



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**



**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y GOBERNANZA EN  
ECATEPEC DE MORELOS, 2006-2012.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS.**

**PRESENTA:  
DAVID CARDONA SANTIAGO.**

**TUTOR ACADÉMICO:  
DR. ROBERTO MORENO ESPINOSA.**

**TUTORES ADJUNTOS:  
DR. JAIME ESPEJEL MENA.  
DR. EN U. MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ.**

**TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, OCTUBRE DE 2017.**

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA, GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN, .....	4
ELEMENTOS PARA SU ANÁLISIS .....	4
1.1 La democracia, entre el elitismo y la apertura.....	4
1.2 Gobernanza, elementos para su análisis .....	11
1.3 Participación ciudadana y ciudadanía.....	16
CAPÍTULO 2. GOBERNANZA, REPRESENTACIÓN, .....	21
PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA .....	21
2.1 Relación gobernanza y representación.....	21
2.2 Relación Gobernanza y participación.....	25
2.3 Ciudadanía, gobernanza y gobierno local.....	29
CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES PARA LA REVISIÓN DE LA.....	35
PARTICIPACIÓN EN ECATEPEC DE MORELOS .....	35
3.1 Una breve radiografía sobre Ecatepec de Morelos .....	35
3.2. Ecatepec, gobierno, administración y participación institucionalizada .....	38
3.3 Acontecer político y participación.....	45
3.4 Esfuerzos en materia participativa .....	50
3.3 La experiencia del Presupuesto participativo.....	53
CAPÍTULO 4. ABRIR EL GOBIERNO, ELEMENTOS PARA.....	58
EL DESARROLLO DE ECATEPEC DE MORELOS .....	58
4.1. La Agenda de la Alianza para el Gobierno Abierto como eje de la propuesta .....	58
4.2 Participación ciudadana como eje transversal del desarrollo.....	60
4.3 En el ámbito organizativo instrumental .....	61

4.4 Sobre las acciones.....	66
CONCLUSIONES.....	70
FUENTES DE INFORMACIÓN .....	74
Bibliografía .....	74
Mesografía .....	78
Documentos oficiales .....	79

## ÍNCIDE DE TABLAS

Tabla 1. LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LOS ENFOQUES DE LA DEMOCRACIA ELITISTA Y ABIERTA. ....	7
Tabla 2. BENEFICIOS Y COSTOS DEL SISTEMA PARTICIPATIVO. ....	8
Tabla 3. MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA. ....	10
Tabla 4. PRINCIPALES BASES DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA. ....	15
Tabla 5. DESIGUALDADES EN LA PARTICIPACIÓN. ....	18
Tabla 6. LO QUE ES O DEBERÍA SER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ....	19
Tabla 7. QUÉ SE DEBE ENTENDER POR PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ....	27
Tabla 8. PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN DIVERSAS MODALIDADES DE POBREZA. ....	36
Tabla 9. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS BANDOS MUNICIPALES 2007 Y 2010. ....	42
Tabla 10. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES 2006-2009 Y 2009-2012. ....	44
Tabla 11. . TENDENCIA HISTÓRICA ELECTORAL DE PRESIDENTE MUNICIPAL 2000-2009. ....	47
Tabla 12. DISTRIBUCIÓN DE DIPUTACIONES FEDERALES CON CABECERA EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS 1997-2012. ....	47
Tabla 13. PRIORIDAD DEFINIDA POR CADA COMUNIDAD. ....	55
Tabla 14. ORGANIGRAMA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN CIUDADANA. ....	63
Tabla 15. FUNCIONES PRIMORDIALES DE LAS CONSEJERÍAS. ....	65

## INTRODUCCIÓN

José Alfredo Jiménez escribió que “las distancias apartan las ciudades, las ciudades destruyen las costumbres”. A primera vista puede parecer poco serio citar al cantautor guanajuatense en un trabajo académico, sin embargo la letra de “Las Ciudades” nos permite retratar un sentimiento generalizado sobre las grandes concentraciones humanas.

En primera instancia se puede decir que la distancia, sea ésta física o emocional, plantea una relación fría y ajena entre los hombres y mujeres que habitan algún espacio geográfico. Este mismo trecho espacial se traslada hacia la reconfiguración de nuevas relaciones que son alteradas en la medida que la distancia y crecimiento de las ciudades se va acentuando, de esta manera las instituciones se modifican con el crecimiento de la mancha urbana.

Tal parece que la legitimidad en las urnas y el respeto al juego político-electoral son insuficientes para lograr el desarrollo. Las innovaciones que intentan implementar en los gobiernos no dan los resultados esperados y se visualiza un rompimiento entre su capacidad y las demandas de los ciudadanos. Los cambios que se han intentado introducir, especialmente en los órdenes subnacionales, propiciaron gobernabilidad autoritaria y si bien la sociedad está más politizada, los grupos civiles colectivos no encuentran terreno fértil para asentarse, debido a la existencia de un sistema político que los segrega. Ante lo anterior es preciso cuestionarse sobre qué elementos limitan el tránsito hacia la participación y gobernanza democráticas.

El estudio que se presenta tiene como objetivos analizar a la democracia participativa y gobernanza para conocer y comprender los factores que las limitan en el municipio de Ecatepec de Morelos y construir una propuesta que permita fortalecer su gestión. En este sentido, la participación y gobernanza son el objeto de estudio y el municipio en cuestión es el ámbito espacial de la investigación.

Se piensa que la democracia crea condiciones para mejorarse, sin embargo se observa que en Ecatepec de Morelos el entramado de la administración pública, marco jurídico y sistema político son factores que no han permitido perfeccionarla, lo cual ha favorecido a que el gobierno sea origen de problemas que ponen en entredicho la estabilidad de los pactos institucionales tradicionales. Derivado de lo anterior, partimos del supuesto que los tres factores mencionados han imposibilitado fortalecer la participación ciudadana y transitar hacia la gobernanza democrática.

Ecatepec de Morelos tiene una población mayor a los estados de Colima, Nayarit y Baja California Sur, ha pasado de ser la joya de la corona electoral a convertirse en una caja de resonancia local, incluso nacional. Su cercanía con la capital del país, su titubeante desarrollo industrial, los cinturones de pobreza, inseguridad pública, ausencia de una política de poblamiento y el fenómeno migratorio son factores que desafían a su gobierno. Por ello se considera importante abordar su estudio porque podría convertirse en un modelo de desarrollo a través de un nuevo pacto institucional.

El trabajo consta de cuatro capítulos, en el primero se abordan desde el ámbito teórico y doctrinario los conceptos de democracia, participación y gobernanza, el siguiente se enfoca sobre la relación de esta última con la representación y la necesidad del fortalecimiento de las autoridades electas para abanderar los cambios y el papel de los gobiernos locales para emprender acciones que vigoicen la democratización de las decisiones.

El tercer apartado nos remite hacia un diagnóstico sobre la participación, gobierno, administración pública y las experiencias en materia de apertura que ha experimentado el municipio en cuestión. Para lograrlo se retoman fuentes oficiales de información con la finalidad de saber sus condiciones sociales. Para explorar su andamiaje administrativo y gubernamental se estudiaron las leyes estatales y lineamientos jurídicos municipales, esto permitió conocer las instancias, obligaciones e intenciones en materia participativa. También se realizó una entrevista a un ex presidente municipal para conocer el proceso de gobierno en dicha alcaldía. En cuanto a la experiencia participativa que se expone se ocuparon fuentes oficiales y documentos que explican el presupuesto participativo.

El cuarto capítulo se dirige hacia la construcción de la propuesta a partir de la democracia participativa y la gobernanza, retomando el concepto de gobierno abierto, específicamente en los aspectos establecidos por la Alianza para el Gobierno Abierto, las cuales se ubicaron en el plan de acción signado por México y en sus respectivos documentos que refieren sus avances. La propuesta parte de tres pilares (transparencia, participación y colaboración), los cuales se materializan en un órgano que pretende transparentar el ejercicio de gobierno y otorgar a los grupos civiles organizados la oportunidad de participar en las decisiones públicas.

En suma, la presente investigación pretende analizar el debilitamiento del gobierno municipal y arrinconamiento de la ciudadanía. Estamos convencidos de que el reto es complicado, sin embargo es fundamental ofrecer ideas que intenten responder a estos desafíos. Hoy más que nunca está vigente la deuda con la democracia, o tal vez la democracia tiene un compromiso con nosotros, lo cierto es que se trata de una forma de gobierno imperfecta, así lo retrataron en su momento Sócrates, Aristóteles y Platón, por ello se antoja necesario explorar nuevos

derroteros, crear nuevos pactos y fortalecer a los gobiernos municipales, ya que éstos son piedras angulares de la democracia y estabilidad del sistema político.

# CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA, GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN,

## ELEMENTOS PARA SU ANÁLISIS

### 1.1 La democracia, entre el elitismo y la apertura

Para abordar el tema de la democracia participativa es imperante definir el primer elemento que la compone. Desde la teoría clásica a la democracia se le consideró como una de las seis formas de gobierno donde el pueblo poseía los derechos de opinar y decidir. Platón decía que era una forma de gobierno perversa ya que omitía el respeto a la ley y propiciaba la libertad inmoderada del pueblo. Para Aristóteles la tiranía era la desviación de la monarquía, la oligarquía de la aristocracia y la democracia era una degeneración de la *politeia* porque no atendía a toda la comunidad, sólo a los pobres (Bobbio, 2010: 34).

La democracia griega se caracterizó por la existencia de asambleas que reunían al pueblo para decidir, discutir leyes, decretos y hacer denuncias. Fueron las arenas que igualaron a los participantes y llevaron a la aparición de la igualdad y libertad para decidir y opinar. Desde la óptica de la teoría política, las personas pueden desarrollarse armónicamente, aunque los valores de la democracia (libertad e igualdad) se contraponen y sólo es posible resolver esta contradicción en la misma objeción, es decir, se puede ser más libre a costa de ser menos igual y se puede ser más igual a costa de ser menos libre.

Durante la época medieval se otorgaron al pueblo dos capacidades: la primera fue conferir al príncipe la autoridad para gobernar y la segunda que hiciera leyes a partir del establecimiento de costumbres. Entonces el pueblo fue fuente originaria del Poder y a pesar de conferir potestades a reyes o príncipes las normas surgían de las costumbres (Bobbio, 2002: 443).

Para Rousseau la democracia jamás existió ya que era antinatural que la mayoría gobernara sobre una minoría y porque el pueblo era incapaz de reunirse continuamente, no obstante es acuñador del concepto democracia directa, debido a que otorgaba a las personas la facultad de intervenir en los asuntos públicos. Para él la soberanía jamás debería enajenarse y el pueblo (depositario de la misma) no podía ser representado, sino por sí mismo (Rousseau, 1992: 14).

Sostuvo que “La soberanía no puede ser representada, por la misma razón de ser inalienable”, entonces los representantes no pueden fungir como tales, sino únicamente como comisarios que no resuelven definitivamente, cualquier ley o decisión discutida por los comisarios debe ratificada por el pueblo”, entonces “Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula”. Consideraba al pueblo inglés como



esclavo y que el verdadero acto de libertad era cuando elegía a los representantes, pero cuando se instalaba el Parlamento volvían a ser esclavos. Las ideas expuestas por Rousseau proponían el regreso a las asambleas mediante el fortalecimiento del Estado y con la hechura de buenas leyes, esta fórmula se abría la posibilidad de despertar el interés del pueblo (Rousseau: 51).

En el ámbito de la democracia directa su pensamiento puede sintetizarse en su desdén a la intermediación en el ejercicio del Poder y existencia de terceros en la relación pueblo-soberanía. En suma, para el ginebrino la voluntad general (el pueblo) no puede ser personificada por la voluntad particular (Rousseau: 17).

A lo largo de este primer periodo encontramos dos interrogantes, ¿Hasta dónde emplear la libertad sin alterar la igualdad? y ¿hasta dónde ser iguales a costa de menguar la libertad de los individuos? Bajo estas incógnitas se ha afirmado que la democracia es un proceso infinito de múltiples adecuaciones que pretenden acercarnos a la plenitud democrática, pero en realidad constatan la dificultad de reconciliar la dialéctica de los valores democráticos libertad e igualdad (Cabrera, 2008: 9-15).

Mediante la representación se intenta atemperar los dos valores democráticos. Dahl y Sartori detallan que el sistema democrático requiere de la intervención minoritaria de individuos que posean capacidades argumentativas, experiencia y conocimiento. Sartori contrasta el modelo de democracia *real* con el *perfeccionista*, donde éste último sólo puede establecerse en una sociedad sin Estado, es decir, no puede ocurrir jamás (Sartori, 2005: 33-46), se inclina por el modelo de democracia *real* que toma en consideración las elecciones, representación del poder, el crecimiento poblacional, cambios sociales, modernización, elementos que determinan la dinámica de las sociedades y gobiernos modernos.

Entonces tenemos dos posiciones, por un lado la que reclama la intervención directa de los individuos y otra que se cimienta en la existencia de representantes. Cuando el Poder reside en la asamblea hay democracia participativa, pero cuando es depositado y administrado por los partidos o por las cámaras legislativas es la representativa.

Las personas carecen de interés y capacidad para participar en los asuntos públicos a todas horas y lugares, por ello la democracia se debe sustentar en el acuerdo entre las cúpulas y desplazamiento de la asamblea como único mecanismo de intervención del pueblo, esta corriente a la que denominamos *elitista* recalca que el sistema requiere de ciudadanos activos, medianamente participativos y otros indiferentes para procesar de forma óptima las demandas y evitar la ingobernabilidad. El modelo *elitista* se manifiesta a través de un grupo o grupos poseedores de capacidades decisoriales, desconfianza hacia el ciudadano,

centralidad de las élites en la toma de decisiones y construcción de acuerdos cupulares.

Considera a las masas como incompetentes y susceptibles a la manipulación de sus actitudes (Zamarrón, 2006: 44). Bajo dichos argumentos se afianza la democracia representativa, la cual en palabras llanas “es una democracia indirecta en la que el *demos* no se autogobierna sino que elige representantes que lo gobiernan” (Sartori: 114), simplemente “quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin” (Bobbio, 2004: 52). Los Estados modernos se sustentan en la democracia representativa, provocando que sus detractores la descalifiquen porque se antepone intereses particulares, las cúpulas no velan por el bien común, además de que alimenta la dependencia del ciudadano hacia las iniciativas y políticas de la élite. (Zamarrón, 2006: 38-39).

Existe también la democracia *abierta* a la que denominamos como *participativa*, esta se ancla en la mayor apertura y equidad en el proceso político, incremento del interés del ciudadano para que de una manera amplia y sostenida participe en la actividad política. Pretende construir tres funciones: 1) *la intervención de los ciudadanos*, 2) incremento de la *legitimidad de las acciones gubernamentales* y, 3) *el estrechamiento de los lazos de vecindad e identidad comunitaria* (Zamarrón: 48). Entonces a diferencia de la *elitista*, su preocupación fundamental es la construcción de la intervención de la población, legitimidad de las acciones y el fortalecimiento de la convivencia comunitaria.

A continuación se presentan las características esenciales de los enfoques *elitista* y *abierto*.

**Tabla 1. LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LOS ENFOQUES DE LA DEMOCRACIA ELITISTA Y ABIERTA.**

DEMOCRACIA ELITISTA	DEMOCRACIA ABIERTA
La capacidad de los individuos para elegir es restringida por la influencia propagandística, por su limitada capacidad racional y por la indisponibilidad de información.	Los ciudadanos son agentes autónomos, que controlan sus decisiones. Son capaces de elegir y no son votantes ni clientes.
La participación del ciudadano es para elegir gobiernos y su organización es inestable por su atomización.	La política es hecha por y para el ciudadano, se fundamenta en la deliberación, trabajo común y toma de decisiones. La comunidad se crea por la actividad política participativa.
Permite la elección de la élite gobernante y el Estado debe proteger al individuo en contra de las arbitrariedades. La democracia es un método político para procesar las decisiones gubernamentales y proteger al sistema.	El objetivo del Estado es la construcción de valores y su orientación es el bienestar. La democracia es un método político con una finalidad ética. Confía en la ampliación y enriquecimiento del proceso democrático.
Reconoce la pluralidad de opciones limitadas.	Las limitaciones son las capacidades cognitivas y afectivas de los individuos. Las preferencias y opiniones cobran legitimidad mediante la deliberación y el juicio público.
Asume como imprescindibles los mecanismos de representación y la participación electoral.	Privilegia la participación directa y la esfera de participación se amplía hacia ámbitos de carácter privado.
El esquema elitista restringe la participación de los estratos bajos de la población y el acuerdo de las élites conserva y estabiliza el sistema.	Presenta problemas de interés y capacidades cognitivas de los participantes
Fuente (Zamarrón: 51-54).	

Tal parece que la democracia abierta es el sustento de la democracia participativa, ya que es una especie de gancho entre la dicotomía Igualdad-Libertad. Zimmerman observó que funciona como un puente entre dos visiones antagónicas: una que percibe a los ciudadanos como sujetos elaboradores directos de leyes y ocupantes de cargos públicos y la otra que los confina a elegir periódicamente a los funcionarios públicos responsables de ejercer el liderazgo (Zimmerman, 1992:13-14). Para el mismo especialista, el sistema participativo aporta beneficios y costos los cuales se abordan a continuación (Tabla 2).

**Tabla 2. BENEFICIOS Y COSTOS DEL SISTEMA PARTICIPATIVO.**

BENEFICIOS	COSTOS
Identifica y resuelve los problemas que los ciudadanos perciben como serios.	Se pueden incrementar los gastos del gobierno.
Retoma las aportaciones valiosas de los ciudadanos.	Se pueden demorar la preparación y ejecución de los planes.
Facilita la ejecución de planes y programas	Se pueden producir retrasos por la incapacidad del ciudadano para juzgar adecuadamente los aspectos técnicos de los planes y programas.
Facilita la exigencia de responsabilidad a los funcionarios.	Puede darse una visión muy localista de los problemas, debido al enfoque localista de los problemas.
	Se puede presentar una cuasi-representación de toda la ciudadanía.
	Puede presentarse un conflicto de valores entre los funcionarios y el ciudadano.
	Se pueden presentar problemas de operación, debido a incapacidades operativas de los ciudadanos.

FUENTE: (Zimmerman: 15-16)

De acuerdo con la tabla anterior existe un mayor número de costos con la democracia participativa, sin embargo para Zimmerman son un pequeño precio en comparación con sus contribuciones al desarrollo del sistema político.

Por su parte, Rendón opina que alrededor del mundo se han creado formas de gobierno que van más allá de la representación de los intereses comunes, que la democracia participativa es un sistema de relaciones políticas que fomenta la participación social sin mediaciones, intermediarios e intenta compensar la crisis de legitimidad de las decisiones gubernamentales, genera un nuevo tipo de política que funge como palanca del desarrollo local, político, formación de ciudadanía y para el avance en la prestación de servicios públicos y construcción de ciudad.

Entonces puede ser un instrumento que apoye el desarrollo de las comunidades porque mejora la prestación de los servicios públicos y en el estrechamiento de los lazos comunitarios. El mismo investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana demanda transitar hacia el fortalecimiento de una cultura participativa que trastoque a los políticos; para lograrlo en los municipios deben existir prácticas de apertura previas al sistema participativo (Rendón, 2004: 186-189).

El modelo elitista es incompatible con el desarrollo de las instituciones democráticas porque monopoliza las decisiones, consolida la partidocracia y las élites. Es limitado porque degrada la legitimidad y oculta la información. En este

modelo los ciudadanos pueden determinar quién gobierna, pero no pueden decir cómo se debe gobernar. Entonces la democracia participativa es un contrapoder que se opone a la *oligarquización* y tecnificación de la vida política, porque incide en el cómo se debe gobernar (Rendón, 2010: 68-71).

La democracia participativa se allega de mecanismos de democracia semidirecta<sup>1</sup> que en los hechos son ejercicios de consulta al pueblo, donde se intenta la coexistencia del modelo representativo y abierto, también pretenden responder a las limitantes del elitismo democrático incorporando ejercicios donde al pueblo se le exponen propuestas y éste decide. A continuación se presentan brevemente algunos mecanismos a nivel nacional y local.

---

<sup>1</sup> Rendón señala que se les denomina semidirecta, debido a que el pueblo toma decisiones pero no las cumplimenta.

**Tabla 3. MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.**

MECANISMOS	CARACTERÍSTICAS
<b>REFERÉNDUM</b>	Su objeto fundamental es recoger la votación del pueblo sobre una Constitución o ley. Se reserva a actos del gobierno o de los representantes cuya intención es cambiar una norma. En los hechos permite controlar la ley para que esta responda al interés general, mediante su ratificación, rechazo o abrogación. Tiene dos modalidades: <i>consultivo</i> que no es vinculatorio y sólo es una consulta amplia y el <i>resolutivo</i> que atañe un mandato al Parlamento o gobierno. Otra característica es que el referéndum puede convocarse por mandato constitucional o por la voluntad de actores políticos.
<b>PLEBISCITO</b>	Se emplea en la resolución de situaciones que atañen a la sociedad, específicamente en cuanto a la aplicación de políticas. En sus diversas modalidades se ocupa para: aprobar o rechazar una decisión, poner fin a un conflicto en el funcionamiento del Estado, revocar o confirmar al jefe del Ejecutivo, también puede repercutir en cambios legales y dirime asuntos de orden social.
<b>INICIATIVA POPULAR</b>	Su distintivo es que el pueblo legisla a través de la presentación de un proyecto de ley o cuando se le presenta una iniciativa para que la apruebe. Es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos presentan o aceptan proyectos de ley. Contiene un riesgo en el sentido de que los proyectos de ley pueden ser presentados por personajes que no necesariamente atienden el interés general, aunque finalmente la iniciativa popular atiende al proceso legislativo ordinario.
<b>REVOCACIÓN DEL MANDATO</b>	Es una previsión democrática contra las tendencias de abuso del poder. Mediante el sufragio los ciudadanos ratifican o revocan el mandato de los representantes electos. Se convoca cuando hay crisis de gobierno o cuando la sociedad se ve afectada por autoridades que incumplen con sus obligaciones (atacan el sistema democrático, incumplen con sus obligaciones, poseen incapacidad física o mental, desvían recursos o usan de forma desmedida la fuerza en contra de la sociedad).
<b>LOCALES</b>	
<b>ASAMBLEA ABIERTA</b>	Reunión de los ciudadanos con plenos derechos políticos que se reúnen para discutir y decidir sobre su comunidad.
<b>PRESUPUESTO PARTICIPATIVO</b>	Es un proceso de decisión donde la población expresa sus prioridades de obras al gobierno municipal. Abarca rondas de asambleas regionales donde los ciudadanos inciden en la distribución más justa de los bienes públicos. Implica abrir procesos de negociación y deliberación entre los vecinos y el gobierno.
Fuentes: (Rendón, 2010: 82-105)  (Abriere, 2004:500)	

El cuadro anterior expone seis mecanismos que pretenden imprimir un sello participativo a la democracia. Los cuatro primeros se emplean fundamentalmente a nivel nacional, en ellos el pueblo decide pero está supeditado a la intervención de actores gubernamentales. Por su parte las dos siguientes se desarrollan en el ámbito local (estados, departamentos o municipios) y guardan como característica esencial la intervención directa de las personas en todo el proceso de la política.

## 1.2 Gobernanza, elementos para su análisis

Las crisis se presentan cuando un sistema de sociedad<sup>2</sup> admite menos posibilidades para resolver problemas que los requeridos para su conservación, lo cual ponen en riesgo la estabilidad de las normas y valores (Habbermas, 1999: p.21). Habbermas señala que un elemento consustancial al *capitalismo tardío* es su incapacidad de adaptación a las demandas de la población y que ésta tampoco es capaz de asumir los postulados de una economía globalizada, de esta manera sus ideas se pueden resumir en la incapacidad del sistema económico para producir los suficientes valores consumibles y la imposibilidad del sistema administrativo para aportar decisiones racionales (Muñoz, 2014).

