



## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO: UNA CONDICIÓN PARA ALCANZAR LA GOBERNANZA TERRITORIAL

### **Francisco Javier Rosas Ferrusca**

Facultad de Planeación Urbana y Regional. Universidad Autónoma del Estado de México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8655-9566>

E-mail: [ferrusca2001@yahoo.com.mx](mailto:ferrusca2001@yahoo.com.mx)

### **Socorro Flores-Gutiérrez**

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3652-7459>

E-mail: [sflores@cua.uam.mx](mailto:sflores@cua.uam.mx)

### **Silvia Andrea Valdez Calva**

Laboratorio Nacional de Ciencias de la Sostenibilidad. Universidad Autónoma del Estado de México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1471-5280>

E-mail: [silviandrea.valdez@gmail.com](mailto:silviandrea.valdez@gmail.com)

Trabalho enviado em 11 de agosto de 2024 e aceito em 1 de fevereiro de 2025



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 17, N.01., 2025, p. 1-21

Francisco J. Rosas Ferrusca, Socorro Flores-Gutiérrez e Silvia A. Valdez Calva

DOI: [10.12957/rdc.2025.86471](https://doi.org/10.12957/rdc.2025.86471) | ISSN 2317-7721

## RESUMEN

La participación ciudadana se muestra como una condicionante de la gobernanza territorial; por esta razón el presente artículo analiza el estado actual de la participación ciudadana y sus organizaciones en el contexto estatal en México; partiendo de referencias teóricas acerca de la gobernanza territorial y de la participación ciudadana desde sus tipos, su institucionalización y los instrumentos jurídicos que existen en México para legitimarla.

Posterior a ello se emplea una metodología cuantitativa que parte de la construcción de un índice sintético de Participación Ciudadana por Entidad Federativa (2021) para analizar y caracterizar en el territorio el estado actual de la participación ciudadana en México. Esta forma de abordaje permite tener un panorama actual del objeto de estudio, al analizar los fenómenos que intervienen en él como son los mecanismos de colaboración, los espacios de apertura, los actores estratégicos y las organizaciones de la sociedad civil.

Los resultados proporcionan un análisis territorial de la participación ciudadana a nivel estatal por medio del cual es posible mostrar las implicaciones que tiene la gobernanza territorial para lograr ser un referente dentro de las políticas públicas y ser considerada como parte de un modelo de desarrollo urbano que se distinga por el trabajo colaborativo donde los ciudadanos influyan positiva y proactivamente en la toma de decisiones.

**Palabras clave:** Participación ciudadana; Gobernanza territorial; Desarrollo urbano; OSC; Gobierno local.

## ABSTRACT

Citizen participation is shown as a conditioner of territorial governance; for this reason, this article analyzes the current state of citizen participation and its organizations at the state level in Mexico; starting from theoretical references about territorial governance and citizen participation from its types, its institutionalization and the legal instruments that exist in Mexico to legitimize it.

Subsequently, a quantitative methodology is used that starts from the construction of a synthetic index of Citizen Participation by Federal Entity (2021) to analyze and characterize the current state of citizen participation in Mexico in the territory. This form of approach allows to have a current panorama of the object of study, by analyzing the phenomena that intervene in it, such a collaboration mechanism, open spaces, strategic actors, and civil society organizations.

The results provide a territorial analysis of citizen participation at the state level by means of which it is possible to show the implications of territorial governance to achieve being a benchmark within public policies and be considered as part of an urban development model that is distinguish by collaborative work where citizens positively and proactively influence decision-making.

**Keywords:** Citizen participation; territorial governance; urban development; CSO; local government.

## 1. INTRODUCCIÓN

La gobernanza plantea, desde la perspectiva de Ascher (2012), una complejidad de relaciones sociales, variedad en las demandas ciudadanas, así como una mayor flexibilidad y una menor rigidez



gubernamental, aspectos que implican un proceso de gestión más incluyente y tolerante, menos jerárquico y restrictivo y, lo más importante, un urbanismo más participativo, para integrar diversos grupos sociales, territorios social, económica y geográficamente heterogéneos.

