelos, México. Recu-

Construcción de ciudadanía en los Consejos de Participación Social (COPACI) en
el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2020
Miguel Rodrigo González Ibarra

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2021.38.79136>

perado en <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/bdo/bdo2020/bdo034.pdf> (13, enero, 2021)

H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos (2020-2021). *Página electrónica del municipio*, Recuperado en <https://ecatepec.sapase.gob.mx/search-accion/52> (26 de abril, 2021)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020), *Mapa de Ecatepec de Morelos*, Recuperado en <https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=ecatepec+de+morelos#tabMCollapse-Indicadores> (30, marzo, 2021)

Luévano, Alejandro y Lombrera, Rocío (2008), *Presupuesto participativo Ecatepec de Morelos, Estado de México*, México, Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C., Editorial Hojarasca.

Marshall, Thomas (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Editorial Tecnos.

Martínez Medina, Noemí (2021), *Entrevista sobre participación en los COPACI realizada en la Colonia Bugambilias de Aragón*, México, 8 de octubre.

Morlino, Leonardo (2014), *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. Anexos. San José: IDEA Internacional.

Oraisón, Mercedes (2005), *La construcción de la ciudadanía en el siglo XXI*, Madrid, Octaedro Editorial, Coordinador.

Pliego Carrasco, Fernando (2000), *Participación comunitaria y cambio social*, México, Plaza y Valdés/Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Poder Legislativo del Estado de México (PLEM) (2000), *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, México, Poder Legislativo del Estado de México.

Reyna, José Luis (1976) *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, México, El Colegio de México, Cuadernos del CES No. 3

8. Entrevistas realizadas en colonias de Ecatepec de Morelos

Alba Lazcano, Nallely (2020), *Entrevista sobre participación en los COPACI realizada en la Colonia Sauces V*, México, 10 de octubre.

Ávila Ruiz, Norma Angélica (2020), *Entrevista sobre participación en los COPACI realizada en la Colonia Sauces 1*, México, 8 de octubre.

Construcción de ciudadanía en los Consejos de Participación Social (COPACI) en
el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2020
Miguel Rodrigo González Ibarra

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2021.38.79136>

González Gutiérrez, Aldo (2020), *Entrevista sobre participación en los COPACI realizada en la Colonia Nueva Aragón*, México, 8 de octubre.

Herrera Muñoz, Humberto (2020), *Entrevista sobre participación en los COPACI realizada en la Colonia 16 de septiembre*, México, 8 de octubre.

Luna, Mario (2020), *por Verónica Martínez a Mario Luna, director del SAPASE en Ecatepec*, WhatsApp, 20 de octubre

Martínez Sandoval, Verónica (2020), *Fotografías y comunicaciones por WhatsApp y correo electrónico sobre entrevistas y audios derivados de las entrevistas y cuestionarios sobre participación ciudadana en los COPACI en Ecatepec de Morelos*, 20 de marzo, 26 de abril, 2021.

Mejía Cipriano, Omar, (2020), *Fotografías y comunicaciones por WhatsApp y correo electrónico sobre entrevistas y audios derivados de las entrevistas y cuestionarios sobre participación ciudadana en los COPACI en Ecatepec de Morelos*, 20 de marzo, 26 de abril, 2021.

Sara Suárez, Aurora (2020), *Entrevista sobre participación en los COPACI realizada en la Colonia Novela Mexicana 1*, México, 8 de octubre.

Velázquez Rangel, Isabel (2020), *Entrevista sobre participación en los COPACI realizada en la Colonia Alborada de Aragón*, México, 8 de octubre.

Villarreal Balbuena, Janeth (2020), *Entrevista sobre participación en los COPACI realizada en la Colonia Poesía Mexicana*, México, 8 de octubre.

9. Información del foro virtual realizado por integrantes de los COPACI en el Municipio de Ecatepec de Morelos.

Aguilar Contreras, Raúl (2020), *Comunicación de Omar Mejía Cipriano*, WhatsApp, 20 de octubre.

Cervantes Romero, David (2020), *Comunicación de Omar Mejía Cipriano*, WhatsApp, 20 de octubre.

Ruiz, Salvador (2020), *Comunicación de Omar Mejía Cipriano*, WhatsApp, 20 de octubre.

Serrano, Javier (2020), *Comunicación de Omar Mejía Cipriano*, WhatsApp, 20 de octubre.

Construcción de ciudadanía en los Consejos de Participación Social (COPACI) en
el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2020
Miguel Rodrigo González Ibarra
DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2021.38.79136>



ENC R U C I J A D A
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

38° NÚMERO MAYO-AGOSTO 2021
Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogado General: *Dr. Alfredo Sánchez Castañeda*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. Carola García Calderón*

Secretaria General: *Lic. Patricia G. Martínez Torreblanca*

Secretario Administrativo: *Lic. Juan Manuel López Ramírez*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado:
Dra. Laura Hernández Arteaga

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefe de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Mtro. Adolfo Gracia Vázquez*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dr. Javier U. Oliva Posada

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Arturo Hernández Magallón

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Editor de la Revista:
Mtro. Eduardo Leal Hernández

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENC R U C I J A D A REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 12, No.38, mayo-agosto 2021, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Eduardo Leal Hernández, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 22 abril de 2021.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.