La gobernanza se gestó en un entorno donde las demandas de los ciudadanos desbordaban la capacidad del Estado y porque la credibilidad y legitimidad de los gobiernos quedaron rebasadas. Estos fenómenos quedaron bosquejados por Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington y Mojí Watanuki, en el documento “The Crisis of Democracy, *Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*”<sup>3</sup> el cual determinó que las democracias trilaterales atravesaban una “crisis de gobernabilidad”. De esta manera señalaron que “The demands on democratic government grow, while the capacity on democratic government stagnates. This, it would appear, is the central dilemma of the governability of democracy which has manifested itself in Europe, North America, a Japan in the 1970s” (Crozier, 1975: 9).

El diagnóstico que presenta el documento *trilateralista* explica la existencia de Estados céntricos, jerárquicos y unilaterales incapaces de enfrentar los problemas actuales, debido, entre otras cosas, a la exclusión que practican hacia individuos y organizaciones sociales. De acuerdo a lo anterior, la gobernanza se inserta como un enfoque de la administración pública opositor a los modelos gubernamentalistas<sup>4</sup> sustentados en la disminución de la participación ciudadana y en la tecnificación en la conducción de la sociedad, para ello procura responder a la pérdida de legitimidad de los regímenes a través de la sustitución de los procesos clásicos de gobierno y del poder político (Closa, 2003: 485-487), sin embargo no

---

<sup>2</sup> De acuerdo con Habbermas se trata de un sistema económico, social, político o cultural.

<sup>3</sup> Para Aguilar, la aportación del documento se expresa en su advertencia sobre la inviabilidad de fijar las metas estatales en elementos estrictamente gubernativos, sino en la modificación del principio de organización del Estado del siglo XX. Asimismo, destaca que este reporte de la Comisión Trilateral da apertura a la discusión de la relación Estado-mercado, lo cual significó poner bajo la lupa la funcionalidad del Estado Social (Aguilar, 2009:55-58). Por su parte, Antonio Camou la definió como “el primer tanque de conocimiento” de los grupos capitalistas y espacio de reflexión sobre la ingobernabilidad que ponía en entredicho la estabilidad de sistema capitalista. Este órgano dedujo que la crisis del Estado de bienestar ponía en entredicho la estabilidad del capitalismo desarrollado (Camou, 2014). Finalmente, Carlos Rico Ferrat señaló que los trabajos de este grupo se enmarcaron en el crecimiento de la producción capitalista, debilitamiento de los Estados Unidos, crisis de los energéticos, acrecentamiento de las diferencias entre los países ricos y pobres y las asimetrías entre los países capitalistas (Rico, 1978).

<sup>4</sup> Nos referimos a una posición administrativa, donde la administración pública concierne exclusivamente al gobierno y describe el protagonismo incuestionable del gobierno en la conducción de la sociedad (Aguilar, 2009: 35, 38).

destierra a los sistemas cerrados, simplemente los modula y reequilibra (Cerrillo, 2005:11).

A diferencia de Cerrillo; Peters y Pierre sostienen que ubicar al Estado en el centro del debate y unirlo con la sociedad contemporánea propicia la instauración de nuevas formas de interrelación entre el gobierno y las organizaciones sociales, donde el Estado ya no posee los recursos y capacidades suficientes para resolver los problemas públicos, pero reconocen que es el garante del interés colectivo porque determina objetivos plurales. No se puede hablar de obsolescencia de las funciones estatales y al igual que Pierre y Peters, Prats cree en la diversificación de las obligaciones del gobierno y en la creación de estructuras y procesos sociopolíticos que aseguren la gobernabilidad legítima y eficaz. Entonces el Estado retoma su papel como articulador y responsable de facilitar la instauración de un sistema más abierto y heterogéneo, para lograrlo la gobernanza construye un sistema de retroalimentación e interdependencia entre el gobierno y la sociedad, entre lo social y privado, lo cual permite valorar los objetivos e intereses comunes (Prats, 2005:130-133).

La gobernanza no pretende sustituir al gobierno sino fortalecerlo, legitimar su autoridad democrática. A decir de Prats “no han cambiado ni la estructura del conjunto de los servicios públicos ni su estilo de gestión”, esto significa que a pesar de los intentos por introducir nuevos mecanismos administrativos, especialmente los postulados de la gestión privada, no se ha logrado consolidar un sistema administrativo y de gobierno más eficiente y en ese entendido los Estados han optado por voltear hacia modos de cooperación entre el gobierno, la sociedad y los intereses organizados.

Existen cinco principios dentro de la gobernanza, el primero es la *apertura* que significa imponer al gobierno la obligación de comunicarse con los ciudadanos de una manera fluida y accesible. Un segundo principio es la *participación*, cuyo elemento sustancial es la intervención de la sociedad en las fases de formulación e implementación de las políticas. Otro es la *responsabilidad* que exige transparentar las funciones de cada uno de los actores que intervienen. El cuarto principio es la *eficacia* que busca la cristalización de los resultados, estos se trazan a partir del establecimiento de objetivos claros y mediante la evaluación. Por último, la *coherencia* obliga a que las políticas y acciones sean afines y comprensibles (Prats: 146-147).

En otro tenor, el mejoramiento del desempeño del aparato público se fija por la resolución de los problemas de la acción colectiva, en este sentido, la gobernanza permite acceder a más información, ofrece mayores oportunidades de aprendizaje y coordinación, se trata de redes utilizadas para identificar y atender las necesidades de la gente. Las redes se caracterizan por vincular a los productores



de servicios con los usuarios. Son estructuras dinámicas que cambian constantemente por la cantidad y responsabilidades de los actores, requieren de la capacidad suficiente para mantener un sentimiento de pertenencia, cohesión y fortalecimiento de valores y expectativas.

Prats asume que las redes de gobernanza enriquecen la implementación de políticas con información, conocimiento y con la colaboración de diversos actores intelectuales que abonan a la legitimidad, aceptación de políticas y disminución de costes en la ejecución; favorecen el principio democrático, debido a que propician la participación simétrica e interactiva, es decir nutre la igualdad en el tratamiento de las inquietudes, alimentan la capacidad del gobierno para orientar, definir y solucionar las cuestiones sociales, reducen la inseguridad porque promueve el intercambio de información y pueden subsanar desequilibrios en el Poder e incrementar el capital social de las comunidades.

Por otro lado, la gobernanza también es el conjunto de relaciones entre diferentes actores que propician la toma de decisiones sobre la cosa pública. Estas relaciones pueden ser más o menos articuladas y bajo procedimientos institucionalizados que condicionan y pautan las interacciones gobierno-sociedad. Se trata de una forma distinta de vincularse que puede vulnerar los procedimientos de acuerdo preestablecidos, lo cual puede complicar los acuerdos y negociaciones tradicionales porque trastoca la esencia del paradigma gubernamentalista, entonces la gobernanza puede traer consigo inestabilidad a los procedimientos institucionales e inadaptabilidad hacia las decisiones (Centelles, 2006: 36).

Si hablamos de apertura y participación es preciso referirnos a la *gobernanza democrática* que se define como “un modo de gobernar en que lo prioritario es gestionar las relaciones entre los principales sectores implicados para construir colectivamente y de manera compartida la ciudad” (Pascual, 2011: 89), en ella se destaca que los responsables (ya sean públicos o privados) son aquellos que tienen capacidad de influir en su construcción<sup>5</sup>.

Pascual al adjetivar a la gobernanza orilla a la profundización de la intervención de las organizaciones y de los ciudadanos, entonces este enfoque de la administración pública se traza a partir de la reconfiguración de la intervención de los poderes públicos en los procesos de gobierno, lo cual requiere de la suma de nuevas reglas e instrumentos, que además de potenciar el desarrollo económico y tecnológico, deben apegarse a los valores de equidad social, cohesión territorial, ética, profundización de la democracia y participación política (Pascual: 90).

---

<sup>5</sup> Pascual detalla que construir ciudad es una acción colectiva que depende de las actitudes y comportamientos de la ciudadanía, es establecer las relaciones e interacciones entre los distintos sectores de la ciudadanía, con la finalidad de conseguir los objetivos comunes (Pascual, 2014).

La gobernanza democrática se caracteriza por: 1.- el involucramiento de la ciudadanía para afrontar los retos sociales, esto orilla a la construcción de canales de participación y responsabilidad, 2.- fortalecimiento de los valores cívicos públicos en la construcción de la ciudad a partir de los valores de respeto, convivencia, confianza, solidaridad y colaboración, 3.- revaloración de la política democrática y el papel del gobierno representativo, de esta forma el gobierno y política no sólo sirven para proveer recursos y servicios, sino también como representantes de la ciudad, 4.- la construcción compartida y fortalecimiento del interés general, liderada por políticos electos y que sustancialmente recogen intereses públicos para que el ciudadano esté presente en la deliberación y despliegue de políticas, 5- transparencia y rendición de cuentas y por último, la participación ciudadana es la generadora de mayor fuerza para la transformación social (Pascual: 90-92).

Para Pascual hay buena o mala gobernanza dependiendo del nivel de gobernabilidad que alcance. Aquí cabe diferenciar a la gobernabilidad y gobernanza ya que ambas se han utilizado de manera indistinta. Si entendemos limitativamente a la primera como un estado óptimo o de equilibrio entre la autoridad de las instituciones de gobierno e instituciones de oposición (Bobbio, 2002: 703-704), entonces podemos decir que la gobernanza democrática pretende encontrar el equilibrio entre la capacidad del gobierno y las demandas de la población, un atributo que permite al ciudadano aceptar las reglas formales e informales de la democracia para el procesamiento óptimo de los conflictos (Pascual: 88).

La gobernanza democrática se asienta sobre once bases.

**Tabla 4. PRINCIPALES BASES DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA.**

<b>BASES</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
Lo público genera ciudad.	La ciudad es una construcción colectiva.
Ciudadanía activa.	La ciudadanía es un sujeto activo de la ciudad.
Buena administración, funcionario motivado y cualificado.	Administración y burocracia altamente profesionales y respetuosas con los valores de lo público.
Institucionalidad democrática.	Una institución que refuerce los valores de la ciudadanía: objetividad, honestidad e integridad.
El funcionario gestiona una institución.	El funcionario público no produce servicios, sino institucionalidad democrática
La buena gerencia no es gerencialismo.	La buena gerencia es responsabilidad pública sobre los recursos económicos de la ciudadanía.
Gestión hacia objetivos de la ciudadanía.	La inversión pública debe impactar en el ciudadano.
Los fondos públicos son detonantes de la intervención ciudadana.	Incluir cláusulas sociales con la finalidad de que las instituciones y administraciones públicas construyan una ciudadanía socialmente responsable.
Empoderamiento de las personas y fortalecimiento del capital social.	No se empodera al estado, sino al individuo como sujeto de la ciudad.
Política y liderazgos políticos.	La política importa.
La gestión relacional es característica de la gobernanza.	Incrementar la capacidad de interacción convivencial, planificación y actuación cooperativa.
Fuente: (Pascual: 103-134)	

Por su parte, Mayntz señala que la gobernanza es dirección política que trastoca aspectos sociales y económicos (Mayntz, 2013), una nueva forma de gobernar que se caracteriza por la cooperación y el desplazamiento del modelo jerárquico (Mayntz, 2001: 1). Es apertura hacia otros actores que se entienden y actúan en sinergia, cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la formulación de políticas públicas, generación de entendimientos que se articulan a partir de arreglos neocorporativos, negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas organizadas y los individuos.

En otro tenor, la acción pública<sup>6</sup> necesita que el gobierno y sociedad civil interaccionen, aquí la gobernanza no se centra en el desequilibrio entre las demandas y las respuestas, sino en la relación gobierno-sociedad. Es un método de gobierno que intenta responder a la crisis de gobernabilidad mediante la coordinación de actores en un ambiente fragmentado e incierto. En gobernanza los problemas y soluciones no se definen de manera aislada, sino mediante métodos

<sup>6</sup> La acción pública es la forma en cómo la sociedad resuelve los problemas colectivos.

coordinados (Espejel, 2016: 65-72), de esta forma transita por dos etapas, la primera implica pasar de una idea de gestión pública hacia otro mediante la utilización del concepto y adquisición de conciencia sobre la necesidad de explorar nuevas estrategias. Una segunda etapa se refiere al resultado de las condiciones socio históricas y no al cumplimiento de un cuerpo normativo, esto implica adoptar cambios incrementales y graduales para que las instituciones se adapten y se consolide así un nuevo pacto (Espejel: 78-79).

De acuerdo con lo anterior desde nuestra perspectiva, la gobernanza es un arte de gobernar que pretende generar ciudad, empoderar a nuevos actores y aumentar el capital social mediante el diálogo y consenso. De esta manera, el aparato de gobierno rearticula sus instrumentos de control para sumar a la ciudadanía, organizaciones sociales, privadas y al gobierno en las decisiones de interés general.

### **1.3 Participación ciudadana y ciudadanía.**

En su texto ya clásico Almond y Verba analizaron los procesos y tipología de la cultura política en la democracia. Señalaron que una característica de la cultura política<sup>7</sup> mundial sería una “cultura política de participación”, donde el individuo era políticamente importante, sujeto activo del sistema político, una cultura donde “Grandes grupos de personas, que han permanecido apartadas de la política, solicitan su ingreso a la misma” (Almond, 2012:172).

Señalaron que la incógnita era si la participación sería democrática o totalitaria. La primera ofrecía al individuo la oportunidad de intervenir en calidad de ciudadano influyente y para su desarrollo requería de instituciones formales (sufragio universal, partidos políticos y legislaturas), pero también de una cultura política democrática. La segunda modalidad era la de “súbdito participante” donde el individuo reconocía a una autoridad gubernativa, pero entre ellos existía una relación pasiva.

El concepto *participación* se refiere a tomar parte en algo, dejar de ser espectador para protagonizar directa o indirectamente en un asunto de orden público, es un acto social porque implica compartir o colaborar “nadie puede participar de manera exclusiva o privada para sí mismo”. La participación está expuesta a factores políticos y sociales que la pueden estimular o desalentar, ya

---

<sup>7</sup> Este término se refiere a las orientaciones específicamente políticas, posturas relativas del sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro del sistema, es decir la cultura política se constituye por las orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas de los individuos hacia el sistema político, particularmente en sus aspectos políticos, administrativos y la propia persona como miembro activo de la política (Almond: 179,182).

que es un fenómeno social supeditado a la selección de oportunidades que realiza el individuo o la colectividad (Hernández, 2010: 357).

Por su parte, el concepto de ciudadana<sup>8</sup> implica dotar a los individuos de derechos, obligaciones, libertades, restricciones, poderes y responsabilidades. Estos atributos han cambiado a través de los siglos pero guardan como característica la adquisición de derechos, pertenencia a la comunidad, participación en asuntos de la colectividad, interacción con las instituciones gubernamentales y la burocracia. Para Hernández significa participación e integración, sentirse responsable del buen funcionamiento de las instituciones. Entonces ciudadano significa intervenir en la vida pública y anteponer el interés común, es decir formula demandas y asume compromisos (Hernández: 360-361).

La participación puede manifestarse a través de tres modalidades: *social*, *comunitaria* y *ciudadana*. Las dos primeras son más incluyentes y abiertas ya que pueden negar al gobierno o ser independientes a los procedimientos instituidos. La *social* reclama autonomía del gobierno, en ocasiones es antagónica a éste y se puede materializar a través de movimientos sociales, demandas reivindicativas y urbanas, es organización independiente de los pobladores frente al gobierno. La *comunitaria* se liga a las actividades locales y se traduce en ciertas imposiciones que pueden o no guardar autonomía con el gobierno. Por su parte la *ciudadana*, consiste en la intervención de un grupo privilegiado de individuos poseedores de derechos sociales, obligaciones y garantías individuales que accionan de acuerdo a procedimientos instituidos (Álvarez, 2000).

La participación ciudadana gira en torno a normas institucionales, acuerdos y reglas que se establecen en la relación gobierno-sociedad. A partir de esto, el individuo se vincula con el aparato de gobierno a través de leyes que le otorgan facultades, es decir, sin leyes no hay participación ciudadana. No obstante, Rendón refiere que la participación ciudadana debe ser vista como un Derecho universal y no como un modelo de atributos legales adquiridos por edad o nacionalidad (Rendón, 2006: 25-26). Revela también que la participación enfrenta la indisposición de los políticos para compartir el Poder con la sociedad, esto obliga a la construcción de relaciones sociales que traspasen a los partidos y organizaciones.

Teóricamente el ciudadano se interesa por los asuntos de índole público, pero esta disposición contiene grados variables, por ejemplo, “el involucrarse, interesarse, comprometerse, ayudar, cooperar, colaborar, ser útil, hacer algo que me gusta, informarse; manifestar, reclamar, buscar soluciones; integrar un grupo, unirse, organizarse” pueden ubicar el nivel de interés de los ciudadanos. De esta

---

<sup>8</sup> Podemos sumar la aportación de Castro y Tejera, los cuales destacan tres fases en la concepción moderna de ciudadanía. La primera incorpora las libertades individual, de propiedad y personal; acceso a la justicia y tribunales. La segunda implica el aspecto político, la cual rescata el derecho a participar en el ejercicio de poder político. La tercera se caracteriza por el aspecto social que se refiere al derecho al bienestar económico y seguridad (Castro, 2010: 15).

forma concluye que ni el interés por la política y participación son compartidos por todos (Rendón, 2006: 30). Esto desde una perspectiva particular es empleado para limitar al ciudadano y circunscribir su responsabilidad a la producción de gobiernos.

De una forma sintética, Rendón observa dos razones que hacen variable la participación.

**Tabla 5. DESIGUALDADES EN LA PARTICIPACIÓN.**

De los desplazados	De los beneficiarios
Exclusión política y socioeconómica orillan a la indiferencia, impotencia y comportamientos irreflexivos. Esto ocasiona la delegación de toda la responsabilidad a los representantes. Existe una escasa comprensión y politización sobre los asuntos públicos.	Las élites acaparan la información y poseen un mayor grado de politización, lo que los induce a adoptar un comportamiento más racional.

Fuente (Rendón, 2006)

De acuerdo con la tabla anterior, la despolitización y factores socioeconómicos como la pobreza pueden determinar la intervención de la gente y en su caso también puede generar la concentración del Poder en una élite que comparte y entiende el lenguaje político y las reglas del sistema.

Por otro lado, Regalado señala que la participación ciudadana se nutre por la aparición de reclamos que van más allá de la consolidación del sistema electoral. En esencia busca cerrar la brecha entre el gobierno y los pobladores porque a su parecer cuando se abre el divorcio entre ambos actores, se acentúan los problemas y la oposición a las decisiones del gobierno (Regalado, 2006: 47-48), con ello podemos decir que Rendón y Regalado complementan sus visiones, debido a que el primero destaca el interés de las élites por obstaculizar la participación y el segundo en los resultados que trae consigo la exclusión.

La participación ciudadana se desarrolla en dos vías: la *institucional* que intenta impulsar leyes en materia de democracia directa y la *no institucional*, que se articula mediante mecanismos que pueden o no perseguir fines institucionalizantes, es una modalidad de autogobierno o auto organización que se acciona para satisfacer necesidades colectivas, sin que remplace o permita que el Estado renuncie o limite sus responsabilidades sociales (Regalado: 53-54). Desde esta óptica, la participación ciudadana crea una frontera entre la acción social y el Estado, pero no diluye la relación entre ambos, incluso invita a la intervención de éste último en el campo social con la salvedad de que no acapare las funciones.

Para Regalado existen dos visiones que fijan sus posturas sobre la participación ciudadana.

**Tabla 6. LO QUE ES O DEBERÍA SER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

Visión corporativa	Visión pluralista
<p>Generalmente es la que asume el gobierno. La percibe como un ejercicio limitado, controlada por el Estado. Los ciudadanos no participan realmente en los procesos deliberativos y de decisión.</p> <p>Las leyes, capacidad social e instituciones están seriamente limitadas para que la gente participe en la vida pública.</p> <p>Fuente (Regalado: 56-57).</p>	<p>Es una postura más flexible, que tiene una concepción más amplia sobre la participación, con intención de ampliar la democracia. Es una participación no controlada.</p>

Las visiones expuestas coinciden en que la participación ciudadana es la conjunción de los sectores social y gubernamental, pero difieren en los objetivos, ya que la visión pluralista demanda mayores espacios para la intervención del ciudadano y la otra la circunscribe a ciertos actores y etapas. Entonces la participación ciudadana debería servir para “que los ciudadanos participen en política pública, para que intervengan directamente en todos los asuntos de la vida pública sin mediación de los partidos políticos, para que la sociedad se auto organice para buscar la solución o satisfacción de sus necesidades colectivas junto con el gobierno”; es decir, implica la promoción de un espacio autónomo que se trace a partir de los intereses sociales y políticos de los individuos (Regalado: 58).

En otro contexto, Ziccardi puntualiza que la democracia representativa es la mejor forma de gobierno, no obstante recalca la necesidad de crear mejores relaciones entre los representados y representantes, donde se ejerzan derechos políticos a través del voto y mediante el involucramiento de los individuos en las etapas del ejercicio del gobierno. Para ella, la participación ciudadana es el mecanismo integrador de los intereses particulares, que apeándose a reglas claras genera compromisos institucionales (Ziccardi, 2004: 246).

Para la misma especialista del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, el abstencionismo electoral en los gobiernos locales se manifiesta en función de la calidad de vida de los individuos. La apatía, desconfianza, incluso la legitimidad de las acciones del gobierno pasan por el tamiz del desarrollo de la comunidad. En contraparte, cuando existe profundización de la democracia; es decir cuando existe una alternancia o cambio

de régimen se presenta una amplia expectativa entre la ciudadanía, lo cual da como resultado un incremento en la participación ciudadana (Ziccardi: 248).

En el tenor de Rendón y Ziccardi, Cunill enfatiza el aspecto social como motor que estimula o desalienta la participación ciudadana. Bajo esta premisa destaca que la pobreza, desigualdad y el incremento de la exclusión son barreras para la democracia y ciudadanía, por eso no es extraño que los grados de participación política sean tan bajos cuando existen variables socioeconómicas que ensanchan los cinturones de pobreza.

Para la doctora Cunill “la Igualdad, la Libertad y la propia democracia no sólo siguen en riesgo por la pobreza y exclusión, sino también por la ausencia del Estado en partes significativas del espacio latinoamericano” (Cunill, 2008: 115), derivado de lo anterior, parece que existe un valor ambivalente, por un lado el gobierno puede acelerar los procesos de exclusión ciudadana, pero su debilitamiento también propicia el cierre de los espacios que incitan la consolidación de los derechos y obligaciones de los individuos.

El ciudadano es receptor de derechos y obligaciones, incluso Cunill dice que “no basta con que a los ciudadanos se les reconozcan derechos sociales, sino que es preciso que cumplan con obligaciones comunes”, entonces las obligaciones son partes esenciales de la participación ciudadana. La misma especialista sostiene que existen elementos característicos de los sistemas políticos. Resalta que el clientelismo, corporativismo y rentismo, influyen en el deterioro de la participación ciudadana y los percibe como obstáculos institucionales, administrativos y políticos que sesgan la equidad y justicia en la asignación y distribución de los servicios (Cunill: 118). Sumado a lo anterior está la despolitización, la cual condena al ciudadano a intervenir en ámbitos meramente administrativos y a privilegiar sólo la participación de una élite.

Sostiene que existen cuatro momentos que inciden en la construcción de ciudadanía: “recuperación de lo público como un posible horizonte normativo común al Estado y a la sociedad, segundo, la conciencia creciente de que lo público es también un proceso en construcción; tercero, la valorización de la administración pública como institución que, a la vez, crea instituciones y por último, el reconocimiento de que la democracia y la eficiencia pueden constituirse en objetivos simultáneos de la gestión de los asuntos públicos” (Cunill: 118).