Así, los procesos de urbanización actuales enfrentan el desafío de incorporar a la participación ciudadana como una condición fundamental de la gobernanza territorial, que permita en el largo plazo, arribar a nuevas formas de gestión urbana que se vinculen con políticas públicas de ordenamiento territorial que involucren a los diversos actores públicos, privados y sociales en la toma de decisiones.

Al respecto, Martí *et al.* (2016), señalan que los principios relacionados con la gobernanza, como la coordinación intergubernamental, la transversalidad, la cooperación público-privada y la participación ciudadana, inspiran cada vez más la gestión de este tipo de políticas públicas orientadas al desarrollo urbano y a la planeación de las ciudades contemporáneas.

Por tal motivo, el presente trabajo inicia con la contextualización conceptual de la gobernanza territorial, para después centrar su atención en el análisis de la institucionalización de la participación ciudadana en México, específicamente en materia de desarrollo urbano, acotando su conceptualización, tipos y clasificación, a partir de los instrumentos jurídicos, normativos y de planeación, de tal forma que se identifiquen los mecanismos de colaboración, los espacios de apertura, los actores estratégicos y los retos de las organizaciones de la sociedad civil que demandan una gobernanza urbana que articule actores no gubernamentales e impacte favorablemente en la gestión de las políticas urbanas.

A través de una metodología cuantitativa, se construyó un Índice de Participación Ciudadana por Entidad Federativa (2021), que tiene como insumos principales el análisis estadístico de la información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (2019), del Directorio Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) (2021), y de la revisión de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y del Padrón Electoral del Instituto Nacional Electoral, así como de la exploración de Leyes de Participación Ciudadana por entidad federativa.

## **2. CONTEXTUALIZANDO LA GOBERNANZA TERRITORIAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

### **2.1. ELEMENTOS CONCEPTUALES**

Durante la última década, la exploración y discusión de la gobernanza se ha intensificado gracias a la pérdida de credibilidad en el gobierno, sus funciones y resultados. Paralelamente, se ha extendido el análisis conceptual y los enfoques que combinan diversas disciplinas que intentan vincular la dimensión administrativa con los factores tecnológicos, medio ambientales y espaciales. Es precisamente en este



último renglón, donde la gobernanza ha incursionado como alternativa para enfrentar los problemas derivados del aumento, experimentado durante el Siglo XX, en relación con los procesos de urbanización y metropolización de distintas ciudades del mundo globalizado, que involucran a actores públicos, privados y sociales.

En este sentido, la gobernanza territorial, en la perspectiva de Farinós (2008), posee características y principios que se asocian con la organización vertical multinivel y la coordinación horizontal entre territorios y sectores, pero a la vez, integra ciertos principios de acceso a la información y apertura, y el funcionamiento sistémico en las instituciones formales e informales para alcanzar la meta del desarrollo territorial sostenible. Así, la dimensión espacial de la gobernanza contempla la formación de redes de actores en el territorio, cuyas tareas dependen del rol que cada uno de ellos ejerce, y considerando las desigualdades socioeconómicas que prevalecen, estas redes tienden a la fragmentación y desconexión.

La gobernanza territorial aparece entonces, como un nuevo modelo de articulación y regulación de las diversas escalas de decisión que impactan al ámbito urbano, municipal, regional y metropolitano, al tiempo que contribuyen a la generación de estrategias que conduzcan a la cohesión territorial sostenible. Al respecto, la Red de Observación de la Planificación Territorial Europea (ESPON), precisa que la gobernanza territorial corresponde al “proceso de organización y coordinación de actores para desarrollar el capital geográfico, con objeto de mejorar la cohesión espacial en los diferentes niveles del territorio” (Abad, 2010).

Partiendo de estos elementos, es posible ubicar a la gobernanza territorial como parte de un proceso, en el que, por medio de la interacción de redes, se configuran mecanismos de coordinación entre actores de la esfera social, económica, espacial, política, ambiental y administrativa que coexisten en un espacio geográfico y que influyen en su transformación a través de intervenciones y acciones concretas.

Lo anterior, adquiere relevancia al reconocer que los procesos de urbanización, más allá de sus ventajas de aglomeración, también están acompañados de una serie de externalidades negativas que tienden a los desequilibrios intraurbanos y al deterioro progresivo de la calidad de vida de los habitantes, reflejo de ello es la elevada emisión de gases de efecto invernadero, la congestión vehicular, el desempleo, la inseguridad, la marginación, el hacinamiento, la invasión de áreas naturales protegidas, los asentamientos humanos irregulares, la escasez de servicios públicos básicos, entre otros aspectos que en suma, reflejan una fragmentación de las políticas urbanas.