La idea anterior pretende contener el achicamiento de lo público; transitar hacia la consolidación de lo “público no estatal”, enfrenta también la debilidad de la corresponsabilidad entre gobierno-sociedad. Asimismo, pretende responder a la administración pública carente de intenciones para construir instituciones participativas y por último, intenta eliminar la idea de que la democracia es incapaz de procesar los asuntos públicos.



## CAPÍTULO 2. GOBERNANZA, REPRESENTACIÓN, PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA

### 2.1 Relación gobernanza y representación

De acuerdo con el Diccionario de la lengua española, *representar* significa sustituir a alguien, desempeñar su función o la de una entidad, empresa, etc. En el ámbito de la política y la democracia es asumir la delegación que hacen los individuos para que otros intervengan en la discusión de las principales deliberaciones, esta labor se puede desarrollar en la arena parlamentaria o en cualquier otra instancia.

Desde el ámbito de la democracia es elegir a una persona para que personalice la voluntad de varios ciudadanos<sup>9</sup>, sin embargo se deben tomar en cuenta dos elementos sustantivos: la calidad del representante y el contenido de su representación (Bobbio, 2004: 54). La representación que ejerce el Presidente de los Estados Unidos es distinta a la que puede desplegar un empresario, la diferencia estriba en cómo y qué representan. En el *cómo*, A representa B como un simple portavoz y fiduciario y en *qué* A representa a B con cierta libertad y a nombre de las personas, es decir puede interpretar sus intereses.

Bobbio destaca que puede existir una representación general, la cual no implica que el representante deba pertenecer al mismo gremio del representado, pero también existe una específica, es decir un obrero personifica los intereses de los obreros, entonces puede darse la representación *general* que atiende al interés plural y la *específica* que procura a un sector determinado de la sociedad. Entonces un individuo ostenta una capacidad (delegativa o fiduciaria) que le permite presentarse (con mandato amplio o limitado) ante un conjunto de individuos, organizaciones o instituciones.

El representante es una persona que: “a) *goza de la confianza de un cuerpo electoral, que una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión*” (Bobbio, 2004: 56).

Para Pitkin, representar es hacer presente algo que no está, significa también actuar en interés del representado, pero este acto debe realizarse de manera

---

<sup>9</sup> A este respecto Sartori señala que la representación es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Las dos características definitorias del concepto representar son a) una sustitución en la que la persona habla y actúa en nombre de otra; b) bajo la condición de hacerlo en interés del representado (Sartori, 1999).

sensible ante ellos, estima que “si la política debe tratar primordialmente acerca de la reconciliación de intereses competitivos, las instituciones representativas correctamente diseñadas pueden servir a estos propósitos”. Aclara que la representación no es necesaria donde se espera que las soluciones sean científicamente verdaderas, debido a que la política no se gesta en un contexto de arbitrariedad, ni de deseos privados, sino una combinación de negociación en la que existen compromisos no resueltos y en conflicto y una deliberación sobre política pública (Pitkin, 1985).

Para la profesora emérita de la Universidad de Berkeley “El verdadero representante obedece al pueblo al hacer cosas que sabe que éste querría hacer si tuviera su conocimiento, intuición y experiencia”(Pitkin, 1985: 148). Este acto significa irremediamente excluir a la mayoría de la gente, sin embargo representar debe traer impreso el valor político de conocer y actuar conforme al interés del representado.

Por otra parte, en el marco de la gobernanza democrática la representación se distingue de la forma jerárquica y vertical en la toma de decisiones. En democracia se requiere de una amplia participación de los individuos, pero esta intervención requiere de una gobernanza que fortalezca la organización de las entidades públicas, privadas, sociales y de los representantes de la sociedad.

Ahora bien, cómo transitar hacia una toma de decisiones más plural y abierta, ante esto Pascual nos explica que el gobierno debe asumir un nuevo papel como articulador del interés general, congeniar a los diversos actores y sectores sociales mediante la gobernanza democrática. Debe privilegiar el consenso entre los actores para identificar el interés general en diferentes situaciones y actuaciones (Pascual, 2014: 14), para ello se requiere que el gobierno no ancle su preocupación simplemente en la disponibilidad de recursos, sino en la consecución y construcción de objetivos de desarrollo humano, de esta manera el gobierno transita hacia otro escenario de responsabilidad que requiere de otro perfil de representantes<sup>10</sup> (Pascual, 2011).

El papel del representante o del *electo* es gestionar las interdependencias y transformar los problemas en un espacio para la cooperación, para ello son fundamentales la búsqueda de acuerdos y la legitimidad política, ya que ésta le imprime un valor positivo al negociador. También debe identificar los intereses de los actores, abrir espacios para la deliberación y mediación con la finalidad de que se empaten sus aspiraciones (Pascual, 2007: 247, 250). El llamado de Pascual es alterar el papel del *electo* y que este transite de ser un gestor de recursos hacia un

---

<sup>10</sup> Pascual concibe al representante como aquél que dispone de votantes que consideran que sus predilecciones están representados por la política de la persona que ellos denominan como líder. Es la persona capaz de entender y asumir como propios los verdaderos intereses de los actores y del conjunto de la ciudadanía, así como sus capacidades. (Pascual, 2011: 248-249).

constructor de lo colectivo, del desarrollo humano, del interés general, cuidando no sustituir a la sociedad y hacerla dependiente de sus planes de acción (Pascual, 2007: 44, 253).

Ahora bien, la representación en gobernanza debe ampliarse porque a través de su ensanchamiento se pueden arropar a diversos sectores que no poseen capacidad organizativa, también puede estimular su organización y evitar la exclusión de sectores. La fórmula que se establece es: cuando tenemos mayor representatividad tenemos mejor gobernanza, porque se eleva la altura de miras del aparato de gobierno, se apuntala la gobernanza democrática y se disminuye el déficit democrático

Entonces la gobernanza democrática implica la ampliación de la representación y el mejoramiento de la misma mediante el aumento de las capacidades de interlocución y representación de los intereses, en este contexto Pascual nos dice que la democracia directa alimenta la buena representación, pero lo esencial es fijarnos en la calidad del representante y su representación. Es alterar el papel tradicional del representante y ubicarlo como un actor que pretende influir en las personas para que afronten sus problemas, (Pascual, 2009: 53) un constructor de pactos, articulador de alianzas, personaje capaz de obtener apoyos de los actores sociales y generar la intervención de la ciudadanía en los problemas públicos, mediante la cosecha de las necesidades y retos de la población.

A partir de lo anterior, Pascual identifica 8 características del líder para tener buena gobernanza (Pascual, 2011: 248-264):

1. *Capacidad de visualizar los intereses y capacidades de la ciudadanía*, esto significa que el electo debe proyectar claramente sus intereses y capacidades para que el ciudadano las tome como suyas, debe identificar los intereses de las personas y desarrollar la mediación, la cual no se sustenta en las posibilidades, competencias o recursos de los gobiernos, sino en la generación de espacios de participación, deliberación, construcción de conocimiento, confianza y compromiso de acción.

2. *Nueva visión del Poder*, la crisis de los gobiernos obliga a la búsqueda del soporte de la ciudadanía para mantener su peso democrático. Este fenómeno reclama una revisión de la idea del Poder; es decir ya no debe ser la capacidad para imponer, sino para hacer valer o realizar los propios intereses.

3. *El liderazgo debe ser relacional*, esto implica apartarse del caudillismo porque genera una relación de dependencia hacia el supuesto líder. El nuevo liderazgo consulta e incita a la deliberación.

4. *Habilitador de la comunidad*, en gobernanza el *electo* busca una ciudadanía activa y mejorar su capacidad de actuación. Aquí la eficiencia del

representante se mide en función del incremento de la organización del ciudadano no en función de su influencia o dominio sobre los sujetos.

5. *La gestión pública es liderazgo político*, pretende hacer contrapeso a la suplantación de la política y del político por parte del gerente y del gerencialismo. Pascual puntualiza que el Ayuntamiento es una institución y por ello requiere de políticos que definan objetivos representativos y compartidos por la ciudad. Esta posición orienta la separación de las funciones entre la gerencia y los roles políticos, entre la definición de objetivos, la cual no es una función técnica.

6. *La gestión pública es un proceso permanente de adaptación*, que sirve para dar respuestas compartidas y colectivas, adaptarlas a un contexto turbulento y gestionar las tensiones entre lo deseable y posible; es decir, es un proceso continuo de adaptación que sobrepasa la prestación de servicios o productos. La gestión pública urbana requiere de liderazgo político que se vale de información suficiente, agentes socializadores (universidades, asociaciones, sindicatos, entre otros) y de decisiones que faciliten la participación vecinal en la elaboración y evaluación de políticas.

La gestión pública requiere de vínculos eficientes entre el tercer sector y el gobierno y de la consolidación de pactos, donde se incluyan todas las fuerzas sociales y políticas democráticas del municipio. En este contexto se construye una arena donde los conflictos no se niegan, sino se procesan en función de la coparticipación, es decir a través de la formación de consciencia de que existen interdependencias entre los grupos.

7. *El liderazgo representativo y moral*, exige personas electas con capacidades para articular grupos sociales, obtener consensos, abrir espacios para la participación y escuchar. Es un vertebrador del acuerdo social, pero esta se debe empujar a través de valores, el fomento de actitudes y responsabilidades.

8. *El representante político es el principal agente de cambio*, ya que en gobernanza no existen individuos únicos para impulsar cambios, pero el electo es responsable de articular, garantizar e impulsar la acción ciudadana.

De acuerdo con los ocho puntos anteriores el gobierno adquiere nuevamente su valor estratégico como un agente que representa a la ciudad. Entonces se cincela un nuevo liderazgo representativo y político que promueve la participación, relaciona a los agentes sociales y articula las acciones colectivas. Es en esencia hacer política, conmover y convencer a la ciudadanía (Pascual, 2007:45). En palabras de Tarragona (2007) es ejercer el liderazgo territorial; implica un esfuerzo para *conectar* (conocer, escuchar y entender las demandas), *intermediar* (identificar intereses, equilibrar fuerzas y crear alternativas), *crear visión* (compartir un visión

de futuro integradora), *colaborar* (construir alianzas), *convencer y conmover* (crear cultura).

Para el caso latinoamericano dados los procesos socioculturales que ha experimentado esta parte del mundo, los gobiernos deben asumir un papel más activo y cambiar la percepción sobre el hecho que la democracia puede ocasionar ingobernabilidad, ante esto los representantes en la gobernanza democrática son base de acción y legitimidad de la administración pública, ya que posibilita que la gobernabilidad no se sustente en la dominación, sino en procesos de negociación y asociación (Espejel, 2016: 32-35).

## **2.2 Relación Gobernanza y participación**

En el primer capítulo de este trabajo se realizó un acercamiento al concepto de participación, ahora es necesario ahondarlo y para ello se cita al Diccionario de la Lengua Española, el cual establece que es intervenir, compartir, tener las mismas opiniones e ideas que otras personas, es tener parte en una sociedad o negocio.

Es importante decir que la participación no se debe entender como democracia participativa o directa, porque si bien puede referirse a la intervención del individuo en primera persona, también significa elegir representantes. Entonces es tomar parte en algo, pero para el caso de esta investigación ese algo son los asuntos públicos. Participar es un proceso donde los individuos intervienen en una relación política y de Poder que impacta en el quehacer público. Pretende alterar las relaciones mediante la redistribución de capacidades y entendimientos sobre la cosa pública. Cunill señala que existen dos dimensiones posibles del fenómeno de la participación: 1. Como medio de socialización política y 2. Como una forma de ampliar y fortalecer el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil (Cunill, 2014: 44).

Existen cuatro elementos que componen la participación (Zamarrón, 2006:27).

1. *Los participantes*, que son agentes autónomos que poseen igualdad política.
2. *La materia*, que es el proceso político.
3. *La finalidad*, entendida como la adquisición de objetivos comunes.
4. *El contexto*, que es el conjunto de prácticas donde se desenvuelve la participación.

De lo anterior podemos interpretar que la participación es un proceso donde intervienen actores poseedores de igualdad y autonomía que les permiten determinar sus propios fines, los cuales se encuentran circunscritos a objetivos

comunes que se desarrollan bajo reglas preestablecidas y buscan incidir en la relación de Poder referido a fines públicos.

La autonomía de los individuos delinea su participación política. Partiendo de esta idea existen dos visiones sobre la intervención de las personas, la primera a la que denominaremos *ultra autónoma* se distingue porque el Estado tiene un número limitado de intervenciones y sólo se activa como regulador de relaciones sociales y guardián de los intereses privados. En esta visión las personas conservan su derecho a perseguir sus propios intereses y pueden buscar su idea propia de felicidad. El control de los intereses privados se gesta mediante el control mutuo de las ambiciones, a través de la consolidación de derechos democráticos y por el equilibrio en los poderes públicos.

Desde otra óptica, la *autonomía colectiva* reclama la libertad de los individuos a través de la relación agrupada; es decir cuando existe una convivencia que se traduce en instituciones. Aquí el Estado no se reduce al arbitraje y protección de intereses individuales, sino en la construcción de un proceso de inclusión colectiva, es garante de la socialización de las personas.

Ambas visiones coinciden en que la participación es necesaria en el sistema democrático, pero la primera la concibe como instrumento que permite al Estado cumplir con su obligación protectora de los intereses y la segunda como condición necesaria para que los individuos encuentren la autodeterminación, es decir, la participación es un medio para el desarrollo de las capacidades humanas.

Si la participación permite el desarrollo de las capacidades de los individuos, entonces posee una función educativa que se desarrolla en el ámbito de lo público. Esta aportación educativa conlleva a la intervención responsable, debido a que abona al aprendizaje y al perfeccionamiento del ciudadano.

Por su parte Pateman (1995) señala que la participación contiene tres aportaciones:

1. Que los individuos aumenten su confianza personal, ya que ejercen su autonomía.
2. Abona a la legitimidad de las decisiones.
3. Integra a un conjunto social, debido a que se estimula su sentido de pertenencia a una comunidad.

De acuerdo con lo que hemos expuesto, tal parece que la participación es un ingrediente inherente a postulados fundamentales de la gobernanza. Cuando se habla de apertura, suma de voluntades, articulación de intereses, recuperación de la legitimidad e identificación de necesidades, la participación se suma innegablemente a la gobernanza. No obstante, Pascual (2011) advierte que puede

darse una participación que intenta excluir a la representación política y otra que sólo sirve para consultar sobre preferencias o sugerencias.

A este respecto, detalla que la participación debe ubicarse en un plano de encuentro e interacción entre el gobierno democrático y entidades o personas reconocidas de la sociedad civil, nunca como el desplazamiento de la representatividad de los individuos electos o del gobierno. Entonces es imprescindible aclarar que los mecanismos participativos no pueden sustituir la representación, su papel es ampliarla y mejorarla (Pascual, 2011: 273, 278). La Tabla 7 nos muestra lo que debe entenderse por participación ciudadana.

**Tabla 7. QUÉ SE DEBE ENTENDER POR PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

LO QUE NO ES LA PARTICIPACIÓN	LO QUE ES LA PARTICIPACIÓN
Un espacio para tomar decisiones	Las sesiones participativas no pueden eliminar la representatividad de las personas electas, entonces los representantes son los que deben decidir sobre el uso de los recursos. Lo positivo de la participación se circunscribe a que incrementa la calidad de la representación.
Un espacio para conocer la opinión de toda la ciudadanía o de la ciudad.	En realidad los procesos participativos sirven para conocerla opinión individualizada, no de toda la ciudad.
Un espacio para el encuentro a nivel individual.	La participación individual sólo permite conocer una necesidad, es decir se imposibilita conocer la opinión de diversos sectores.
Un espacio para elaborar planes y proyectos	La complejidad de los problemas hace inviable que los espacios participativos sirvan para elaborar planes. La participación permite identificar puntos clave, pero la hechura de un plan es un trabajo posterior y más complejo.
Un espacio para elaborar proyectos que articulen acciones de diferentes sectores.	La complejidad de los proyectos requiere de la conformación de un espacio de redes o de negociación relacional.
Un sistema de quejas y reclamaciones de los usuarios.	El sistema forma parte de la relación con los usuarios, es decir las reclamaciones individuales son propias de la relación.
La participación no puede confundirse con el modelo de relación con la ciudadanía.	La relación gobierno-ciudadanía es más amplia que gobierno-individuo, porque también abarca a las organizaciones.
FUENTE: (Pascual, 2011: 273-275).	

Pascual señala que con la suplantación de la representación por parte de esquemas participativos se puede presentar el clientelismo o gerencialismo, estos dos fenómenos se explican a partir del ensanchamiento de los reclamos de los individuos y cómo el gobierno responde a ellos a través de formas políticas

gubernamentalistas y gerencialistas que además de debilitar a la democracia, pueden suplantar al político y menguar su representatividad.

Lo anterior nos lleva a revalorar la importancia de la política, ya que el papel del gobierno no es solo cuadrar cifras y proveer servicios, sino construir respuestas a partir de la incorporación de nuevos actores o sectores que inciden favorable o desfavorablemente en la resolución de los problemas. Para consolidarlo se requiere de política y políticos electos (representantes) organizadores de las capacidades de los individuos o sectores, regentes de los procesos de gestión de las interdependencias que se gestan entre los personas, organizaciones y gobiernos implicados en los asuntos públicos. En gobernanza democrática se revalora el papel de la política porque dota al representante de mayores capacidades para coordinar y mediar en las relaciones entre diversos actores (Pascual, 2009: 59,60).

La participación mejora el impacto de las acciones de los gobiernos locales y dentro de un sistema representativo abre espacios para el encuentro e interacción entre éstos y las entidades o personas reconocidas. En gobernanza, la participación permite: 1. Identificar necesidades y retos, 2. Dar a conocer los objetivos y retos del gobierno, 3. Conocer y canalizar los intereses de diferentes sectores implicados, 4. Recibir sugerencias y recomendaciones y 5. responsabilizar a distintos sectores ciudadanos en un tema o política pública (Pascual, 2011: 276-277).

En el plano de los gobiernos locales, Pascual concluye que la participación mejora las competencias gubernamentales y fortalece el compromiso ciudadano e identifica 6 espacios donde impacta positivamente (Pascual, 2011: 278-279).

1. *Mejora de la calidad de la legislación*, debido a que se toman en cuenta diversos puntos de vista y esto permite aumentar la calidad de los procesos y regulaciones.
2. *Mejora la calidad en la provisión y gestión de políticas*, ya que se pueden identificar posibilidades de colaboración ciudadana mediante la interrelación ciudadano-gobierno.
3. *Consigue apoyo ciudadano*, porque se incorporan a las políticas los retos y necesidades de diversos sectores ciudadanos.
4. *Involucra y responsabiliza al ciudadano en una temática*, debido a que genera conocimiento entre la población, comprensión y confianza.
5. *Genera sinergias de acción entre diversos niveles de gobierno*, ya que incita a la hechura de recomendaciones y deliberaciones.
6. *Fortalece el tejido asociativo* porque la sociedad puede hacer llegar su voz al gobierno, esto genera que el ciudadano se sume a organizaciones y asociaciones e incita a la coordinación y unión entre ellas.

En suma, la participación permite mejorar las capacidades del gobierno y el compromiso del ciudadano, ambas son esenciales para la democracia y la



gobernanza. No obstante, esta última reclama mayor legitimidad y fortaleza de los electos, éstos nunca se suplen, por el contrario se busca su fortalecimiento a partir de la legitimidad de sus acciones, en este sentido la participación se inserta como un elemento que ensancha la legitimidad y representatividad, entonces no es sólo un mecanismo para conocer opiniones, tampoco un instrumento que suplante las instituciones, se trata de un instrumento que vigoriza la democracia y fortalece los gobiernos.

### **2.3 Ciudadanía, gobernanza y gobierno local**

La participación permite el ejercicio de la ciudadanía en sus distintas acepciones: civil (asociada a derechos de la libertad individual), política (referente a elegir y ser elegido) y la social (expresada en derechos a la salud, educación, seguridad social, vivienda, entre otras), asimismo, propicia que los municipios sean los espacios donde se ejerce la ciudadanía de mejor manera ,debido a que ejerce sus derechos mediante su involucramiento en asociaciones políticas, vecinales o territoriales (Ziccardi, 2011).

Los individuos se acercan a organizaciones sociales para acceder a mejores servicios públicos porque de esta forma pueden acercarse a interlocutores gubernamentales. Otras formas de mejorar sus condiciones es fortalecer a las mismas organizaciones para que amplíen su representación o que los mismos individuos ocupen los cargos públicos, de esta manera la lucha en la calle se constituyó en el verdadero espacio de representación de todos los ciudadanos<sup>11</sup> (Borja, 2014: 30).

El concepto de ciudadanía se liga a la participación de las personas, también al régimen democrático, a las normas, procedimientos que posee la vida cívica, delimitación territorial y al sentimiento de pertenencia. Estos elementos desembocan en la edificación de un código de comportamiento que abreva de los derechos y obligaciones que se establecen para que los individuos participen en el espacio público y en las formas de representación (Meyenberg, 1999).

Si tomamos en su amplitud el concepto de ciudadanía nos debemos remontar a la Grecia Clásica y referirnos a la intervención de las personas en los asuntos de la *polis*. Para Aristóteles los ciudadanos eran los individuos con conocimientos y capacidades suficientes para deliberar y demandaba de ellos méritos, conocimientos y aptitudes para decidir sobre derechos y distribución de cargos

---

<sup>11</sup> Entonces la búsqueda de mejores condiciones de vida es un elemento que estimula la acción ciudadana, a este respecto Borja señala que los movimientos sociales urbanos detuvieron proyectos gubernamentales lo que les permitió negociar con el gobierno compromisos que les beneficiaban, especialmente en la provisión de servicios públicos, de esta forma el ciudadano a través de la organización se convirtió en interlocutor real (Borja, 2014).

públicos<sup>12</sup> <sup>13</sup>. No obstante, el espíritu del ciudadano concebido por este pensador griego reside en la existencia de derechos no sólo en su investidura o representación formal para incidir en la hechura y aplicación de las leyes, sino también en su participación en asambleas, tribunales o en la administración pública<sup>14</sup>.

Para la doctora Meyenberg el ciudadano es el que adquiere derechos y reconoce que otros también los poseen<sup>15</sup>, esto conlleva a un ejercicio de respeto mutuo entre los individuos y a un ejercicio de acatamiento de la ley. También debe poseer: determinación individual, consciencia, educación, libertad, autonomía y capacidad para tomar decisiones, estos atributos sumados al reconocimiento mutuo de derechos provocan relaciones igualitarias, inclusivas y de respeto.

En el ámbito político, la ciudadanía se desenvuelve en un contexto de participación en el espacio social y en su acceso a la toma de decisiones, es decir en una capacidad institucionalizada que permite la distribución del Poder. Meyenberg sostiene que el ciudadano se desarrolló a partir de tres condicionantes: consolidación de su actividad en el orden político, adopción de la igualdad y en la creencia de que los individuos pueden participar con paridad e inciden en la toma de decisiones. De acuerdo con lo anterior, la ciudadanía es un “proceso de conquista permanente” de derechos formales y de exigencia (Borja, 2002), círculo que se retroalimenta en la medida en que el ciudadano ejerce sus derechos para preservarlos y crear otros.

Ahora ¿cómo se concibe a la ciudadanía en un contexto de gobernanza? “si queremos una sociedad cohesionada socialmente es necesaria la colaboración estrecha entre la esfera pública y privada, apelando a la participación y el compromiso de todos los ciudadanos implicados”, esto orienta un cambio de roles que no sólo ponen en entredicho la estabilidad de los gobiernos sino a las formas tradicionales de organización comunitaria y familiar; es decir la familia patriarcal ha entrado en crisis, lo cual orilla a que las personas encuentren nuevos modos de vida (Álvarez, 2007: 109). Se llega entonces a un derrotero donde se redefine el papel del ciudadano, un escenario que otorga a las personas un papel activo en la ciudad, consciente de su situación y se activa para mejorarla. En gobernanza el ciudadano participa para mejorar su calidad de vida y esta activación se medirá en función de

---

<sup>12</sup> Para este pensador griego el ciudadano era quien tenía la posibilidad de participar en las funciones deliberativa o judicial. “se ve, pues, lo que es el ciudadano: el que tiene participación legal en la autoridad deliberante y judicial”. En el mismo sentido, exponía que “no todo individuo es ciudadano, pues solamente lo es el hombre político que, por sí o de concierto con los demás, puede ser dueño de los intereses de la ciudad” (Aristóteles, 1932: 99,110).

<sup>13</sup> Para Meyenberg (1999) las condicionantes impuesta por Aristóteles son poco asequibles para las sociedades actuales, aunque el concepto de ciudadanía sigue conservando la necesidad y capacidad para crear consensos, fijar normas de comportamiento y la asignación de tareas.

<sup>14</sup> En referencia a lo anterior, los ciudadanos se realizan a través de la participación en los asuntos públicos, a través de la actividad política, la cual se realiza en la ciudad, espacio donde se disputa el poder (Borja, 2002).

<sup>15</sup> A este respecto Borja subraya que la ciudad ha sido el ámbito de la ciudadanía, lugar donde hombre y mujeres son iguales (Borja, 2000). En el mismo tenor, señala que convivir en la ciudad requiere un mínimo de tolerancia ante la diversidad e igualdad legal para que se gesticone una convivencia (Borja, 2002).

cuánta participación libre, real y efectiva permite las instituciones formales e informales (Pascual, 2011: 107).

El ámbito de actuación del gobierno reclama la consolidación de un marco de derechos y obligaciones que regule el ámbito de lo público, con ello el gobierno que actúa en gobernanza democrática gestiona las relaciones confeccionando, entre otros instrumentos, un entramado de libertades y deberes que condicionan el actuar ciudadano, es decir un gobierno que gobierna.

En consecuencia con lo anterior, Borja detalla que en la medida en que se incrementan las problemáticas se hace necesaria la creación de una nueva cultura política que proporcione legitimidad y coherencia a los gobiernos locales, de acuerdo con él no existen procesos de cambio sin el establecimiento de un proceso de lucha, legitimación y concreción de nuevos derechos, en sus palabras “estamos en el inicio de una nueva era de derechos ciudadanos”<sup>16</sup> para ello establece un catálogo de derechos urbanos que permitan desarrollar un combate democrático por la justicia en la ciudad<sup>17</sup> (Borja, 2000).

Para consolidar y legitimar “la nueva era de derechos” Borja establece un triple proceso: 1. **Un proceso cultural**, que implica que los valores de los nuevos derechos se expliciten, esto desde nuestra perspectiva cimbra la forma tradicional en la que se perciben los ciudadanos y las propias instituciones. 2. **Un proceso social de movilización ciudadana**, es la materialización de la participación ciudadana en la consecución de beneficios propios y 3. **Un proceso político-institucional para formalizarlos**, es desde nuestra óptica el resultado de la movilización ciudadana que obliga a las autoridades a accionar y consolidar las políticas para hacer efectivos los derechos.

La consolidación de los atributos de la ciudadanía se gesta en espacios locales cuando la persona percibe que el gobierno es un representante, organizador del interés colectivo y vertebrador de proyectos basados en la cooperación. Los gobiernos locales, su representatividad y la responsabilidad del ciudadano en

---

<sup>16</sup> Hay que recalcar que para Borja existen cúpulas políticas y administrativas contrarias a innovaciones políticas y legales, lo cual limita la existencia de iniciativas “rupturistas” que doten de más derechos a los ciudadanos, sin embargo la intervención de la opinión pública y movimientos sociales ciudadanos presionan para la confección de nuevas instituciones, además se debe sumar que al interior de las administraciones y gobiernos se crean conflictos internos que contribuyen al resquebrajamiento de paradigmas que arrinconan a los ciudadanos (Borja, 2014: 71).

<sup>17</sup> En términos generales Borja establece 21 derechos: Derecho al lugar, al espacio público y a la monumentalidad, a la belleza, identidad colectiva, movilidad y accesibilidad, centralidad, conversión de la ciudad marginal o ilegal en una ciudad de ciudadanía, al gobierno metropolitano o plurimunicipal, innovación política, acceso a las tecnologías de información y comunicación, a la ciudad como refugio, a la protección ante instituciones políticas superiores y organizaciones y empresas prestadoras de servicios, justicia local y seguridad, legalidad, derecho al empleo y salario, calidad del medio ambiente, a la diferencia, intimidad y elección de los vínculos personales, a tener el mismo status político-jurídico, a que los representantes de los ciudadanos accedan a conferencias y organismos internacionales que tratan cuestiones que afectan directamente a la ciudad, al acceso a la información que poseen los capitales privados e instituciones públicas y por último, derecho a que los gobiernos locales, regionales y de las organizaciones a construir redes y asociaciones que actúen y sean reconocidas a escala internacional. Para ampliar información véase (Borja, 2000).

gobernanza, no sólo se sustenta en el aglutinamiento de individuos para la consecución de servicios, sino también en el “hacer ciudad”.

Lo anterior quiere decir que el ciudadano no es cliente, usuario, consumidor o demandante de servicios, sino copartícipe en el compromiso cívico (Pascual, 2011: 193), o como lo diría Roberto Moreno “ la gobernanza corresponde a una fase más avanzada de las sociedades modernas, que conjuga la actividad y la visión de gobiernos más abiertos, proclives a la participación ciudadana y con una agenda amplia y diversificada para encaminarla y consolidarla”, esto se observa en la consolidación de organizaciones, clubes, colegios, redes y asociaciones que distinguen a sociedades más desarrolladas, es decir en un compromiso más firme y corresponsable (Moreno, 2012: 466).

Entonces en los gobiernos locales se debe destacar la *proximidad*, entendida como el estrechamiento de relaciones sociales que permiten conocer con mayor profundidad las relaciones personales y comunitarias, es un eje articulador para reforzar la capacidad de respuesta. En los gobiernos locales recae la responsabilidad de desarrollar los territorios y elevar la calidad de vida de las personas, para ello se deben valer de la organización colectiva y de las interacciones sociales.

Espejel señala que existe una redefinición de las funciones esenciales del Estado<sup>18</sup>, una de ellas es reducir las diferencias regionales y desigualdades entre los ciudadanos, en este sentido la gobernanza local cambia las relaciones entre los actores económicos, políticos y administrativos, las cuales transforman las funciones, capacidades y mecanismos de dominación, de esta manera redefinen las funciones estatales (Espejel, 2013: 154).

Para Pascual (2007), el nuevo papel de las localidades es la adopción de una política de sociedad abierta, donde sean incluidas las empresas y los sectores de la ciudadanía y si bien existen limitantes en recursos y en sus competencias, la organización amplia del conjunto de la ciudad puede detonar un desarrollo importante. Esta actividad organizativa de lo público exige que los ayuntamientos actúen como administradores, pero fundamentalmente como gobierno; es decir que asuman que todo lo que acontece en la ciudad les atañe.

La organización de lo colectivo es el papel fundamental de los gobiernos locales, asumirse simplemente como un gobierno proveedor y gestor de recursos es estimular su crisis de representatividad, debido a su incapacidad para responder a todas las peticiones. La sobrecarga de demandas sobre los gobiernos municipales puede ocasionar lo siguiente: 1) que intervenga para que *decrezcan las necesidades*, lo cual desde un punto de vista propio es imposible, 2) que *el gobierno*

---

<sup>18</sup> Para detallar las 5 funciones véase (Espejel, 2013: 153).

se desentienda de los problemas y por último, 3) que *el gobierno asuma un papel de liderazgo y organización democrática*.

En el mismo ámbito de los gobiernos locales y su papel en gobernanza, los municipios son espacios donde se gestan relaciones humanas, esta condición requiere que sean orientadas, entonces a mayor complejidad y concentración demográfica se debe detonar la innovación y se complican las relaciones personales, para solventarlo el gobierno en gobernanza estimula la creatividad y la interacción de los ciudadanos (Pascual, 2007).

Como se puede observar, Pascual endosa una serie de responsabilidades a los gobiernos locales, lo cual representa un reto para ellos. En este sentido, Borja visualiza un desafío *político*<sup>19</sup> debido a que los gobiernos deben adquirir capacidades legales y operativas para desarrollar políticas que hagan posibles el ejercicio y obligaciones ciudadanas. Observa también un desafío *social* porque se deben atacar las discriminaciones que vulneran a la ciudadanía y por último, señala un reto *urbano*, que es la construcción de condiciones para la movilidad de los individuos, calidad de los barrios, entre otras (Borja, 2000).

No se debe dejar de lado que la gobernanza local tiene problemas que impiden su desarrollo. La indisponibilidad de personal técnico y administrativo adecuado y la debilidad en los mecanismos de rendición de cuentas son elementos operativos que la obstaculizan. Se deben sumar también la superposición de los intereses de las élites y el secuestro del gobierno, esto ocasiona la captura de los gobiernos locales traduciéndose en corrupción y suministro inequitativo de servicios públicos, entonces es fundamental subrayar que “la posible captura de los gobiernos locales es un elemento crucial para entender a la gobernanza local” (Sánchez, 2012, 253).

Para Jaime Espejel los problemas de gobernabilidad en los países tienen su origen en gobiernos locales débiles, por la ausencia de derechos civiles y cívicos y de asociaciones que los representan genuinamente. De esta manera, la democracia es desafiada, pero al mismo tiempo otorga posibilidades para su mejoramiento a partir de la participación y el perfeccionamiento de la capacidad institucional municipal. Los cambios son producto de una visión distinta en los actores gubernamentales y por supuesto de los agentes sociales, los cuales pueden encontrar en el terreno local los alicientes para mantener la legitimidad y mejorar la capacidad de gobierno. Es cierto, el centralismo establece un tipo de gobernanza y

---

<sup>19</sup> Se sostiene que en el ámbito político los desafíos también se aderezan por la existencia de participación ciudadana que expone demandas y propuestas, entonces el reto para los gobiernos locales en el espacio de la política, trastoca la consolidación de capacidades para la hechura de políticas, pero también conlleva al desarrollo de capacidades que estén a la altura de un nuevo marco de derechos ciudadanos.

de gobernabilidad, pero la descentralización local o hacia lo local es la única que se puede asociar con el desarrollo integral (Espejel, 2016: 64).

En suma, la participación es un elemento constitutivo de la ciudadanía, porque sin la intervención de los individuos se limita la creación de nuevos derechos y obligaciones; es decir no se construyen nuevas instituciones. En este contexto, los gobiernos locales fungen como palancas que pueden estimular el fortalecimiento de la ciudadanía y organizaciones sociales, entonces la gobernanza democrática se vale de la participación para “construir ciudad”, pero también se vale de ella para que las personas y organizaciones actúen en los asuntos públicos.

## **CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES PARA LA REVISIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN ECATEPEC DE MORELOS**

### **3.1 Una breve radiografía sobre Ecatepec de Morelos**

Ciudad Ecatepec de Morelos se ubica en el Estado de México, posee una extensión territorial de 186.9 km<sup>2</sup>. Tiene 9 pueblos originarios, 6 ejidos, 12 barrios, 163 fraccionamientos y 359 colonias. Según el Censo 2010 cuenta con 1, 656,107 habitantes que representan alrededor del 12% de la población total del Estado de México, estos números lo ubican como el municipio más poblado de México.

El 49% de la población ecatepense son hombres y el 51% mujeres. Para 2005 la gente tenían en promedio menos de 25 años, el 62% estaba en edad productiva y sólo el 3.7% tenía más de 65 años. Entonces se trata de un municipio joven, donde el alrededor del 49% de la gente no está en edad de producir (Ecatepec, 2009, 132).

El Consejo Nacional de Población (Conapo) destacó el estancamiento del crecimiento poblacional de dicho municipio, el cual encontró su punto más elevado de atracción de personas en la década de los años setenta. El organismo proyectó crecimientos anuales para 2006 de 14, 652 personas, 11,793 para 2007 y de 10,873 para 2008. En el mismo contexto se puede apuntar que si este municipio hubiera crecido a tasas que reportó México en el año 2000, Ecatepec tendría una población de 60, 000 personas (Ecatepec: 134).

De acuerdo con el Censo 2010 Ecatepec poseía 412, 000 viviendas, las cuales albergaban en promedio a 4.6 habitantes. En 2005 el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (Inegi) expuso que el 2.4% de las viviendas tenían piso de tierra, 67.8% de cemento o firme y 28. 9% con madera u otro recubrimiento. Por su parte, El Estudio de Gran Visión para 2009, señaló que en materia de salud tenía 40 unidades de consulta externa, 6 hospitales generales, 1 de especialidades y 1309 consultorios particulares que tenían 1 médico por cada 964 habitantes y 1.26 enfermeras por médico. Para 2005 existían 655 camas hospitalarias por cada mil habitantes, 1000 camas de déficit, según lo recomendado por la Organización Mundial de Salud.

En consonancia con el estudio referido, en materia educativa contaba con el 3.3% de su población en situación de analfabetismo, el 36% con educación preescolar y hasta sexto grado de primaria, 16 concluyó la primaria y el 28% con algún grado de secundaria o estudios técnicos. El 10% de la población poseía preparatoria completa, 5 educación superior y un 0.3 con estudios de posgrado.

Para el periodo 2005-2006 se registraron 419 000 alumnos en sistema escolarizado de preescolar hasta posgrado. Por su parte, el Plan de Gobierno Municipal 2006-2009 calculó que la capacidad instalada a nivel bachillerato sólo le permitía absorber el 21% de la demanda.

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) Ecatepec tenía un grado bajo de rezago social. Por su parte, el Conapo señaló que el 1.4 de la población padecía un grado de marginación muy alto, el 19 alto, 33% medio, 35% bajo y 10% muy bajo. En cuanto al indicador global de marginación tenía el lugar 259 entre los 2442 municipios del país y el 122 a nivel estatal.

Con base en los porcentajes emitidos por el Coneval, a continuación se presentan porcentajes en diversas modalidades de pobreza.

**Tabla 8. PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN DIVERSAS MODALIDADES DE POBREZA.**

Población	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio	% de población de 15 años o más analfabeta	% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	% de población de 15 años y más con educación básica incompleta
1,688,258	10.2	18.6	49.6	3.25	3.77	34.77

Fuente. Coneval

% de población sin derecho-habiciencia a servicios de salud	% de viviendas particulares habitadas con piso de tierra	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica
48.03	2.27	8.04	4.05	0.72	7.40

En consonancia con las cifras expuestas por el Coneval, Ecatepec tenía 171 974 personas con pobreza alimentaria, casi el 10% de su población no poseía el suficiente alimento, lo cual ubicaba a esta alcaldía en el segundo lugar a nivel nacional, sólo por debajo del municipio de Acapulco de Juárez.

Además de los grados de exclusión social, la prestación de los servicios públicos también refleja la magnitud de Ecatepec de Morelos. Durante el año 2006 se recolectaron 912, 500 toneladas de basura y existían 15 camiones de basura propiedad municipal. En cuanto alumbrado público de 1998 al 2006 creció 220% la energía entregada por la extinta Luz y Fuerza del Centro y para el mismo periodo se contaba con 67 000 luminarias, 3 panteones públicos, 135 mercados, un rastro, 259 tianguis y 360 000 tomas de agua (Ecatepec, 2009).



En el ámbito hacendario el municipio de Ecatepec de Morelos no se sustrae de lo que sucede a nivel nacional. De acuerdo con el Inegi (2008) de 2004 a 2007 dicha alcaldía vio disminuida su autonomía hacendaría, debido a que el peso de los recursos propios se redujeron del 22.07% a 15.93%, en cuanto al gasto de inversión se observó un decrecimiento del 1% y un incremento por el mismo porcentaje en cuanto a obra pública y acciones sociales. Por su parte el gasto corriente pasó de 68% a 63%.

Referente a la seguridad pública, el Plan de Desarrollo Municipal del periodo 2009-2012, expuso que en Ecatepec se contaban con 1 928 policías, esto daba como resultado 1 policía por cada 1 751 habitantes, cuando lo recomendado es 1 policía por cada 500.

A manera de ejemplo sobre la situación de la inseguridad podemos citar el reporte que emitió la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), esta organización señaló que de mayo de 2011 a junio de 2012, Ecatepec ocupó el segundo lugar en robo de autos. Por su parte, en agosto de 2011 el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública emitió la incidencia delictiva de alto impacto municipal, las cifras ubicaron a Ecatepec en el primer lugar estatal en robos con violencia, la primera posición en robos sin violencia, el tercer lugar en lesiones dolosas y el primer lugar en homicidios dolosos.

Las cifras expuestas nos reflejan las condiciones sociales que imperan en Ecatepec. Su magnitud poblacional nos hace suponer el desafío que implica gobernar casi dos millones de habitantes y sus déficit en salud, provisión de agua, drenaje y seguridad pública nos muestran la razón por la que este municipio acapara una buena parte de las hojas de los periódicos nacionales. Su número de habitantes lo ubican como una arena política debido a su peso electoral, entonces tiene un carácter ambivalente, por un lado, representa un desgaste para los partidos que lo han gobernado y por otra parte, es un municipio muy atractivo por el número de votantes potenciales.

En otro tenor, el poblamiento de dicho municipio se aparejó con el impulso industrializador mexicano de las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta. Bassols (2011) señala 4 etapas en el cambio de vida en Ecatepec: la primera de 1943 a 1950 donde se crearon los primeros parques industriales, segunda de 1951 a 1982 en el cual se establecieron la primeras colonias de habitación popular, afianzó la industria inmobiliaria, consolidó la concentración industrial y gestó el quiebre de la insurgencia obrera. La tercera que comprendió de 1982 a 2000 tiempo en que se agotó el modelo de sustitución de importaciones y dio origen al declive de la planta industrial y por último, del año 2000 en adelante, periodo que se caracteriza por la incursión de Ecatepec en la economía global. Entonces este proceso de industrialización y la caída del mismo modificaron de manera profunda

la situación socioeconómica, estructura espacial, cultural, costumbres y modo de vida familiar de los antiguos pueblos del municipio.

De esta forma las etapas determinaron los siguientes fenómenos: el crecimiento que lo colocó como el municipio más poblado del país, ensanchamiento de los cinturones de pobreza a causa de su incapacidad para proveer de las condiciones óptimas para albergar a inmigrantes de otras entidades y del Distrito Federal, empobrecimiento de la población a causa de las crisis económicas que afectaron la planta productiva, reconfiguración de las formas de relación social por la creación de nuevas colonias y llegada de nuevos pobladores y por último, delineó la forma en que la gente se relacionaría con el gobierno para obtener servicios públicos y por ende la aparición de grupos sociales y políticos que accionarían como puentes entre la gente y las autoridades locales.

### **3.2. Ecatepec, gobierno, administración y participación institucionalizada**

En el ámbito gubernamental y de la administración pública, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento<sup>20</sup> de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal, regidores y síndicos que determine cada ley local. Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señalan que los ayuntamientos son asambleas deliberantes, pero las decisiones que tomen serán ejecutadas exclusivamente por los presidentes municipales.

Los gobiernos de Ecatepec de Morelos para los periodos 2006-2009 y 2009-2012, se integraron por un Presidente, 3 síndicos y 19 regidores respectivamente. Ambos se auxiliaron de las Comisiones de Planeación, de Personas con Discapacidad; por los Consejos de Protección Civil, Seguridad Pública, Población, Crecimiento Urbano, Protección al Ambiente, Biodiversidad, Salud, Lucha Contra las Drogas y Delincuencia; por las Delegaciones, Subdelegaciones y Consejos de Participación Ciudadana.

En términos generales ambas administraciones contaron con 1 Secretaría, Contraloría, Tesorería; Direcciones de Administración, Obras Públicas, Servicios Públicos, Seguridad Pública y Tránsito Municipal, Educación, Protección Civil, Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Ecología, Desarrollo y Fomento Económico,

---

<sup>20</sup> El Ayuntamiento es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y sus atribuciones se pueden enmarcar bajo los parámetros hacendarios, de desarrollo urbano, servicios públicos, sancionatoria, instrucción cívica y militar, en materia laboral, de cultos y territorial. Es una asamblea que se integra por un alcalde y varios concejales, los cuales son electos por votación directa y por representación. Es la corporación pública encargada de representar a la población del municipio (Robles, 2003: 267-294).

Desarrollo Social, Jurídico, Gobierno. Tuvieron una instancia dedicada a la defensoría de Derechos Humanos y 2 organismos descentralizados: Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento y el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia.

También compartieron la existencia de las coordinaciones de Régimen de Tenencia de la Tierra, Tianguis y Vía Pública, Transporte y Vialidad; un Instituto de la Mujer, Juventud, Secretaría Técnica, instancias de transparencia y un área de comunicación social.

Cabe señalar que el gobierno 2009-2012 suprimió algunas instancias que funcionaron en el trienio anterior, entre ellas las coordinaciones de Asesores, Imagen y Relaciones Públicas, Relaciones Interinstitucionales, la Dirección de Cultura, la Unidad Administrativa de Fortalecimiento Ciudadano y Políticas Públicas y por su parte creó la Coordinación de Régimen Condominal.

En el ámbito de la participación institucionalizada en el Estado de México la Constitución local y Ley Orgánica Municipal mandatan que los Ayuntamientos estimulen la participación de los pobladores en materias de control del gasto público, obra pública y planeación, para ello se valen de los regidores, Consejos de Participación Ciudadana (Copaci), Delegaciones, Subdelegaciones, Consejos de Desarrollo Municipal, Consejos Municipales de Protección Civil, Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia, Comisiones del Ayuntamiento y las organizaciones sociales.

Para la presente investigación sólo nos referiremos a las cuatro primeras instancias de participación institucionalizada, debido a su importancia en los espacios locales, porque se eligen por voto popular, son personificados por ciudadanos, por su naturaleza de control, son figuras que existen en el municipio en cuestión y apoyan en la gestión urbana.

De una manera laxa, la Ley Orgánica Municipal mexiquense señala que los regidores deben promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule el Ayuntamiento, sin embargo no señala mecanismos ni forma en que se deberá estimular.

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, los Copaci deben auxiliar a los ayuntamientos en la gestión, promoción y ejecución de planes y programas. También se les mandata para que funjan como órganos de comunicación entre la comunidad y las autoridades, promuevan la participación ciudadana en la realización de programas municipales, supervisen la prestación de servicios

públicos, realicen propuestas al ayuntamiento y estimulen la creación y funcionamiento de organizaciones sociales, es decir representan al ciudadano<sup>21</sup>.

Los delegados y subdelegados son autoridades auxiliares y coadyuvantes del gobierno municipal. Se desempeñan como autoridades auxiliares dirigidas a mantener el orden, la tranquilidad, paz social, seguridad y protección de los vecinos. También representan al gobierno debido a que se les mandata vigilar el cumplimiento del Bando Municipal y de las disposiciones reglamentarias que expida el H. Ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa competente las violaciones de la misma<sup>22</sup>.

Ahora bien, en el Estado de México se han emprendido esfuerzos para institucionalizar la participación de los habitantes, pero aún existen limitantes que han imposibilitado potencializar estos mecanismos. Para Arzaluz los Consejos de Participación Ciudadana son instrumentos con varios vicios, su normatividad carece de claridad en cuanto a la manera en que representarán a los habitantes, es decir no establecen la forma ni mecanismos para cumplir con sus obligaciones, asimismo no tienen una connotación de autoridades auxiliares y la misma ley los coloca en el mismo nivel que las organizaciones sociales, además de que no establece los vínculos entre éstas y los mismos Consejos.

Para la misma especialista las delegaciones y subdelegaciones están supeditadas al alcalde en turno, debido a que puede removerlos y al igual que los COPACIS es tratado de manera escasa en la Ley Orgánica.