En este contexto, la gobernanza territorial se convierte en una alternativa para enfrentar problemas comunes en donde las instituciones formales, a través de acuerdos y alianzas público, privadas y sociales, logren conciliar las prioridades del ámbito espacial para conseguir mejores condiciones de



habitabilidad de los asentamientos humanos. Por supuesto que lo anterior evidencia la necesidad de generar ámbitos de interacción colectiva donde la diversidad de intereses territoriales encuentre mecanismos de negociación, y propicie nuevas formas de acción pública que, en forma consensuada, contribuyan a la resolución de los retos que se derivan del acelerado crecimiento urbano y demográfico.

En la perspectiva de Porras (2019, p. 32), la gobernanza territorial se puede definir como las implicaciones territoriales de los procesos de coordinación intersectorial para el logro de objetivos comunes (concepción amplia) o como los procesos de coordinación intersectorial mismos, cuando éstos buscan el logro de objetivos *territoriales* comunes (concepción estrecha). La definición amplia explora las dimensiones territoriales del timoneo mientras la estrecha analiza el timoneo del territorio. A la vez, precisa que la gobernanza territorial se concibe como los esfuerzos de coordinación entre distintos (as) actores (as) o instituciones para atender problemas públicos en los que existen traslapes o contradicciones jurisdiccionales (Porras, 2019, p. 33).

Una de las variantes de la gobernanza territorial, radica en la gobernanza urbana, directamente asociada con el campo del urbanismo, que a partir del lanzamiento del Programa ONU-Hábitat en 2002, ha intentado empoderar a la ciudadanía con el fin de arribar a la “buena gobernanza” y ampliar la inclusión social. Al respecto, Demerutis (2018), precisa que, en las grandes ciudades, la gobernanza urbana se ha extendido recientemente en cobertura, para incluso considerar a la “gobernanza metropolitana”<sup>1</sup>, un término muy pertinente, por la necesidad de coordinación intermunicipal, pero sobre todo por la necesidad de participación de los grupos de la sociedad civil organizada.

## 2.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CONCEPTOS Y TIPOS

Desde sus orígenes, la participación ciudadana ha tenido como premisa el involucramiento de la sociedad en diversas esferas de la vida cotidiana, implica un despertar cívico, donde los habitantes adquieren progresivamente una mayor conciencia de la importancia de manifestar su opinión en asuntos de carácter público, de tal forma que se traduzca en una toma de decisiones más acertada. En diferentes enfoques, se concibe como sinónimo de democracia, al promover cambios sociales que impactan en la

---

<sup>1</sup> Rea *et al.* (2018), afirma que la gobernanza metropolitana cuenta con dos acepciones estrechamente interconectadas: la gobernanza y lo metropolitano, es decir, una acepción de carácter geográfico-territorial y otra de carácter político-democrático. El intento por definir este fenómeno de manera más específica se complejiza aún más, por el hecho que ambas categorías resultan polisémicas en las cuales no solo se consideran elementos conceptuales o teóricos, sino también criterios normativos de índole ética, así como de toma de decisiones, lo cual conduce a generar más preguntas que respuestas en el debate.

mejora de la calidad de vida y al incidir en las decisiones gubernamentales, visión que proviene esencialmente de la teoría política sobre la democracia.

En la evolución histórica, Palma (1995, p. 53) acota que la categoría de ciudadanía nació en Atenas para referirse al grupo de personas que tenía la responsabilidad de decidir y guiar los destinos de la ciudad. La democracia existente se caracterizaba entonces, por la participación directa del ciudadano en los espacios tecnocráticos de la Polis, "dándose una coincidencia entre ciudadanía y ejercicio político pleno".