---

<sup>21</sup> En su artículo 43 el Reglamento de Participación Ciudadana de Ecatepec detalla las siguientes atribuciones y obligaciones de los COPACIS: actuar siempre con sentido social, de buena fe y con la consigna de fomentar con sus actos el beneficio social; elaborar un programa de trabajo anual, vigilar que en su comunidad se cumplan los planes y programas municipales por el H. Ayuntamiento, elaborar diagnósticos sobre las necesidades y posibles soluciones en materia de vivienda, equipamiento e infraestructura urbana proponer medidas tendientes a una más eficiente prestación de los servicios públicos municipales y la realización de obras municipales; aportar, a solicitud del gobierno municipal, los documentos o elementos para solucionar discrepancias sobre límites territoriales, informar trimestralmente por escrito sobre las actividades realizadas conforme al plan de trabajo anual que se haya diseñado, señalando los ingresos económicos obtenidos por concepto de eventos, así como su aplicación y beneficios obtenidos, realizar eventos sociales, deportivos y culturales con previa autorización de la Dirección de Gobierno Municipal y el visto bueno de la Dirección de Educación y Cultura Municipal, con la finalidad de obtener recursos para el desempeño de sus funciones, pagar los derechos e impuestos municipales que se generen como consecuencia de las actividades que realicen, atender las auditorías que determine la contraloría interna municipal, fomentar actividades tendientes al fortalecimiento de la solidaridad e identidad vecinal dentro de la comunidad; coadyuvar en la conservación y mantenimiento del equipamiento urbano.

<sup>22</sup> El reglamento antes referido señala en su artículo 34 que los delegados tienen las atribuciones y obligaciones siguientes: actuar siempre con sentido social, de buena fe y con la consigna de fomentar con sus actos el beneficio social, organizar y vigilar el debido mantenimiento de las instalaciones de la delegación, organizar su archivo y registrar de sus expedientes, entregar al gobierno municipal un programa de trabajo anual, rendir informes semestrales al gobierno, vigilar el cumplimiento del Bando Municipal, así como de las disposiciones reglamentarias que expida el H. Ayuntamiento y reportar a la Dirección de Gobierno Municipal cualquier irregularidad; auxiliar al Secretario del H. Ayuntamiento con la información que requiera, expedir cartas de vecindad a sus vecinos, informar al gobierno municipal sobre el uso de la vía pública y bienes de propiedad municipal que realicen particulares para llevar a cabo eventos sociales, actividades comerciales, espectaculares y presuntamente no cuenten con el permiso de la autoridad competente, lo que realizará por conducto de la Dirección de Gobierno, denunciar ante la autoridad competente la obstrucción o invasión de la vía pública, reportar al H. Ayuntamiento, los lotes baldíos que existan en su sección o comunidad. Por su parte el artículo 35 señala que los subdelegados son auxiliares de los Delegados.

Entonces la participación institucionalizada en el Estado de México carece de mecanismos normativos claros y suficientes para impulsar la participación ciudadana, además las instancias participativas encuentran supeditadas al aparato de gobierno sin autonomía y la fuerza necesaria para estimular la intervención del ciudadano. La participación institucionalizada fue un esfuerzo para acercar al gobierno con la sociedad, sin embargo no han logrado consolidarse por su débil base jurídica que no les otorga autonomía y la deja a merced de partidos y gobiernos, así lo demuestran los Copaci y delegaciones que en ocasiones son extensiones del activismo electoral y control social.

La participación institucionalizada en Ecatepec de Morelos se acuerpa normativamente en los Bandos, lo cuales le dan vida cotidiana al desempeño del gobierno y administración pública, igualmente los planes de desarrollo se ubican como el referente de la visión de gobierno, incluso ideológica de los ayuntamientos, especialmente de los alcaldes. De esta forma los bandos y planes de desarrollo municipales se constituyen en los elementos normativos fundamentales que imprimen la visión en materia participativa. A continuación se presenta un ejercicio comparativo entre ambas administraciones, tomando como referencia los dos documentos arriba referidos.

**Tabla 9. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS BANDOS MUNICIPALES 2007 Y 2010.**

	BANDO 2007	BANDO 2010
<b>OBJETIVOS DEL MUNICIPIO</b>	Promover la participación de los ciudadanos, preservar los valores cívicos y estimular la participación democrática.	Garantizar la participación de la comunidad para instrumentar y dar seguimiento a las acciones en materia de seguridad. Promover la participación democrática y ciudadana e incluir los resultados de dicha participación en el diseño, ejecución, instrumentación y evaluación de los planes y programas municipales. Promover y garantizar la consulta popular.
<b>DERECHOS DE LOS HABITANTES Y CIUDADANOS</b>	<p>DE LOS HABITANTES:</p> <p>Participar en la elaboración de los planes y programas del gobierno municipal, presentar iniciativas, coadyuvar en actividades para preservar el medio ambiente, ejercer el derecho de petición, presentar quejas contra servidores públicos municipales e incorporarse en comités de protección civil.</p> <p>DE LOS CIUDADANOS</p> <p>Votar o ser votados a cargos de elección popular municipales, asociarse para tomar parte de los asuntos políticos y participar en organizaciones ciudadanas, Incorporarse a los consejos, comisiones y organismos auxiliares e incorporarse a los comités de administración y asambleas de condóminos.</p>	<p>DE LOS HABITANTES:</p> <p>Ejercer el derecho de petición, presentar quejas contra los servidores públicos, coadyuvar en acciones tendentes a la preservación del medio ambiente, incorporarse a los comités de protección civil. Participar en los planes y programas municipales y presentar iniciativas en materia de reglamentación municipal.</p> <p>DE LOS CIUDADANOS</p> <p>Participar en la formulación de los planes de desarrollo municipales. Votar y ser votados, elegir y ser electos como Autoridades Auxiliares, asociarse libremente y participar en las organizaciones ciudadanas.</p>
<b>OBLIGACIONES DE LOS HABITANTES Y CIUDADANOS</b>	Denunciar ante las autoridades municipales el maltrato del mobiliario urbano, mantener limpia la calle o banqueta que le corresponda, cuidar el equipamiento urbano, pagar contribuciones y contribuir al gasto público.	<p>DE LOS HABITANTES.</p> <p>Lo referente a la conservación de mobiliario urbano, del entorno público (limpieza de lotes, banquetas etc.), denuncia de actos ilícitos, pago de las contribuciones y apoyo al gasto público municipal.</p> <p>DE LOS CIUDADANOS</p> <p>Votar en las elecciones de delegados, Consejos de Participación y en su caso cumplir con los cargos para los que fueran electos.</p>
<b>DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	<p>Establece las funciones de los Consejos de Participación Ciudadana y Autoridades Auxiliares.</p> <p>La Dirección de Gobierno posee como obligación impulsar, promover y regular la participación ciudadana y Coordinar junto con Delegaciones, COPACIS y organizaciones sociales la atención a los distintos núcleos poblacionales. Creación de la Coordinación de Fortalecimiento Ciudadano y Políticas Públicas. Fue una unidad administrativa adscrita a la Presidencia Municipal que tuvo como objetivos fortalecer, diseñar, implementar y promover estrategias y mecanismos para la participación ciudadana. También estableció que esta unidad anclara los planes, programas y proyectos municipales con la visión de un gobierno participativo.</p>	<p>Enuncia las facultades de las autoridades auxiliares municipales y de los consejos de participación ciudadana.</p> <p>La Dirección de Gobierno tiene la obligación de promover, impulsar y regular el desarrollo de la participación ciudadana.</p> <p>Deroga el artículo 94, base legal que constituye la Coordinación de Fortalecimiento Ciudadano y Políticas Públicas.</p>
Fuente.	Bandos Municipales 2007 y 2010.	

De acuerdo con la tabla anterior ambos bandos señalan en su articulado elementos participativos. Los dos obligaban a que los gobiernos promovieran la participación e incorporaran sus resultados en la confección de los planes y programas municipales. De igual manera garantizaba los derechos políticos para votar y ser votados en la elección de autoridades auxiliares y Copaci. Ambos hablaban sobre la corresponsabilidad entre el gobierno y el ciudadano para el cuidado del mobiliario urbano y señalaban las facultades y funciones de los dos órganos ciudadanos. Igualmente referían la obligación de la Dirección de Gobierno como la promotora y reguladora de la participación ciudadana.

En términos generales ambos documentos son muy parecidos, no obstante encontramos tres elementos que los distinguen en el tema de participación ciudadana, por un lado el de 2006 creaba la Coordinación de Fortalecimiento Ciudadano y Políticas Públicas y el de 2010 la derogaba, esto implicó que las funciones establecidas para esta Coordinación se trasladaban a la Dirección de Gobierno, de esta forma en el trienio 2006-2009 existieron dos instancias que normativamente hablando tuvieron injerencia en el tema.

En el mismo tenor, el Bando 2010 estableció la existencia de la consulta popular como elemento de interlocución con la ciudadanía, esto es importante subrayarlo porque el gobierno encabezado por Eruviel Ávila eliminó la Coordinación de Fortalecimiento Ciudadano y Políticas Públicas, creada para tratar los temas participativos, pero creó un instrumento de esta índole. Esta ambivalencia permite pensar que existía interés por crear instrumentos participativos, pero no se transitó hacia la creación de instancias de la administración pública que las operaran, esto pudo ser uno de los factores que impidieron que la consulta popular se ejecutara durante el periodo 2009-2012.

Tabla 10

**Tabla 10. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES 2006-2009 Y 2009-2012.**

Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009	Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012
<p>Uno de sus lineamientos establece la "Gobernabilidad con participación social", lo que significa que el gobierno se anclará en la participación ciudadana a través de la democracia participativa. Los valores donde pretendían sustentarse era la participación democrática, lo que implicaba reconocer la opinión de la gente, compartir objetivos y acciones para propiciar el trabajo común.</p> <p>Visión: Convertir a Ecatepec en un municipio con amplia participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, un gobierno participativo.</p> <p>Misión: Promover políticas públicas que promuevan la participación.</p> <p>Entre sus objetivos estratégicos se encuentra la ampliación de la participación ciudadana y ésta la ubica como uno de sus ejes estratégicos. Plantea la construcción de cauces para ampliar la participación organizada y no organizada y reconocer al ciudadano como un actor fundamental en el diseño, implementación y evaluación conjunta de políticas, programas y acciones. Reconoce que es una aspiración a mediano y largo plazo que requiere la intervención de las comunidades y diversos sectores del municipio entre ellos de los gobernantes y funcionarios.</p> <p>Suma el concepto de Ciudadanía Activa que implica que el gobierno reconozca el ejercicio pleno de derechos, entre ellos el de la participación social, compromiso cívico, participación activa, ejercicio responsable y cívico. Señala la intención de promover y construir una organización social territorial que provoque una planeación participativa que permita un diagnóstico y definición de alternativas elaboradas por los propios pobladores. El plan concibe la gobernabilidad democrática y la caracteriza por ser participativa, transparente responsable, eficiente, equitativa e involucra a los sectores privado y sociedad civil.</p> <p>Establece como estrategias: promover e impulsar el desarrollo de la participación social, coordinar y dar seguimientos a las gestiones de consejos y delegados, brindar información sobre programas y proyectos, instrumentar espacios de comunicación entre ciudadanía y el gobierno, instalar espacios para la formación ciudadana, responder a tiempo y forma iniciativas ciudadanas, realizar un programa de transparencia y rendición de cuentas, difundir la política municipal, motivar la participación a través de instrumentos como el plebiscito, referéndum, e iniciativas ciudadanas etc.</p> <p>Los objetivos estratégicos en la materia eran: establecer un pacto político con diversos actores del municipio, dar programas de capacitación y formación a personal directivo, medio y operativo para lograr una administración transparente y abierta. Construcción de mecanismo y métodos de participación y supervisión de proyectos, redefinir el área responsable de la participación ciudadana. Rediseñar una política de comunicación social.</p>	<p>Fundamenta el desarrollo del municipio en la acción colectiva y participación social.</p> <p>Contempla que la gestión local se concertará con la sociedad civil y que fomentará la cultura de la participación social mediante foros temáticos.</p> <p><b>COMPROMISOS</b></p> <p>Crear de comités ciudadanos en las comunidades para que evalúen periódicamente el desempeño de los policías</p> <p>Crear un Programa de Vecino Vigilante y establecer mecanismos para estimular la denuncia ciudadana</p> <p>Conformar un observatorio ciudadano para vigilar el cumplimiento de los compromisos que se establecieron en materia de seguridad pública.</p> <p>En lo que se denominó como Cimiento para la Administración y Gestión Municipal se trazaron como estrategias: vincular a la sociedad civil y sector privado en los municipios para proponer soluciones a la problemática metropolitana a través de foros, mesas de trabajo y reuniones temáticas.</p> <p>Promover mecanismos de consulta gubernamental y ciudadana relacionados con las obras y acciones implementadas.</p> <p>Se proyecta a Ecatepec como un modelo de una nueva gobernanza, donde la ciudadanía asume un papel preponderante y en la cual la participación social se convierte en el verdadero factor de desarrollo y patrimonio del progreso.</p>



En ambos periodos se estableció una visión participativa, esto se debió desde nuestra perspectiva a un intento por responder al reclamo de ventilar el gobierno. Sostenemos que sus bandos y planes manifestaron, en primer lugar, que ambos gobiernos ubicaron a la participación como un instrumento legitimador, una carta de presentación ante la sociedad. También les permitió subirse al tren de la participación que recorre diversas latitudes nacionales e internacionales. La diferencia entre ambos es que el gobierno 2006-2009 creó una instancia que le permitió operar los programas en la materia. Sostenemos que conferir las facultades de operación en materia participativa a la Dirección de Gobierno impidió divorciarla de las actividades político-electoral. Además el periodo referido construyó una estrategia participativa que la concibió como un eje toral y transversal que incluyó una serie de objetivos y estrategias coincidentes con un gobierno participativo.

En el mismo tenor, la administración 2009-2012 creó la consulta popular, lo cual se puede interpretar como un avance porque lleva al máximo ordenamiento municipal la existencia de una figura participativa, esto desde nuestra perspectiva puede materializar y clarificar los esfuerzos en la materia, sin embargo careció de una instancia que la operara y del impulso político que le permitiera emplearse sobre las decisiones del gobierno.

### **3.3 Acontecer político y participación**

Para abordar los aspectos políticos, electorales, de gobierno y participativos sobre el municipio en cuestión es preciso establecer un bosquejo sobre los municipios mexicanos. Durante la crisis mexicana de la década de los ochenta se emprendió un proceso tímido de descentralización con el objetivo de administrar los problemas financieros que atravesaba el país (Moreno, 2012:445). También se implementaron programas que intentaban desconcentrar el poder, como el Programa Nacional de Solidaridad, contrastante con las políticas de los sexenios de Luís Echeverría y José López Portillo (Cabrero, 1998:37).

El proceso de descentralización se desarrolló bajo un esquema de centralismo tenaz que se justificó por la necesidad de reordenar el desarrollo, fortalecer la unión federal, evitar la dispersión, caudillismo y disgregación de la nación, no obstante el centralismo derivó en un instrumento de control, subordinación de los gobiernos locales y generación de disfuncionalidades (Cabrero, 1999:11). Entonces las políticas descentralizadoras sólo fueron tibias iniciativas y por el contrario da la impresión que fortaleció el centralismo, se impuso el presidencialismo y los municipios sólo fueron eslabones subordinados y débiles de la cadena del *policymaking* (Cabrero, 1998:349).

Bajo estas premisas en el municipio mexicano se evidencian innumerables obstáculos que limitan su capacidad para erigirse como un instrumento para el desarrollo. Entonces la tarea de gobernar no se logra concretar, desencadenando déficits en la gestión de servicios públicos, representación y participación (Ziccardi, 1999: 168).

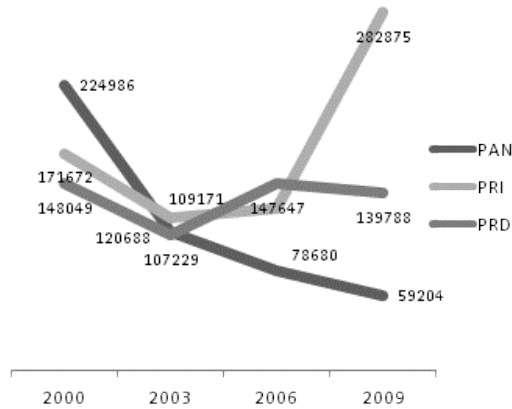
No obstante debemos decir que los gobiernos locales empiezan a renovar su importancia en el concierto local, esto se debe al apuntalamiento de la autonomía estatal, al reequilibrio entre la federación y los estados, a las reformas legales que han impreso nuevas responsabilidades y derechos a las alcaldías, a las alternancias políticas a nivel local, acotamiento del presidencialismo y porque los municipios han adquirido una nueva consciencia sobre sus retos y oportunidades (Moreno, 2005:294).

Bajo el contexto expuesto las alcaldías mexicanas (del cual no puede sustraerse Ecatepec) poseen espacios para su desarrollo, sin embargo se les continúa asociando simplemente como una instancia que cobra impuestos y multas; instala alumbrado, recoge basura, emite permisos para fiestas, se encarga de la seguridad pública y sanciona borrachos.

Adentrándonos en el ámbito electoral de Ecatepec de Morelos, se debe decir que a partir de la primera década del siglo XXI la presidencia municipal fue ganada por los tres partidos políticos con mayor votación nacional. También los diputados locales y federales pertenecieron a diversas afiliaciones partidistas.

Las elecciones para renovar la presidencia municipal se han destacado por su alta competencia. En el año 2000 el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo la victoria en las elecciones municipales, para tres años después perderla apretadamente frente al PRI. En 2006 la izquierda obtuvo la victoria con una diferencia de aproximadamente de 20, 000 votos. Tres años más tarde regresó el PRI y de acuerdo con el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) volvió a refrendar la victoria en el año 2012. En el mismo tenor, las elecciones federales también nos muestra la volatilidad del electorado, la cual se refleja en que en términos generales cada tres años los votantes otorgan triunfos aplastantes.

**Tabla 11. . TENDENCIA HISTÓRICA ELECTORAL DE PRESIDENTE MUNICIPAL 2000-2009.**



Fuente: Instituto Estatal Electoral del Estado de México

**Tabla 12. DISTRIBUCIÓN DE DIPUTACIONES FEDERALES CON CABECERA EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS 1997-2012.**

	1997*	2000*	2003*	2006	2009	2012
<b>PAN</b>		3	1			
<b>PRI</b>		1	3		5	4
<b>PRD</b>	4			5		1

Fuente: Instituto Federal Electoral

\*Durante este periodo existían cuatro distritos electorales federales con cabecera en el municipio de Ecatepec de Morelos

De acuerdo con lo anterior podemos aseverar que el votante ecatepense tiene una amplia susceptibilidad hacia los fenómenos políticos nacionales, los cuales se reflejaron en los resultados federales y locales, por ejemplo en 1997 respondió al fenómeno que se presentó en las elecciones del Distrito Federal. En el año 2000 volcó su preferencia hacia el PAN. Para el 2006 manifestó su preferencia hacia la izquierda en clara correspondencia hacia el denominado “efecto López Obrador” y posteriormente el electorado fue impactado por las crisis de los partidos de izquierda y derecha, lo cual permitió el reposicionamiento del Partido Revolucionario Institucional. Dicho lo anterior transitó de ser un bastión electoral priista hacia uno donde hay una “supremacía volátil”.

Como se dijo anteriormente la alternancia electoral se derivó por el impacto de los fenómenos político-electorales nacionales, pero debemos sumar las escisiones internas del PRI, falta de apego al gobernador o alcaldes e incapacidad para procesar candidaturas<sup>23</sup> esto ha permitido fraguar un sistema más competitivo y transitar hacia uno de pluralidad en los gobiernos municipales, representación legislativa y equilibrio de poder (Reveles, 2009: 57), aunque para Espejel el fenómeno de mayor competencia electoral se circunscribe en la controlada coexistencia del grupo político hegemónico y la incorporación dirigida de grupos sociales mediante un sistema burocrático que tolera grupos de oposición, donde el partido gobernante se desempeña como una coalición. En sus palabras “la entidad mexiquense no ha prefigurado indicios de algún desarrollo político” (Espejel, 2013: 237-238).

Las reflexiones anteriores nos orilla a abordar someramente las características políticas del municipio de Ecatepec de Morelos, para ello se retoman las aportaciones de José Luís Gutiérrez Cureño<sup>24</sup>, Presidente Municipal de Ecatepec de Morelos durante el periodo 2006-2009.

Para Gutiérrez Cureño el proceso político y de gobierno que caracterizaron a Ecatepec durante la década de los años setenta, ochenta y noventa fueron consistentes con las circunstancias que se presentaban a nivel nacional. Para él se trataba de un “sistema limitado de gobierno” que tenía como rasgos esenciales el autoritarismo, centralismo y antidemocracia, un sistema que se sustentaba en el castigo y premio. Desde su perspectiva, el PRI se sirvió del aglutinamiento de líderes sociales que se articulaban y cohesionaban a partir de favores y mediante la inclusión o exclusión de la nómina del gobierno municipal. Esta situación implicó que los ciudadanos se agazaparan y dejaran su representación en manos de líderes cooptados.

Otro elemento que suma es la ausencia de identidad de la población que habitaba el municipio. Durante la década de los años setenta y ochenta, Ecatepec fue un polo de atracción para personas de diversos estados y del Distrito Federal, esta situación creó un verdadero crisol poblacional que acotó la afinidad entre la gente, gobierno y el territorio donde se asentaban. De esta manera Gutiérrez Cureño señala que la ciudadanía estaba ajena a los problemas que se presentaban en el municipio; es decir la participación era muy pobre, salvo algunos ejemplos donde las personas de estratos socioeconómicos más bajos articulaban algunos trabajos comunitarios para tener mejores servicios públicos.

---

<sup>23</sup> Es importante decir que el estudio de Reveles es a nivel estatal, pero para los fines de la presente investigación se retoman por su actualidad y porque desde nuestra perspectiva retoma la situación del municipio en cuestión.

<sup>24</sup> Político mexicano, militante de los partidos Mexicano de los Trabajadores, Mexicano Socialista y de la Revolución Democrática (PRD). Fue Secretario General del PRD en el Estado de México. Diputado Federal durante la LVII Legislatura y primer presidente municipal de Ecatepec de Morelos emanado de un partido de izquierda.

Aunado a lo anterior, señaló que diversas organizaciones sociales, entre ellas iglesias y grupos empresariales tampoco participaban<sup>25</sup>. Particularmente subrayó que la iglesia católica se ausentó porque en Ecatepec no existía Diócesis y por el crecimiento de cultos evangélicos. En el tema de los grupos empresariales señaló que su ausencia se debió a que se organizaban en el Distrito Federal, es decir no tenían interés en construir mejores condiciones en el municipio donde tenían asentadas sus industrias.

Otro factor que suma el ex alcalde es el avasallamiento de los pueblos originarios. A partir de los procesos de metropolización y el consecuente aumento del precio de la tierra se aniquiló su identidad, sus mecanismos de autogobierno y sólo agazaparon su participación en ámbitos festivo-religiosos.

En esta misma línea analítica, Arzaluz concluye que el quehacer de gobierno en Ecatepec de Morelos se acerca a las gestiones de tipo *autoritario clientelar* caracterizada “por una presencia ciudadana casi inexistente, un Ejecutivo que posee el control absoluto sobre las decisiones en todos los aspectos de la vida local, particularmente en lo referente a la gestión urbana”. Para esta especialista el ciudadano era desplazado de las decisiones y sólo el alcalde tenía control absoluto sobre las políticas.

Entonces en Ecatepec se calcó un sistema donde la participación no era una tarea importante para la administración y el gobierno y a pesar de su estructura burocrática eran mínimas las instancias que se dedicaban a la atención ciudadana. En este municipio no existían canales de información para el ciudadano, lo cual determinó el desconocimiento sobre las acciones de gobierno, además no se crearon instancias alternativas para la recepción de demandas.

Por su parte, los regidores y síndicos sólo ejercían funciones de gestoría y tareas partidistas, lo cual determinó que la participación ciudadana se concibiera desde el gobierno ecatepense como gestión de solicitudes, es decir el ciudadano demanda y los servidores públicos canalizan dichas exigencias.

En cuanto a lo que denominamos como participación institucionalizada, la ganadora del premio IAPEM 2001 subrayó que los Copaci en Ecatepec fueron instancias sometidas a la Dirección de Gobierno, fiscalizadas en su momento por la Subdirección de Organismos Representativos, la cual tenía como función principal averiguar la afinidad partidista de cada Consejo y con base en esto canalizar los recursos y obras a las comunidades. En esencia los Copaci eran controlados, cooptados, sometidos, ignorados y olvidados por el alcalde y directores de área. En

---

<sup>25</sup> Una forma de politización de los ciudadanos mexiquenses es mediante su incorporación en grupos de interés o de presión, los cuales se crean a partir de una iniciativa burocrática, lo cual imposibilita el fortalecimiento de grupos autónomos, es decir, el interés por la política en el estado de México no es mediante una participación activa en las decisiones públicas (Espejel, 2013: 240,241).

esencia, la realidad ecatepense se apareja con lo que se observa en el sistema político nacional, el cual, como se expresó anteriormente, se caracterizó por un sistema presidencialista que despersonalizó al ciudadano.

Durante el periodo que se analiza, el acontecer político en Ecatepec es una calca de lo que sucede a nivel estatal. Se tiene un Poder que gira en torno al alcalde, que a través del control del presupuesto y de la administración pública logró la coexistencia entre el grupo y partido gobernantes con los grupos opositores. De esta manera, si bien existieron esbozos de autonomía ciudadana y de grupos sociales (movimientos obreros, organizaciones populares en búsqueda de mejoras en sus colonias, entre otras), éstos se dieron bajo un esquema controlado, con poca autonomía, que a la postre se acomodarían en los esquemas tradicionales de ejercicio de gobierno.

La ley permite al Ayuntamiento crear las direcciones administrativas o instancias que le permitan atender sus necesidades. En efecto, el entramado administrativo en Ecatepec durante los periodos analizados responde a una idea de gobierno que en pocas ocasiones concibe al ciudadano como eje en la toma de decisiones. De esta forma la administración pública ha carecido de los instrumentos suficientes para impulsar la participación porque el gobierno no ve realmente en la participación una palanca de fortalecimiento político electoral y porque la misma legislación local permite esquemas que en poco ayudan a la descentralización del gobierno.

### **3.4 Esfuerzos en materia participativa**

A pesar de lo anteriormente expuesto, también podemos decir que en este municipio se han realizado intentos que apuntan hacia la distribución del Poder. Para Bassols, Ecatepec es un ejemplo de la capacidad de organización de sus diversos actores locales para construir un espacio habitable en la periferia capitalina. En primera instancia debemos mencionar a los movimientos obreros que llegaron a tener un peso político importante en las luchas sociales, incluso en la conformación del gobierno<sup>26</sup>.

También se debe destacar la creación y llegada a Ecatepec de organizaciones que han desarrollado trabajo comunitario, principalmente en el ámbito *político-social*, donde destacan los partidos políticos que se despliegan en

---

<sup>26</sup> Para Gutiérrez Cureño las primeras confrontaciones con el gobierno municipal se presentaron por la clase obrera aglutinada en sindicatos disidentes, los cuales tenían un gran peso por el asentamiento de diversas industrias. Aquí podemos destacar el surgimiento a mediados de la década de los años setenta de la Coordinadora de Ecatepec, organización que estaba al margen de los sindicatos oficiales y que llegó a organizar alrededor de 30 000 obreros de las empresas General Electric, Alkan Aluminio, Ford Ecatepec, entre otras.

comités y subcomités. También existen organizaciones obreras y campesinas, asimismo, agrupaciones de tianguistas, taxistas, estudiantes y colonos y en la actualidad se cuenta con clubes industriales, rotarios, agrupaciones empresariales con referencia nacional y estatal, entre ellas; la Asociación de Industriales del Estado de México y la Confederación Patronal de la República Mexicana.

De acuerdo con los documentos normativos expuestos en este mismo capítulo, a lo largo del periodo 2006-2012 en Ecatepec de Morelos se implementaron acciones que tendieron hacia la participación del ciudadano. Los testimonios escritos dejaron constancia sobre algunos esfuerzos de “empoderamiento ciudadano”.

En el Informe General de Gobierno 2006-2009, José Luis Gutiérrez Cureño señaló que durante su mandato se pretendió apuntalar la gobernabilidad mediante la participación social, creación de una cultura de derechos e inclusión social, estos tres elementos se acompañaron del derecho ciudadano a intervenir sobre la inversión de los recursos públicos y disfrute de la ciudad. A su decir, se involucró a la sociedad en la toma de decisiones y se intentó fortalecer la acción de gobierno con el consenso social.

Como se refirió anteriormente, dentro del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 se expuso la necesidad de ampliar la participación ciudadana, democratizar la gestión municipal y vincularlo con el sector social, en consonancia se creó la Coordinación Administrativa de Fortalecimiento Ciudadano y Políticas Públicas, la cual en términos generales se dedicó a investigar asuntos en materia de participación, supervisar programas y acciones.

En este mismo trienio mediante la operación de la Coordinación referida, se crearon 579 *Casas de Buen Gobierno* dedicadas a la identificación de necesidades y prioridades de las comunidades. Eran viviendas de ciudadanos ecatepecenses que fungían como centro de reunión vecinal, donde se discutían, vigilaban y acompañaban las acciones del gobierno. También se instalaron *Escuelas de gobierno y ciudadanía* dedicadas a la “creación de lo público” mediante la capacitación de vecinos. Por su parte, crearon *Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública*, orientadas a la creación de vínculos con la ciudadanía en materia de seguridad. Durante este trienio se implementó la “Carta por el Derecho a la Ciudad”<sup>27</sup> y el instrumento denominado Presupuesto Participativo.

Por su parte, en el segundo mandato de Eruviel Ávila Villegas a través del Plan de Desarrollo Municipal se manifestó la necesidad de fomentar la participación

---

<sup>27</sup> La Carta sintetiza demandas que se desprenden de procesos sociales, reivindicaciones y luchas urbanas, las cuales se reclaman una justa distribución de beneficios, responsabilidades resultantes de los procesos de urbanización, el cumplimiento de la función social de la ciudad, distribución de la renta urbana, democratización del acceso a la tierra y a los servicios públicos.

social con la implementación de foros temáticos y de consulta. Se señaló que el gobierno se sustentaría en la participación social, transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y la corresponsabilidad entre el gobierno y los ciudadanos.

Para aterrizar lo anterior trazaron como objetivos específicos la creación de comités de evaluación policial, realización del programa “vecino vigilante”, impulso a la cultura de la denuncia, construcción de mecanismos de recolección de opinión, invitación a instituciones educativas para diseñar y evaluar programas de gobierno, conformación de un observatorio ciudadano que vigilara el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la campaña electoral y por último, hacer programas de concientización sobre la corrupción y seguridad pública.

El Segundo Informe de Gobierno 2009-2012 (ahora encabezado por Indalecio Ríos Velázquez) enumeró someramente una serie de acciones clasificadas como “Desarrollo político y participación ciudadana”, ellas fueron: la conmemoración del Aniversario Luctuoso de Generalísimo José María Morelos y Pavón, posteriormente refirió en este mismo ámbito la coordinación entre las tres esferas de gobierno para combatir el crimen, también hizo mención sobre transparencia, contraloría social, habilitaciones de buzones de quejas, usuarios simulados y líneas telefónicas para denuncias. Aquí hay que subrayar que dicho informe no contiene resultados al respecto y que a pesar de que el Bando Municipal establecía la posibilidad de realizar consultas populares nunca se empleó este instrumento.

Tomado en cuenta los objetivos y acciones de ambos gobiernos podemos afirmar que hay una concepción opuesta sobre la forma en que concibieron a la participación ciudadana. El gobierno 2006-2009 la trazó como la adquisición de derechos y para ello emprendió adecuaciones a su estructura administrativa, la hechura de proyectos y de una política que intentó apuntalar la intervención ciudadana.

La administración 2009-2012 la concibió como una serie de acciones de denuncia y por ende de control de Poder, a diferencia del gobierno que le antecedió, no reestructuró su entramado administrativo y destacó por la creación de contralorías sociales. En este sentido es preciso señalar que desapareció todas las acciones que emprendió en la materia el gobierno 2006-2009, es decir no existió continuidad, esta aseveración incluye la desaparición de la Coordinación de Fortalecimiento Ciudadano y Políticas Públicas, lo cual no significó sólo una reforma al Bando, sino la eliminación de la instancia que encaminaba los esfuerzos participativos del trienio anterior.

Otro elemento a destacar es que los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo Municipal no tienen resultados. No existe información que plasme las



determinaciones del Observatorio ciudadano, buzones de opinión, consultas escolares y de la situación que guardan los compromisos realizados por el entonces candidato Eruviel Ávila.

En términos generales, en Ecatepec los fenómenos electorales de los años 2000 y 2006 irrumpieron temporalmente con el esquema tradicional de gobierno. Ahora la interlocución era con un gobernante de un partido ajeno del PRI. Particularmente en el trienio 2006 se intentó transitar hacia la reconfiguración del modelo de gobernación a partir de la incorporación de nuevos esquemas de interlocución con la gente, no obstante podemos suponer que el modelo presidencial persistió y porque tres años son insuficientes para la creación de una nueva institucionalidad. A esto hay que sumar que las normas estatales en materia participativa son insuficientes y que el Gobernador era de oposición al Presidente Municipal, lo cual impidió la consolidación de un esquema gubernamental distinto.

Para el trienio siguiente se continuó con una fuerte centralización, se suspendieron los programas que en materia participativa se habían implementado del año 2006 al 2009 y retornó la coordinación entre el gobierno del estado y municipal porque ambos pertenecían al mismo partido. La evidencia documental nos presenta un gobierno que pretende desarrollar la participación, sin embargo no se encuentran acciones en este sentido.

En ambos periodos el acontecer político en Ecatepec se ha sustentado en un fuerte control político sobre el ciudadano y el centralismo inherente al mismo sistema federal mexicano. Durante el periodo 2006-2009 se encuentran acciones que apuntan hacia una mayor participación, no obstante esta no logró consolidarse, es decir no logró institucionalizarse, por ello la posibilidad de que fuera desaparecida tres años después.

### **3.3 La experiencia del Presupuesto participativo.**

El presupuesto participativo (PP) fue puesto en marcha en el año 2007 en Ecatepec de Morelos bajo el nombre “Ahora También, el Presupuesto es de Todos”, este instrumento fue reconocido como una de las 10 mejores experiencias de gobierno por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y fue acreedor al Premio Gobierno y Gestión Local, el cual lo destacó como una práctica de gobierno exitosa.

De acuerdo con De Sousa (2004) el PP es una estructura y un proceso de participación comunitaria donde todos los ciudadanos tienen derecho a participar. En él se combinan reglas de democracia directa y representativa, las instituciones y funcionamiento se determina por los mismos participantes y donde la distribución de los recursos se realiza a partir de prioridades y criterios técnicos. Sostiene que el PP es un proceso social y político que promueve la participación de los

ciudadanos, esto permite apuntalar la justicia distributiva, eficacia en las decisiones e incrementar la responsabilidad de los ejecutivos locales (De Sousa, 2004: 400).

Para Cavero (2008) el PP puede verse desde una perspectiva *administrativa*, la cual implica que el ciudadano interviene en la programación formulación y evaluación del presupuesto, es decir la sociedad civil coparticipa junto con el gobierno en el destino del gasto público. Otra es la perspectiva *política*, esta lo concibe como un instrumento de profundización de la democracia directa o indirecta, ampliación de derechos, estrechamiento de la relación entre gobierno-ciudadanía, otorga certidumbre y legitimidad a la acción de gobierno.

En términos generales en Ecatepec el PP pretendió que cada comunidad definiera el destino de una parte del gasto público, pero ancló esta posibilidad a que el ciudadano cumpliera con el pago de impuestos inmobiliarios, principalmente el predial. También se trató de un ejercicio de interrelación entre diversas instancias administrativas, particularmente podemos mencionar a la Coordinación de Fortalecimiento Ciudadano y Políticas Públicas, Secretaría Técnica de la Presidencia, las direcciones de Gobierno y Obras Públicas, igualmente la Tesorería y Contraloría y contó con la participación del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C.

En consonancia con lo anterior, el programa “Ahora También, el Presupuesto es de Todos” tuvo como ejes rectores: transparentar la acción de gobierno, evitar la partidización, respetar la auto organización, autonomía y priorizar a las comunidades más empobrecidas, actuar con equidad y solidaridad. Tuvo objetivos fundamentales: en lo *administrativo* mejorar la eficacia y eficiencia de la administración pública, usar racionalmente los recursos, compartir la responsabilidad entre el gobierno y el ciudadano en la realización de obras y servicios, atender las necesidades y generar agendas comunes. En lo *social* promover la inclusión e identidad colectiva, reorientar las prioridades del gasto y reconstruir el tejido social. En el ámbito *político* profundizar la democracia, ampliar la participación social y los derechos, acercar al gobierno con la ciudadanía, promover la autonomía, el cogobierno y otorgar legitimidad a la acción del gobierno (Ecatepec, 2007).

Para la operatividad del PP el municipio fue dividido en sectores y posteriormente en coordinaciones territoriales<sup>28</sup> que eran atendidas por servidores públicos municipales. Posteriormente se lanzó la convocatoria, después se erigieron las Asambleas del presupuesto participativo, éstas fueron reuniones vecinales entre personas mayores de edad, con credencial de elector y copia del pago del impuesto

---

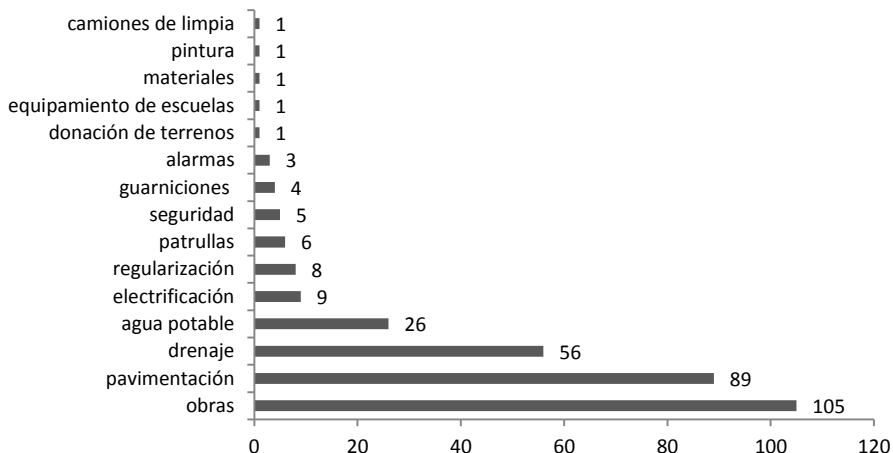
<sup>28</sup> Las coordinaciones territoriales fueron instancias a las que se les delegó funciones de supervisión, vigilancia, control y gestión en cada uno de los sectores.

predial 2007 y/o el movimiento de actualización de propiedad del inmueble (Ecatepec, 2008).

De acuerdo con el gobierno municipal participaron 13, 950 ciudadanos en 316 comunidades, es decir el 55.5% de las colonias tuvieron acceso al presupuesto participativo. Informaron que 3, 937 presentaron una copia del pago del impuesto predial y 9, 063 presentaron otro tipo de pago de carácter municipal, esta decisión permitió aumentar significativamente la asistencia de ciudadanos.

En cuanto a las prioridades la tabla 9 nos dice que existieron 15 preferencias. En orden de incidencia encontramos a las obras, pavimentación, drenaje, agua potable y electrificación. Éstas fueron seleccionadas como prioridad en 285 comunidades; es decir un 91%. El 33 % optaron por obras, el 28% pavimentación, 17% drenaje, 8% agua potable y 2.8 % electrificación. De acuerdo con el gobierno municipal, se destinaron 230 millones de pesos para este programa.

**Tabla 13. PRIORIDAD DEFINIDA POR CADA COMUNIDAD.**



Ecatepec es un municipio donde se implementaron políticas que pretendieron otorgar poder de decisión a los ciudadanos. Los gobiernos del PRD y PRI que comprendieron el periodo 2006-2012 han tomado en el discurso y en algunas ocasiones en los hechos, la bandera de la participación ciudadana, lo cual supone la posibilidad de explorar la implementación de una política que estimule la participación del ciudadano y aumente la legitimidad y capacidad del gobierno.

No obstante a los intentos, se confirma que no se logró la institucionalización de las acciones participativas, así lo demuestra la falta de continuidad en las adecuaciones de la administración pública y de los programas y proyectos de esta índole. En consecuencia, podemos decir que en esta alcaldía es evidente la existencia de autoridad gubernativa que no ha logrado consolidarse como una agente constructor de la ciudad y por ende en un gobierno democratizador.

En suma, en Ecatepec de Morelos ha existido una participación ciudadana limitada, un sistema que ha privilegiado la intervención del ciudadano en el ámbito electoral donde se ha privilegiado el sistema representativo. De acuerdo a lo anterior, el eje fundamental es el acuerdo entre las élites, partidos políticos, gobierno y líderes beneficiados de un sistema donde el ciudadano ha tenido la oportunidad de elegir quién gobierna, pero en pocas ocasiones ha determinado cómo debe gobernar.

De acuerdo con Cureño y Arzaluz y con la evidencia normativa, en el municipio en cuestión no se han logrado sustituir los procesos clásicos de gobierno y concentración de Poder, que entre otras características, no se distingue por la corresponsabilidad en la toma de decisiones. Es un sistema que limita la eficacia en el acto de gobierno y en términos generales no se adecua a las necesidades de los pobladores. La experiencia participativa ecatepense nos arroja que en efecto más gente solicita su ingreso a la política, pero su intervención es limitada o en palabras de Almond y Verba, se trata de una modalidad súbdito participante.

En efecto, encontramos ejemplos participativos limitados en sus modalidades social, comunitaria y ciudadana. Los movimientos obreros y comunitarios de la década de los años setenta y ochenta nos demuestran la existencia de las dos primeras, las cuales podemos definir las como ejemplos *rupturistas* que pretendieron alterar el sistema político y de gobierno mediante el rompimiento de las reglas preestablecidas, pero no lograron institucionalizar un nuevo paradigma relacional entre el gobierno y los pobladores. De esta manera, el espacio público (para el caso ecatepense la calle y plazas públicas) fueron el lugar por antonomasia de la representación de los ciudadanos.

De igual manera se ha ensayado una participación ciudadana a partir de las normas dictadas desde el ejecutivo y legislativo estatales; es decir, en este municipio la limitada participación ciudadana ha girado en torno a normas y tal parece que ésta sólo se ha concebido como un modelo de atributos legales y no como una condición de desarrollo gubernamental y comunitario. A esto se debe agregar la prevalencia de un sistema legal enunciativo carente de elementos que fortalecen a los órganos ciudadanos institucionalizados, instancias sin una fortaleza real.

Los datos estadísticos en materia social permite determinar que la pobreza y exclusión ha desalentado la participación ciudadana, de igual manera el clientelismo, despolitización, corporativismo y rentismo se han constituido en elementos torales para la existencia de un sistema que no ha logrado construir lo colectivo y en contraparte sí ha consolidado un sistema que no logra equilibrar las demandas con la capacidad de respuesta del gobierno.

Los gobiernos municipales han sido rebasados por las demandas, orillando a que éstos respondan con el robustecimiento del sistema gerencialista y el clientelismo, elementos distintivos de una reacción apurada que pretende responder a los reclamos sociales, pero que carece de elementos que apunten hacia la consolidación de un entramado normativo que amplíe derechos, libertades y deberes. De esta manera, en Ecatepec encontramos esfuerzos participativos, que se basan en normas limitadas, son *formalismos institucionales* que abrevan de una participación ciudadana corporativa, controlada por el gobierno, que no ha logrado consolidar una participación libre y real y por el contrario sólo se presentan intentos ayunos de igualdad y autonomía.

## **CAPÍTULO 4. ABRIR EL GOBIERNO, ELEMENTOS PARA EL DESARROLLO DE ECATEPEC DE MORELOS**

### **4.1. La Agenda de la Alianza para el Gobierno Abierto como eje de la propuesta**

La propuesta que se expone intenta robustecer al gobierno mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana como eje transversal y que abarque de la transparencia. Se pretende construir un mecanismo donde el gobierno sea el articulador del interés general, busque el consenso y real desarrollo humano a partir de la democratización.

Derivado de la Agenda 2030 desarrollada por la Organización de las Naciones Unidas, se creó la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) donde 66 países y sus gobiernos locales se comprometieron a alcanzar los objetivos de la Agenda, a partir de construir y seguir una ruta que tiene como objetivo fundamental transparentar las actividades de los gobiernos, en este sentido creó una guía con 17 metas<sup>29</sup> donde reconoció que para avanzar en su objetivo se requería coordinar políticas, formar nuevos acuerdos, abrir el gobierno, rendir cuentas y trabajo conjunto entre la sociedad civil y el gobierno.

Particularmente la meta 16 aborda los temas que mueven la presente investigación ya que busca “promover la paz y sociedades inclusivas para el desarrollo sustentable, promover el acceso a la justicia para todos y construir instituciones efectivas, transparentes e inclusivas en todos los niveles”, consideramos importante resaltar esta meta porque en su esencia se avoca al incremento de la disponibilidad de información sobre el quehacer gubernamental, aumento de la participación cívica, combate a la corrupción y promoción de la transparencia.

La meta 16 es importante porque pone sobre la mesa la consolidación de tres elementos sustanciales para el desarrollo de los municipios y sus gobiernos, éstos son: la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Los países aliancistas se comprometen a adoptar una legislación que instaure las directrices para la consulta pública en el proceso de la política, la divulgación de los bienes y conflictos de interés de los gobernantes mediante el establecimiento de un sistema

---

<sup>29</sup> Metas: no pobreza, cero hambre, buena salud, educación de calidad, equidad de género, agua limpia y sanidad, reforestación y energías limpias, trabajo decoroso y crecimiento económico, industria innovación e infraestructura, reducción de inequidades, ciudades y comunidades sustentables, consumo y producción responsable, acción climática, vida debajo del agua, vida y tierra, paz, justicia e instituciones fuertes y asociación para las metas.

fuerte de vigilancia y rendición de cuentas; fortalecimiento del derecho a la información mediante el aseguramiento de que cada autoridad pública implemente un sistema que responda, apele y compense quejas y reporte el actuar de las autoridades.

La Alianza reclama abrir el gobierno, esto implica responder al ocultamiento, manipulación de la información y secrecía que se ejerce sobre los asuntos de interés público<sup>30</sup>, en consecuencia el Gobierno Abierto se coloca como una herramienta fundamental de nuestra propuesta, ya que se trata de una tendencia que pretende responder a la crisis de legitimidad apoyándose en los avances tecnológicos, (especialmente del internet<sup>31</sup>) en la Nueva Gestión Pública y Gobierno Electrónico<sup>32</sup>.

Hay tres corrientes que tratan de explicar el Gobierno Abierto, la primera lo concibe como un derecho de los ciudadanos para tener información y un componente básico de la democracia. La segunda lo relaciona como una herramienta para la toma de decisiones que permite aumentar la legitimidad, el valor público y estrecha la colaboración entre el ciudadano y el gobierno. La última lo define como un mecanismo que permite la coproducción, colaboración y participación de los ciudadanos en los procesos públicos (Sandoval: 30-39, 2013), lo cierto, es que se trata de un cambio de paradigma porque altera drásticamente los hábitos y prácticas de servidores, representantes públicos y actores sociales (Trigo, 2016).

Oslak señala que el Gobierno Abierto permite una nueva relación entre los gobiernos y los ciudadanos a partir de la complementariedad entre la transparencia, participación y colaboración<sup>33</sup> (Oslak, 2013). Sus componentes son los siguientes<sup>34</sup>: ampliar la información pública disponible para la ciudadanía, garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública, mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega, proteger los derechos de usuarios y funcionarios, incrementar la transparencia de la gestión pública, promover la participación

---

<sup>30</sup> Sefchovich realiza un estudio sobre la mentira y cómo se utiliza para gobernar en México. Señala que los políticos han intentado ocultar las verdades que evidencian sus fracasos y ocultan los problemas para evitar que se evidencien sus fracasos. El estudio llama la atención porque aborda a la mentira desde varias acepciones. Tergiversar y no dar información, decir verdades a medias, guardar silencio, negar los problemas, abusar de las palabras políticas, no llamar las cosas por su nombre, entre otras, forman parte del catálogo que utiliza la clase política para mentir. Para el caso del Gobierno Abierto el estudio es importante porque de manera intrínseca, la opacidad se convierte en el mecanismo que permite la subsistencia del engaño. Véase (Sefchovich, 2009).

<sup>31</sup> A este respecto Oslak señala que el Gobierno Abierto se posibilita por la disponibilidad y aplicación de tecnologías de información y conocimiento que facilitan la interacción entre los ciudadanos y gobiernos (Kaufman, 2014).

<sup>32</sup> Ramírez-Alujas detalla que el Gobierno Electrónico es una herramienta que se sustenta en el uso intensivo de las tecnologías de la información y conocimiento, que hace posible los ofrecimientos del Gobierno Abierto (Trigo, 2016).

<sup>33</sup> La transparencia abre el acceso a la información, atención personalizada, resolución de trámites, reclamos y sugerencias. La participación es que agentes externos al gobierno contribuyan a la confección de políticas y la colaboración, se refiere a la intervención de organizaciones sociales y mercado en todos los pasos de las políticas públicas (Oslak, 2013).

<sup>34</sup> Oslak detalla un cuadro que expone 7 componentes (categorías) y 31 subcategorías que integran al gobierno abierto (Kaufman, 2014: 9).

ciudadana en la gestión estatal y aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta (Kaufman, 2014).

Entonces el Gobierno Abierto es un proceso donde los ciudadanos pueden decir sus puntos de vista y coparticipar en la producción, seguimiento, control y evaluación de la gestión gubernamental<sup>35</sup>. En este sentido, la participación del ciudadano en el Gobierno Abierto se ciñe a dos espacios: 1. *en el ciclo de las políticas públicas, ya sea en las etapas de diseño, implementación, monitoreo, evaluación, y 2. en la entrega de servicios* (Kaufman 2013). Para llevar a cabo estos dos aspectos los ciudadanos deben disponer de información veraz, útil y completa.

Entonces la participación en el Gobierno Abierto se circunscribe a la entrega de información y transparencia del ejercicio público, los cuales fortalecen el proceso de empoderamiento ciudadano. Cuando se recibe y entrega información se transparenta el ejercicio de gobierno y se articulan mediante la aplicación de tecnologías de información y conocimiento, entonces se inicia un ciclo que puede culminar en el fortalecimiento de la intervención ciudadana <sup>36</sup>. Entonces desde nuestra perspectiva es un elemento que democratiza y que aunado con la participación puede vigorizar el desarrollo del municipio en cuestión.

## 4.2 Participación ciudadana como eje transversal del desarrollo

La experiencia ecatepense en materia de participación es un espacio de claroscuros donde el color negro es el que prevalece. No obstante se han gestado ejercicios que nos muestran la posibilidad de fraguar un sistema más abierto hacia la sociedad. De acuerdo con lo anterior creemos necesario rescatar algunas figuras participativas que se han implementado en dicha alcaldía.

Sin lugar a dudas el **Presupuesto Participativo** es un referente obligado y debe ser implementado nuevamente y darle continuidad. Esta experiencia calificada por el Centro de Investigación y Docencias Económicas como exitosa, es un mecanismo semidirecto donde se puede generar la concertación social y que la sociedad sea parte del ejercicio del Poder, además de que el gobierno tiene un papel importante que lo hace irremplazable. También es importante porque permitiría acometer el déficit de infraestructura y abatirlo en 10 años (Paz, 2008).

No obstante al éxito del presupuesto se deben fortalecer algunos de sus elementos: ampliar su publicidad para que la sociedad conozca sus alcances y limitaciones, eficiencia en la construcción de las obras o acciones, involucrar a la

---

<sup>35</sup> Para Ramírez-Alujas el Gobierno Abierto no sólo es un desafío técnico, sino una reconfiguración de los espacios del Poder. Entonces va más allá de la adopción de la tecnología dentro del ejercicio del gobierno o de la administración pública, es desde una óptica política, un instrumento que permite arribar a una meta que toma cuerpo en la modificación de la forma tradicional de gobierno.

<sup>36</sup> Para ampliar información sobre este proceso véase Kaufman, 2013: 6.



gente en la planeación, convencer al servidor público sobre el objetivo del presupuesto, procurar que las obras o acciones impacten a más de una colonia, es decir que sean integradoras y transitar hacia la institucionalización del presupuesto.

Otra experiencia que se debe reinstaurar es la **Consulta Popular**. En Ecatepec ya existió, pero no fue empleada. Puede servir de contrapeso al gobierno y también de interlocución entre la autoridad municipal y la sociedad. Darle vida en el Bando permitiría invocar su aplicación para determinadas decisiones que afecten a las comunidades. Al respecto es indispensable crear un reglamento que oriente su procedimiento e informar a la gente sobre su existencia. Es fundamental una amplia difusión de este instrumento y a partir de ello la comunidad que se sienta afectada por alguna decisión gubernamental podrá demandar su aplicación. Para ello se propone que su reglamento guarde el equilibrio entre la estabilidad de las decisiones del gobierno y por otro lado que haya la posibilidad real de solicitar su aplicación.

Ambos mecanismos deben ser reincorporados, son experiencias inmediatas en materia participativa, figuras que desde nuestra perspectiva pueden contribuir a otorgar legitimidad a la acción de gobierno.

### **4.3 En el ámbito organizativo instrumental**

En efecto como expuso Arzaluz, en Ecatepec las instancias administrativas y funciones legales en materia participativa son prácticamente inexistentes, por ello es oportuno avanzar hacia readecuaciones organizativas e instrumentales que trastocuen las obligaciones de los funcionarios públicos, abran espacios a la sociedad y se construyan órganos de la administración pública municipal y social que apuntalen la participación ciudadana, transparencia y colaboración.

En primer lugar, se estima necesario crear una **instancia de la administración pública municipal** que integre las funciones y facultades en materia participativa y de transparencia, que oriente los esfuerzos que hasta la fecha se observan dispersos en distintas áreas, lo cual ha creado dispendio de esfuerzos, recursos y entropía administrativa. Se trataría de una instancia dedicada a analizar y abrir espacios para la participación en el municipio de Ecatepec de Morelos.

En el trienio 2006-2009 existió la Coordinación Administrativa de Fortalecimiento Ciudadano y Políticas Públicas, ésta es el antecedente inmediato al respecto, no obstante la nueva instancia debe articular las acciones en materia de transparencia y gobierno abierto. Creemos que la participación y transparencia son elementos concatenados que pueden ser encaminados de manera más efectiva cuando son proyectados desde una sola instancia. Se encargaría de imprimir en los servidores una visión de gobierno participativa, coordinar las acciones de atención

ciudadana, sería la responsable de entablar el diálogo directo con los consejos y delegaciones, asociaciones civiles, apoyar sus acciones y fungir como representante del gobierno municipal en los distintos foros y espacios que aborden el tema de participación. Finalmente, su titular debe poseer amplios conocimientos en la materia y el respaldo de asociaciones civiles, incluso que sea propuesto por la misma sociedad al ayuntamiento, es decir debe poseer un alto perfil profesional y ciudadano.

Por otro lado, un ejercicio insoslayable es construir puentes sólidos con las organizaciones sociales. Los grupos académicos, empresariales, estudiantiles; las asociaciones de profesionistas, productores, entre otras, requieren de espacios para canalizar sus opiniones y sugerencias, en este tenor se requiere que el gobierno municipal sea la vanguardia y construya oportunidades al respecto.

Para atender lo anterior, se propone un **Consejo de Transparencia, Participación y Colaboración Ciudadana**, el cual se conforme con funcionarios municipales y representantes de la sociedad civil. El Consejo se estima como un espacio de consulta con las organizaciones civiles y con ciudadanos para la formulación de políticas y propuestas para el desarrollo del municipio.

Se plantea que funcione a partir de un Consejero Presidente, el cual recaerá en el alcalde en turno, una Secretaría Técnica Bipartita y 5 consejeros emanados de la sociedad civil, los cuales se encargarán de observar, transparentar y coadyuvar al estímulo de la participación ciudadana a partir de 5 ejes temáticos: mejora de servicios públicos, rendición de cuentas, manejo de recursos públicos, integridad pública y vigilancia de la plataforma de información.

El Consejo contaría con una base normativa donde la sociedad civil tenga una amplia representación. Se considera que los consejeros sean vecinos del municipio, provenientes de la sociedad civil, propuestos por la misma y aprobados por los integrantes del ayuntamiento. Se le debería dotar de potestades legales y políticas para acceder a la información gubernamental.

Existirán obstáculos para que cumpla cabalmente con su cometido ya que su existencia cimbra paradigmas de opacidad gubernamental, para enfrentarlo se debe confeccionar un marco normativo que otorgue facultades, obligaciones y sanciones para todas aquellas instancias que coparticipen en la construcción del nuevo modelo de transparencia y participación. No obstante, su verdadero poder se finca en su legitimidad legal y social, lo cual lo investiría de para exponer ante la opinión pública los actos contrarios al desarrollo del municipio.

Para su conformación es necesario que el gobierno municipal efectúe una convocatoria amplia para que los organismos sociales y ciudadanos en general puedan ser postulados o proponer en su caso personas con experiencia y

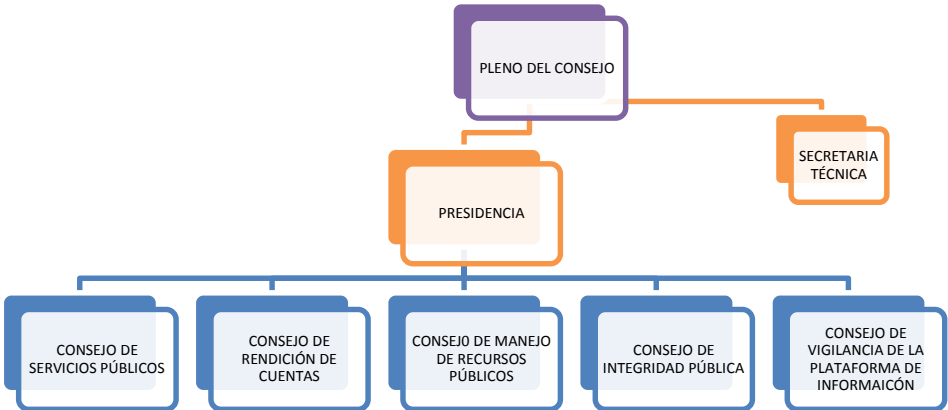
representatividad dentro de la sociedad civil. Para lograr lo anterior, se deberá invitar a organizaciones sociales reconocidas en materia de transparencia y participación ciudadana, que cuenten con la experiencia y capacidad para coadyuvar en los temas que abordará el Consejo.

En esencia, el Consejo será un espacio permanente e institucionalizado donde se tomen decisiones vinculantes en materia de participación, transparencia, colaboración ciudadana y comunicación entre los sectores público y social. Se entiende como la arena donde existirá un trabajo plural entre pares que asumen compromisos puntuales, donde se comprenda el trabajo y esfuerzos que ambos sectores realizan en estas materias.

Será receptora de propuestas, consultora de organizaciones civiles y públicas, capacitadora de recursos humanos y de la sociedad. Promotora de derechos, dará seguimiento a los avances en las materias referidas y a la situación que guardan los servicios públicos, rendición de cuentas, manejo de recursos públicos, integridad pública y vigilancia de la plataforma de información.

A continuación se expone su organigrama.

**Tabla 14. ORGANIGRAMA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA, PATICIPACIÓN Y COLABORACIÓN CIUDADANA.**



El órgano máximo será el **Pleno**, responsable de formular, analizar y presentar ante el cabildo las propuestas en las materias que le competen. Será el espacio permanente donde en primera instancia se tomarán decisiones para consultar, dar seguimiento y construir propuestas en materia participativa y de transparencia, sería una instancia política para la construcción de acuerdos entre la

sociedad civil y el gobierno, responsable de formular y vigilar una Política Municipal Participativa.

Se integrará por el alcalde y los 5 consejeros ciudadanos, sus decisiones serán tomadas por mayoría con voto de calidad del Presidente Municipal. Sus resoluciones tendrían un carácter vinculante, lo que significa que el cabildo debe en primera instancia discutirlos y en su caso aprobarlos.

La **Presidencia** recaerá en el alcalde y será el responsable de convocar a los integrantes, encabezar las sesiones y tendrá una función representativa del Consejo. La parte operativa recaerá en una **Secretaría Técnica Bipartita**, conformada por el responsable de la nueva instancia de gobierno municipal en materia de participación y transparencia y por un representante de la sociedad civil, ahí convergerán para que operen los resolutive del Consejo, además será la responsable de ejecutar las acciones que transparenten y publiciten las resoluciones del Pleno, en este particular el objetivo es exponer a la gente sus resolutive y el trabajo que se canaliza al gobierno municipal.

Sus **5 consejerías** recaerán en 5 ciudadanos ecatepenses propuestos por organizaciones civiles, aprobados por el cabildo, investidos con la mayor aprobación de la sociedad y con amplio conocimiento en sus áreas de responsabilidad. El Pleno les canalizará las propuestas que trastoque su ámbito de competencia y expondrán su opinión para que sea valorada y votada por el pleno. Igualmente en el marco de su espacio de acción podrán presentar propuestas para que sean discutidas por el Pleno. Tendrán la facultad de solicitar la información a las instancias municipales para que formulen sus opiniones o acciones y deberán contar con un presupuesto suficiente que les permita cumplir con sus obligaciones. De manera enunciativa sus funciones serán las siguientes.

**Tabla 15. FUNCIONES PRIMORDIALES DE LAS CONSEJERÍAS.**

<b>SERVICIOS Y OBRAS PÚBLICAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar seguimiento a los servicios públicos.</li> <li>• Proponer mecanismos de mejora para la prestación de servicios.</li> <li>• Conocer y dar seguimiento a las peticiones de los ciudadanos.</li> <li>• Construir y emitir indicadores, alertas y avances de las obras públicas.</li> <li>• Construir un diagnóstico y avance de cobertura de servicios y obra pública.</li> </ul>
<b>RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear un registro de las resoluciones del cabildo.</li> <li>• Vigilar la construcción de los datos sobre incidencia delictiva.</li> <li>• Crear un padrón actualizado de beneficiarios de programas sociales municipales.</li> <li>• Crear un registro de obligaciones tributarias de los contribuyentes.</li> <li>• Construir índices de cumplimiento del gobierno municipal expuestos en su Plan de Desarrollo.</li> <li>• Construir un catálogo de trámites y su respectivo procedimiento.</li> <li>• Dar seguimiento a la construcción y efectividad del Catálogo de Información.</li> </ul>
<b>INTEGRIDAD PÚBLICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear y vigilar la implementación de un catálogo de desempeño y ética en el servicio público.</li> <li>• Dar seguimiento a quejas de ciudadanos sobre servidores y funcionarios públicos.</li> <li>• Construir una base y vigilar la exposición en la Plataforma de Información de los procedimientos sancionatorios en contra de servidores y funcionarios públicos.</li> <li>• Realizar y organizar actividades en materia de honestidad, transparencia y participación para la ciudadanía y servidores públicos.</li> <li>• Construir una plataforma de leyes y procedimientos en materia de desempeño y ética pública.</li> <li>• Crear el reglamento del Consejo para que éste lo analice y el cabildo lo discuta y en su caso apruebe.</li> <li>• Vigilar las acciones, estado y pendientes en materia de Derechos Humanos.</li> <li>• Fomentar la profesionalización de los cuadros al servicio del municipio.</li> </ul>
<b>MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilar la exposición de la Cuenta Pública en la Plataforma de Información.</li> <li>• Exponer en tiempo los acuerdos tomados por el ayuntamiento en materia de finanzas públicas,</li> <li>• Poner un énfasis especial para que los interesados puedan tener la mayor claridad en cuanto a las licitaciones, adjudicaciones y fideicomisos públicos. Compras, donaciones, percepciones de servidores, presupuestos para las colonias, programas, gasto en publicidad, condonaciones y descuentos en materia hacendaria.</li> </ul>
<b>VIGILANCIA DE LA PLATAFORMA DE INFORMACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir y vigilar la aplicación de una política municipal de datos abiertos.</li> <li>• Operar la Plataforma de Información.</li> <li>• Recibir y subir la información que generen las consejerías y las instancias de la administración pública y gobierno municipales.</li> </ul>

Las consejerías deberán ser las responsables de que la información que generen o procesen se encuentre expuesta en la Plataforma de Información, vigilando su actualización, veracidad y oportuna exhibición. Como se podrá observar algunas de sus funciones y datos que construyan tendrán alguna duplicidad, ante ello se deberá dar prioridad a la coparticipación en la generación de las acciones o se dará preferencia a aquella acción o información que genere mayor valor al objetivo de participación, rendición de cuentas y transparencia.

Deberán dar las facilidades para que investigadores o interesados puedan tener la información que requieran. Los ejes del Consejo serán promover la mayor transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, gestión de servicios

públicos, dar a conocer hacia dónde se va el dinero, generar participación ciudadana en el gasto público y formar una política municipal de datos abiertos.

#### **4.4 Sobre las acciones**

Más allá de foros para la construcción de los planes de desarrollo municipal, en Ecatepec no se ha consolidado un acercamiento con la ciudadanía, ante esto el gobierno municipal debe convocar a una **Consulta Pública** para la construcción de un plan de acción donde la sociedad colabore en la identificación de espacios para la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Se pretende que sea un lugar directo de acción, diálogo y trabajo entre la sociedad y el gobierno municipal, espacio de análisis de prioridades gubernamentales, generador de los primeros insumos documentales, propuestas, diagnósticos y peticiones que deberán ser analizadas y discutidas en el **Consejo de Transparencia, Participación y Colaboración Ciudadana**.

Se trata de una convocatoria generada desde el gobierno, pero tiene como telón principal la participación activa de sectores excluidos. Se sabe que el Plan de Desarrollo Municipal debe ser el catalizador de las propuestas, pero desde nuestra perspectiva sólo ha servido como requisito. La consulta serviría como un arranque a una serie de encuentros entre el gobierno y la sociedad civil inaugurándose de esta manera un nuevo proceso de comunicación, toma de decisiones, generación de conocimiento y por ende de gobernanza.

La **Consulta** la concebimos como un ejercicio paralelo a las reuniones para el Plan de Desarrollo Municipal, será el mensaje político que enviará el gobierno municipal sobre su intención de arrancar una estrategia de apertura, se pondrá a la vanguardia en los aspectos participativos y de transparencia, ejercerá el liderazgo y direccionará los esfuerzos al respecto. Se estima como el arranque de una nueva concepción de gobierno y gobernabilidad, donde la gobernanza será el signo de su ejercicio.

En otro tenor, uno de los grandes retos para la sociedad es la indisposición de información pública útil. A partir del sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada y con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información se avanzó de manera importante en el tema, no obstante en la alcaldía en cuestión se observa un gran déficit a pesar de la existencia de un órgano de transparencia.

En apego a la máxima publicidad emanado de la Constitución Nacional es oportuna la construcción de un **Portal Ciudadano** que presente información socialmente útil para que las personas y asociaciones puedan tomar mejores decisiones. Se pretende que en él se exponga información indexada de carácter

presupuestal, actas de cabildo, licitaciones, incidencia delictiva y también que funcione como plataforma para la realización de trámites.

Sería un espacio de acceso único a información y recursos, lugar donde se puedan recibir y exponer críticas, propuestas y denuncias, iniciativa colaborativa donde se rescate la opinión y experiencia de los ciudadanos. Un reto para el Portal será contar con información útil, esto nos lleva a decir que la cantidad de información no es el único desafío, sino su calidad y utilidad, para ello se considera que el mismo Consejo de Transparencia, Participación y Colaboración Ciudadana y retomando la Consulta Pública analicen qué y cuál es la información de interés y útil para la sociedad y a partir de ello se construya un catálogo que especifique con qué información se cuenta y cuál debe ser expuesta.

Será vigilado y operado desde la Consejería de Vigilancia de la Plataforma de Información, con la intención de que sea una plataforma viva que responda a las condiciones coyunturales. Si bien la consulta será la que dará pauta para ingresar los primeros insumos informativos, esto no deberá ser limitativo en razón de que las peticiones de información son constantes. No optamos por la desaparición del órgano de transparencia interno, esto implicaría un ensayo legislativo, visualizamos un trabajo conjunto donde el órgano referido nutra de las peticiones y permita afinar el catálogo.

El Portal y catálogo intentan responder al principio democrático de Derecho al conocimiento, además pueden servir como una palanca para la formulación de proyectos de colaboración y de soluciones innovadoras. En efecto, su objetivo es transparentar el ejercicio de gobierno, pero otro producto sería contar con vehículos que faciliten el desarrollo de nuevos servicios y soluciones con valor socioeconómico.

Borja expuso que la participación es la lucha en las calles, con la propuesta del Portal se pretende habilitar a las redes como un medio de lucha ciudadana y que éstas sean un vehículo de empoderamiento. A la luz de las reformas federales recientes en materia de transparencia y combate a la corrupción, la visibilidad de los actos de gobierno retoman un lugar interesante en el concierto nacional. A nivel local, en el artículo 5 de la Constitución Política del Estado Soberano de México se obliga a la “máxima publicidad” para la información que generen los municipios, sin embargo su ambigüedad ha permitido opacidad.

Ante el panorama se requiere construir una **normatividad municipal vigorosa en materia de apertura de la información** y en este contexto el Plan de Desarrollo Municipal y el Bando deben ser artífices para detonar en Ecatepec la transparencia. Se considera importante también la creación de un reglamento en la materia que se apegue a los lineamientos federales y con ello sentar bases mínimas para transitar hacia la institucionalización del acceso a la información pública.

En otro orden de ideas, desde nuestra perspectiva la meta 16 de la Alianza para el Gobierno Abierto tiende hacia la transformación de los procesos dejando un poco de lado la interacción entre la sociedad y el gobierno y a primera vista parece que nuestras propuestas se orientan en ese mismo sentido, incluso se puede percibir que las ideas expuestas en este capítulo son instrumentos para mejorar los procesos o apuntalar el empoderamiento ciudadano, lo cierto es que persigue ambos objetivos, intenta responder de una forma distinta al cómo, con qué y cuándo se abordan los problemas públicos y también es un ejercicio de empoderamiento porque responde al dónde se le permite participar a las personas.

Percibimos como un enorme desafío la institucionalización en el gobierno de la transparencia y participación ciudadana y también en la sociedad se observa difícil imprimir una nueva cultura cívica y participativa. Observamos un déficit tecnológico importante para lograr consolidar lo que se propone. Se considera el problema de la cobertura y penetración del internet<sup>37</sup>. También se anticipan dificultades en cuanto a la utilización de la información, lo cual puede ocasionar que el esfuerzo sólo sirva para llenar de noticias a los periódicos y crítica sin un efecto colaborador.

No obstante, es inmejorable el contexto para impulsar cambios, la realidad nacional obliga a realizar readecuaciones a la manera de gobernar. Es cierto, es un enorme desafío imprimir un sello participativo al gobierno y sociedad, pero ya existen ejemplos de empoderamiento que han permitido abrir nuevos espacios de desarrollo. El déficit de recursos intelectuales, materiales y cobertura de internet debe subsanarse con gasto eficiente y para consolidar la participación se deben abrir los canales para que la sociedad proponga y se genere un círculo de colaboración, ese es el sentido de la Consulta, Plataforma de información y el Consejo.

La gobernanza requiere de articulación entre la sociedad, el gobierno y liderazgo del electo, por ello el gobierno municipal, además de proporcionar información y rendir cuentas, debe construir un modelo pedagógico que enseñe al ciudadano a utilizar la información, que ayude a moldear un ciudadano proactivo y que emita críticas informadas, es decir que se vaya erigiendo una cultura de colaboración, evaluación y comunicación.

Ante la crisis de legitimidad, consideramos que el gobierno debe dar el primer paso porque es el responsable de guiar el destino del espacio público y es el catalizador de las inquietudes de la población. Desde la perspectiva de la gobernanza, el gobierno de Ecatepec de Morelos debe constituirse como el director que armonice los esfuerzos de la sociedad, debe ser la vanguardia en este esfuerzo

---

<sup>37</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística geografía e Informática, El 34.4 por ciento de los hogares del país tiene una conexión a Internet. El 80% de la población de 12 a 17 años se declaró usuaria de internet, sin embargo estos números caen cuando aumenta la edad de la población. <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/internet0.pdf>



debido a que posee los recursos económicos y humanos para encaminar la mayor apertura y participación ciudadana. Es el responsable a causa de su crisis de legitimidad, porque legalmente se le atribuye la obligación de gestionar el aparato público y porque simplemente el gobierno debe gobernar bien.

En efecto, parece que no existe voluntad para proporcionar información y hacer partícipe al ciudadano, sin embargo la misma crisis obligará a que los partidos y gobiernos exploren nuevos derroteros. Su misma supervivencia los conmina a legitimarse con instrumentos más democráticos.

Se tiene claridad en el sentido de que las propuestas son instrumentos y conceptos amplios; acciones que son un puente, un espacio de tránsito hacia la regla de la participación, hacia la institucionalización de la colaboración entre gobierno y sociedad. Es desde nuestra perspectiva un esfuerzo que pretende construir un puente maltrecho, se trata de una serie de acciones que tienen como objetivo transitar hacia la construcción de una gobernanza democrática.

## CONCLUSIONES

La democracia real se sustenta en la representación porque las sociedades modernas impiden que la gente pueda reunirse a todas horas para tomar determinaciones, entonces el modelo representativo es el que ha permitido dar permanencia a los pactos institucionales, no obstante se consolidó el modelo elitista que socavó la participación de la sociedad, provocó indiferencia de los ciudadanos, lo que ocasionó que la gente pudiera decidir quién gobierna, pero no cómo debía gobernar.

El déficit que hay entre las demandas y la capacidad de respuesta del gobierno y en consecuencia del sistema político generan incredulidad de las personas e ilegitimidad de las decisiones gubernamentales, ante esto la democracia participativa se coloca como un instrumento que pretende responder a esta problemática mediante la generación de consensos, de más alternativas para resolver los problemas y un ambiente de colaboración y corresponsabilidad.

La Gobernanza democrática antagoniza con el modelo *gubernamentalista* porque reconfigura los procesos clásicos de gobierno y poder político, a partir de la participación ciudadana, fortalecimiento de valores cívicos, revaloración de la política, transparencia y rendición de cuentas. En los hechos implica desafiar el tradicionalismo gubernativo con la construcción de canales para la participación bajo un esquema de corresponsabilidad y fortalecimiento de la democracia, política, gobierno y servidores públicos electos.

La política es fundamental porque la Gobernanza democrática requiere acercar posiciones contrapuestas, necesita de gobiernos fuertes y servidores públicos electos con amplia representatividad que pasen de ser gestores y proveedores de servicios hacia uno de constructores de lo colectivo. Disminuye el déficit democrático porque abre paso a la participación sin desplazar a los individuos electos, da a conocer objetivos y retos del gobierno, abre canales para la recepción de sugerencias y responsabiliza a los ciudadanos en el proceso de la política pública.

En los municipios la Gobernanza democrática acentúa la apertura de la baraja de opciones para acometer las problemáticas y redefinir el papel del ciudadano, de esta manera pueden construir una nueva era de derechos ciudadanos porque edifica un nuevo proceso cultural participativo, de movilización ciudadana e institucionalización. Creemos que si el gobierno local amplía y fortalece su representación y articula los intereses antagónicos podemos hablar de un nuevo escenario democrático donde el ciudadano es copartícipe del compromiso cívico.

Ecatepec de Morelos se ha caracterizado por el desaliento ciudadano y gubernamentalismo. El ejercicio de gobierno y los esfuerzos publiadministrativos se

orientaron hacia el decrecimiento de las necesidades a partir del ensanchamiento del aparato burocrático, acuerdos cupulares y en algunas ocasiones ejercer un papel de liderazgo, organización democrática y dar apertura en algunos espacios. De esta manera, se continuó con los pactos institucionales tradicionales y si bien se dieron intentos que apuntaban hacia una mayor participación del ciudadano ésta no logró consolidarse.

Un primer aspecto que limitó el desarrollo de Ecatepec fue su situación socioeconómica que exigió que los esfuerzos gubernamentales se dedicaran a resolver, atenuar o “administrar” los problemas. Eso desde nuestra perspectiva limitó su capacidad de innovación y exploración de nuevos derroteros, entre ellos el de la participación ciudadana. La pobreza, inseguridad, exclusión, demografía, cobertura de servicios públicos, entre otros, son los temas que lógicamente llamaron la atención del gobierno por encima de nuevas estrategias.

La conformación del gobierno municipal impidió una representatividad efectiva y las decisiones del alcalde fueron prácticamente ley. Durante el periodo analizado no hay información suficiente para conocer el trabajo de las comisiones edilicias y las comisiones ciudadanas, las personas que integran éstas últimas no se conocen, fueron impuestas y su trabajo fue desconocido. La Unidad de Transparencia fue una instancia controlada desde el gobierno porque su responsable fue designado por el Presidente, no tuvo autonomía.

Para los años 2006-2009 en Ecatepec existió una instancia de la administración pública dedicada a los temas participativos, pero no se logró consolidar porque no tuvo continuidad y también pudo presentarse duplicidad de funciones porque la Dirección de Gobierno tenía funciones en la materia. Para el siguiente gobierno la situación se deterioró porque no hubo una instancia articuladora de las acciones participativas y propició, entre otras cosas, que la intervención del ciudadano fuera valorada desde una óptica electoral y que sólo fuera considerada como actos de recepción de demandas y gestoría de peticiones.

La participación institucionalizada exigió que las actividades del gobierno fueran acompañadas por los ciudadanos, particularmente en el tema de obra pública y seguridad pública, sin embargo este esfuerzo fue insuficiente porque existe sujeción al gobierno, partidos políticos y ante la inexistencia de información suponemos que las instancias ciudadanas no contaron con elementos suficientes para tomar decisiones. Por su parte, los consejos y delegaciones fueron esencialmente gestores de demandas; supeditados al gobierno y podemos suponer que también extensiones de los partidos y organizaciones con la finalidad de convertirse en células de promoción del voto.

En los bandos y planes de ambas administraciones se lee interés por abrir espacios a la ciudadanía, pero no elementos de Gobernanza. La administración

2006-2009 intentó implementar y consolidar instrumentos participativos, fundamentalmente mediante la democratización del presupuesto, pero no logró institucionalizarlas por la falta de continuidad y porque no consiguió imprimir corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía. La siguiente administración sustentó sus acciones participativas concentrándolas en la Dirección de Gobierno, manteniendo relaciones con los Copacis y Delegaciones, pero no se encontró evidencia de una estrategia participativa. A este respecto se debe recalcar la ausencia o indisposición de información oficial sobre las acciones llevadas a cabo.

En consecuencia podemos decir que si bien ambas administraciones destacan la importancia de la participación, ésta fue autoritaria-clientelar, que logró matizarse en algunos periodos, pero en términos generales mantuvo el centralismo en la toma de decisiones. Los alcaldes respectivos tenían las riendas de la política municipal y una buena parte de las organizaciones ciudadanas giraban en torno a su liderazgo, sin embargo no se acompañó de un ejercicio realmente democrático del poder. Aunado a lo anterior debemos destacar que la magnitud y mosaico poblacional impidieron edificar una identidad municipal creando un divorcio entre la ciudadanía y los asuntos públicos.

De acuerdo con la evidencia documental y hemerográfica podemos determinar que en efecto, el entramado de la administración pública, las normas y el sistema político ecatepense son tres factores que dieron estabilidad a los pactos institucionales, pero estos acuerdos no admitieron ventilar al gobierno ni otorgarle un papel más importante a los grupos civiles colectivos. Los pactos tradicionales postraron y entorpecieron al gobierno impidiéndole responder a las demandas y a la exigencia de innovación en el ejercicio de gobierno. De esta manera, se abrió el trecho entre las demandas y su capacidad de respuesta porque la confección de su administración, normas y reglamentación municipal, así como su sistema político están hechos para una realidad que no admite la participación ciudadana y transitar hacia la gobernanza democrática.

No obstante se encuentra evidencia que nos permite suponer que pueden darse cambios hacia una nueva concepción de gobierno. Los planes, bandos y programas analizados dan constancia sobre la necesidad de crear un nuevo pacto. La estabilidad política y electoral evidencia que las urnas continúan como mecanismo de ascensión al poder. La existencia de organización comunitaria para el mejoramiento de los servicios públicos, la cercanía con la capital del país (referente en la materia participativa) y los antecedentes sobre movilización social, son factores que nos hacen suponer que en Ecatepec se puede construir una alternativa que transparente y eficiente el ejercicio de gobierno.

Para lograr lo anterior, se propone retomar los postulados esenciales de la Alianza para el Gobierno Abierto y que a partir de la transparencia, participación y

colaboración se construya un Consejo cuyo objetivo esencial sería fundar un espacio de coadyuvancia con el gobierno municipal, donde converjan el gobierno y la sociedad organizada. También se propone retomar las experiencias participativas que han dado resultados positivos y crear una instancia administrativa municipal única dependiente del gobierno, exclusiva para temas de transparencia, participación y colaboración ciudadana, esto impedirá la dispersión de esfuerzos y duplicidad de funciones.

Se propone hacer un Portal ciudadano para tener un espacio de descentralización y acercamiento del gobierno con la sociedad. En él se deberá exponer información útil, abrir canales para atender la opinión de los pobladores y servir para la realización de trámites. En ese mismo tenor, se observa apropiado que el gobierno llame a una Consulta sobre transparencia, participación y colaboración para que la gente y organizaciones tengan un espacio para criticar, denunciar, solicitar, proponer y colaborar en las soluciones. Los actuales foros para la hechura del Plan de Desarrollo son insuficientes a la luz de la pluralidad de temas que se abordan, por consiguiente se propone la Consulta como un mecanismo que se aboque a los tres temas antes referidos.

En suma, se pretende que a partir de los obstáculos que se bosquejaron en la investigación se encaminen acciones que democraticen el ejercicio del poder mediante la creación de instancias administrativas y políticas donde confluyan el gobierno, ciudadanos y organizaciones. Es retomar lo que ha servido, atender las discusiones internacionales y que México haga patente los acuerdos que ha suscrito. Vemos que es necesario ventilar el ejercicio de gobierno y es mediante la transparencia, participación y colaboración como podemos dar pasos hacia este objetivo.

Sabemos que el reto es mayúsculo cuando se arrastran décadas de arrinconamiento ciudadano, tenemos claridad en que los cambios profundos pasan por el tamiz estatal, incluso federal, pero desde la trinchera municipal se pueden emprender proyectos democratizadores. Subrayamos que no se observa intención por revertir las condiciones expuestas porque finalmente hay gobernabilidad, aunque no gobernabilidad democrática. Poner en marcha una cruzada participativa y de gobernanza en Ecatepec requiere que la sociedad la impulse, que se hagan proyectos atractivos como se intenta con esta investigación, pero sobretodo requiere de voluntad política para llevarla a cabo. La voluntad es la condición necesaria, sin ella simplemente es impensable emprender cambios.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Bibliografía

- Abriere, Leonardo (2004), “Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil”, en Boaventura de Sousa (coordinador), Democratizar la democracia, México, FCE.
- Aguilar, Luis (2009), Gobernanza y gestión pública, México, FCE.
- Almond, Gabriel, La cultura política, consultado en línea pág. Web <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/almondverba.pdf> consultada el 20 de diciembre de 2012.
- Álvarez, Eréndira y Castro, Oscar (2000), Agenda de la reforma municipal: participación ciudadana y gobierno local, México, Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara a.m.
- Aristóteles (1932), La política, Francia, Garnier Hermanos.
- Bassols, Mario y Espinosa, Maribel (2011), “Construcción social del espacio urbano: Ecatepec y Nezahualcóyotl. Dos gigantes del oriente” México, POLIS, vol. 7, núm 2.
- Bobbio, Norberto (2004), El futuro de la democracia, México, FCE.
- Bobbio, Norberto (2010), La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, México, FCE.
- Bobbio, Norberto et al. (2005), Diccionario de política, México, FCE.
- Cabrera, Juan (2008), Democracia y participación ciudadana, España, Colección Sinergia.
- Cabrero, Enrique (1998), “Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)”, México, CIDE, Porrúa.
- Cabrero, Enrique (1999), “Los dilemas de la modernización municipal”, México, CIDE, Porrúa.
- Castro, Pablo y Tejera, Héctor (2010), “La construcción de ciudadanía, conflicto social y políticas públicas: notas introductorias”, en Pablo Castro (coordinador), Participación y ciudadanía en México, México, UAM, CONACYT, Juan Pablos editor.
- Cavero, Jans, (2008), “Presupuesto participativo y la Gobernanza democrática, El caso de la municipalidad de Anta en Perú”, en Revista Buen Gobierno, no. 5, México, no. 5.

- Centelles, Josep (2006), El buen gobierno de la ciudad, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cerrillo, Agustí (2005), “La gobernanza hoy: introducción”, en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Closa, Carlos (2003), El libro blanco sobre la gobernanza, en Revista de Estudios Políticos, no. 119, enero-marzo.
- Crozier, Michel, Huntington, Samuel y Watanuki, Joji, The crisis of democracy report on the governability of democracies to the Trilateral Commission, Estados Unidos, University Press, 1975,
- Cunill, Nuria (2008), “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, en Rodolfo Mariani (coordinador), Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un estado de y para la Democracia en América Latina, Perú, PNUD-FIMART.
- De Sousa, Boaventura (2004), “Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva”, en Boaventura De Sousa, (coordinador), Democratizar la democracia, México, FCE.
- Espejel, Jaime (2013), Los fundamentos político-administrativos de la gobernanza, Editorial Fontamara.
- Espejel, Jaime (2016), Democracia y gobernanza, México, Juan Pablos editor.
- Habermas, Jürgen, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, España, ediciones Cátedra, 1999.
- Hernández, Vanessa (2010), “Cómo funciona la política de participación ciudadana en el Distrito Federal” en Pablo Castro (coordinador), Participación y ciudadanía en México, México, UAM, CONACYT, Juan Pablos editor.
- Kaufman, Ester (2014) Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional, OEA.
- Kaufman, Ester (2013) Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto, OEA.
- Mayntz, Renate, Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna, en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21, Oct. 2001, Caracas.
- Meneses, Alberto (2012), “Ecatepec de Morelos”, México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

- Meyenberg, Yolanda (1999), "Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para acercarse al concepto". Perfiles Latinoamericanos, núm. 15, diciembre: 9-26, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Moreno, Roberto (2005), "Impacto de la globalidad en las administraciones públicas locales", en IAPEM, Perfil contemporáneo de la administración pública, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Moreno, Roberto (2012), "Gobernabilidad y gobernanza en la administración local", en Bertha Lerner, Gobernabilidad y gobernanza, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Oslak, Oscar (2013), Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, Red de Gobierno Electrónico.
- Pascual, Josep (2007), "10 tesis sobre gobernanza local: los ayuntamientos son la clave de la modernización de las ciudades, las regiones y los países", en Josep Pascual, La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales, Junta de Andalucía, Coria Gráfica.
- Pascual, Josep (2009), "Estrategia territorial y gobierno relacional", Junta de Andalucía, Artes gráficas SERVIGRAF.
- Pascual, Josep (2011), El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades, España, Tirant lo Blanch.
- Pateman, Carole (1995), Participation and democratic theory, Cambridge University Press.
- Paz, Cuauhtémoc, Reporte del Programa Presupuesto Participativo, Colegio de la Frontera Norte, 2008.
- Peters, Guy y Pierre, Jon (2005), "Por qué ahora el interés en la gobernanza", en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pitkin, Hanna, (1985), El concepto de representación, Madrid, FARESO.
- Prats, Joan (2005), De la burocracia al management del management a la burocracia, España, Instituto de Nacional de Administración Pública.
- Regalado, Jorge (2006), "Evaluar la participación ciudadana, sí pero..." en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Mecanismos para evaluar la participación ciudadana, México, Cámara de Diputados.



- Rendón, Armando (2004), “Los retos de la democracia participativa”, en Revista Sociológica, año 19, número 54, enero-abril, 2004, México, UAM-Azcapotzalco.
- Rendón, Armando (2006), “Notas metodológicas para el análisis de la participación ciudadana” en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Mecanismos para evaluar la participación ciudadana, México, Cámara de Diputados.
- Rendón, Armando (2010), La consulta al pueblo, México, UAM-ITACA.
- Reveles, Francisco (2009), “Los estudios sobre las elecciones y los partidos políticos en el Estado de México”, México, Serie Breviarios de Cultura Política Democrática #7, IEEM.
- Rico Carlos, Interdependencia y trilateralismo: orígenes de una estrategia, en Cuadernos Semestrales, México, CIDE, No 2-3, primer semestre, 1978.
- Rousseau, Jacobo (1992), El Contrato Social, México, Porrúa.
- Sánchez, José (2012), “Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza”, en Bertha Lerner, Gobernabilidad y gobernanza, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Sandoval, Rodrigo (2013) La larga marcha del gobierno abierto. Teoría, medición y futuro, INAP.
- Sartori, Giovanni (2005), ¿Qué es la democracia?, México, Taurus.
- Tarragona, Martha (2007), “El gobierno de la complejidad y la diversidad: los liderazgos necesarios”, en Josep Pascual, La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales, Junta de Andalucía, Coria Gráfica.
- Trigo, María (2016) “Gobierno Abierto y e-Gobierno”, Boletín e-Gobierno Red GEALC, junio, OEA.
- Zamarrón, Eduardo (2006), Modelos de democracia, México, Instituto Mora- Instituto Electoral de Querétaro.
- Ziccardi, Alicia (1999), “Visión conceptual del gobierno local” en Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Políticas públicas y gobierno local: ensayos, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Ziccardi, Alicia (2004), “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales en el ámbito local”, en Alicia Ziccardi

(coordinadora), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México, UNAM-INDESOL-COMECSO.

- Ziccardi, Alicia (2011) “Los actores de la participación ciudadana” disponible en línea <http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/ziccardiactoresparticipacion.pdf>
- Zimmerman, Joseph (1992), Democracia participativa, México, Noriega editores.

## Mesografía

- Borja, Jordi (2000), Nota sobre ciudad y ciudadanía, Nuevos derechos ciudadanos como respuesta política a los nuevos desafíos del territorio, disponible en línea <http://vinculacion.conaculta.gob.mx/capacitacioncultural/10020a.pdf>.
- Borja, Jordi (2002), Ciudadanía y globalización, disponible en línea [http://www.opcionlibros.gov.ar/areas/des\\_social/documentos/documentos/documento%2029%20.pdf](http://www.opcionlibros.gov.ar/areas/des_social/documentos/documentos/documento%2029%20.pdf)
- Borja, Jordi (2014), El espacio público, ciudad y ciudadanía, disponible en línea [http://www.sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/7097/7128/7129/EI\\_espacio\\_p%C3%BAblico,\\_ciudad\\_y\\_ciudadan%C3%ADa.pdf](http://www.sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/7097/7128/7129/EI_espacio_p%C3%BAblico,_ciudad_y_ciudadan%C3%ADa.pdf)
- Camou, Antonio, El discurso sobre la crisis de la gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas: una revisión del informe de la Comisión trilateral (1975-2010) en línea pág. web: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/990/903> consultada el 16 de febrero de 2014.
- Cunill, Nuria, Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos, disponible en línea [file:///C:/Users/Administrador/Documents/MAESTRIA/DOCUMENTOS/Participacion\\_ciudadana\\_Cunill.pdf](file:///C:/Users/Administrador/Documents/MAESTRIA/DOCUMENTOS/Participacion_ciudadana_Cunill.pdf)
- Mayntz, Renate, Nuevos desafíos de la teoría de governance, consultado en línea pág. Web: <http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc> consultada el 23 de diciembre de 2013.
- Muñoz, Blanca, Teoría de la crisis de Habermas/Offe, en línea pág. web: [http://www.infoamerica.org/documentos\\_pdf/offe02.pdf](http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/offe02.pdf) consultado el 15 de febrero de 2014.

- Pascual, Josep (2014), “Conclusiones sobre Regiones y Ciudades en el desarrollo humano: La Gobernanza Democrática” disponible en línea <http://www.aeryc.org/correspondencia/puerto%20rico/conclusionesJalisco04.pdf>
- Pascual, Josep “Conclusiones sobre regiones y ciudades en el desarrollo humano: La gobernanza democrática” disponible en línea [[www.aeryc.org/correspondencia/puerto%20rico/conclusionesjalisco2004.pdf](http://www.aeryc.org/correspondencia/puerto%20rico/conclusionesjalisco2004.pdf)]
- Pascual, Josep, La gobernanza democrática de la seguridad en las ciudades, en línea pág. web file:///C:/Users/Administrador/Downloads/53-3.pdf. consultado el 11 de marzo de 2014.
- Sartori, Giovanni (1999), En defensa de la representación política, disponible en línea [http://www.fundacionds.org.ar/bibliotecavirtual/archivos/Representaci%C3%B3n,%20elecciones%20y%20democracia.%20Representaci%C3%B3n%20y%20accountability/Sartori.%20En\\_defensa\\_de\\_la\\_representacion%20politica.pdf](http://www.fundacionds.org.ar/bibliotecavirtual/archivos/Representaci%C3%B3n,%20elecciones%20y%20democracia.%20Representaci%C3%B3n%20y%20accountability/Sartori.%20En_defensa_de_la_representacion%20politica.pdf).

## Documentos oficiales

- Ecatepec (2006), Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009.
- Ecatepec (2006), Plan de Gobierno 2009-2012.
- Ecatepec (2009), Estudio de Gran Visión para el Municipio de Ecatepec de Morelos.
- Ecatepec (2009), Estudio de Gran Visión para el Municipio de Ecatepec de Morelos.
- Ecatepec (2009), Informe General de Gobierno 2006-2009.
- Ecatepec (2009), Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012.
- Ecatepec (2011), Segundo Informe de Gobierno 2009-2012.
- Ecatepec, Coordinación de Fortalecimiento Ciudadano y Políticas Públicas (2007) “Presupuesto participativo, por una nueva relación de gobierno ciudadanía: Ahora también el presupuesto es de todos”.
- INEGI (2005), Cuaderno estadístico municipal, Ecatepec de Morelos.
- INEGI (2008), Finanzas públicas estatales y municipales de México 2004-2007.

- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (2010), “Presupuesto de egresos del municipio de Ecatepec de Morelos para el ejercicio fiscal 2010”.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (2011), “Presupuesto de egresos del municipio de Ecatepec de Morelos para el ejercicio fiscal 2011”.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (2012), “Presupuesto de egresos del municipio de Ecatepec de Morelos para el ejercicio fiscal 2012”.