Durante el Siglo XIX, los movimientos sindicalistas del sector obrero, presentados en diversos países, condujeron a la reivindicación de la democracia directa, que, con el paso de los años, contribuyó a la visión moderna de la ciudadanía formalizada a través de las constituciones de las naciones, como instrumento jurídico garante de los derechos y obligaciones civiles y políticos. Es precisamente este aspecto, el que propicia la institucionalización de derechos sociales, donde los habitantes delegan a sus representantes, el mandato para que, a su nombre y representación, ejecuten las decisiones que satisfagan sus demandas.

En la arena institucional, organismos internacionales han pugnado por la integración social, destacan entre ellas las diversas cumbres sectoriales y/o temáticas realizadas por la Organización de las Naciones Unidas. Por su parte, el Banco Mundial ubica a la participación como elemento de la eficiencia del mercado, y Agencias como la alemana y canadiense, han promovido estrategias de democratización para impulsar los procesos de desarrollo.

Paralelamente, los movimientos sociales en todo el mundo han cobrado una importancia significativa, algunos de ellos asociados a causas de identidad y otros a problemas sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos, que en suma han contribuido al empoderamiento local, abriendo espacios de representación vía la manifestación, cuestionando el control de los grupos de poder y pugnando por la igualdad y los derechos colectivos. Así, el reconocimiento de las identidades y de las diferencias societales, implica paralelamente, reconocer la participación democrática<sup>2</sup>.

En la perspectiva de Serrano (2015, p. 97), la participación ciudadana requiere que el Estado, construya necesariamente, las condiciones que permitan efectivizarla. En este sentido, todo sistema político necesita cuatro requisitos para lograr consolidarla: a) El respeto de las garantías individuales; b) Los canales institucionales y marcos jurídicos; c) La información, y d) La confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas.

---

<sup>2</sup> En la óptica de Bobbio (2014, p. 24), la única manera de entender la democracia es caracterizándola como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establece quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos. Asimismo, quienes toman dichas decisiones deben tener diversas alternativas, por lo que es preciso garantizarles libertad de opinión, de expresión, de reunión, asociación, entre otras formas de integración.

Contrariamente a lo que suele pensarse, la participación ciudadana va más allá del acto de votar y manifestar su decisión electoral en las urnas, ésta es solo una de las diversas formas de participación que la población tiene reconocidas formalmente. Analizando la literatura especializada en la materia, es posible ubicar en la óptica de Villareal (2010), a cuatro tipos de participación: social, comunitaria, política y ciudadana.

La primera, reconoce la pertenencia de las personas a organizaciones o asociaciones que tienen como objetivo la defensa de sus intereses a través de otras instituciones de carácter social; en la segunda, las personas se agrupan para enfrentar adversidades o bien, para actuar en pro de un desarrollo comunitario; autores como Cunill (1997), ubican a esta categoría como parte de autoayuda social que pugna por obtener apoyos o subsidios del gobierno. El tercer tipo de participación, la política, integra a los ciudadanos en el sistema político a través de organizaciones de representación social, específicamente en partidos políticos, ayuntamientos, gremios, cámaras, entre otras instancias que, en ocasiones, suelen organizarse en torno a intereses sindicales, marchas, huelgas, paros y manifestaciones; es precisamente en esta categoría donde el voto adquiere importancia.

El cuarto tipo ubica a la participación ciudadana como aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado con una visión más amplia de lo público. Esta participación está estrechamente relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Serrano (2015, p. 96), afirma que “los mecanismos de democracia directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato (recall) y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana”.

De los cuatro tipos de participación expuestos, este trabajo se centra en la ciudadana, y retoma la definición propuesta por Serrano (2015) y complementada con aportaciones de Isunza (2006) y Olvera (2007), que la conciben como:

*“la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales (Isunza, 2006) y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de controlaría ciudadana” (Olvera, 2007, p.p. 26-27).*

A lo largo del tiempo, los cambios políticos y los problemas sociales en aumento, han conducido a una reconfiguración de los modelos de participación ciudadana, algunos influenciados por las políticas sexenales controlados por el Estado y el partido dominante en el gobierno. En México, el sistema político ha tendido al centralismo y al autoritarismo, cuya consecuencia inmediata se traduce en la exclusión de

la ciudadanía en los asuntos públicos, factor que ha propiciado las movilizaciones sociales en forma constante, evidenciando crisis de gobernabilidad y estabilidad socio política, circunstancias que han incidido en la construcción de una ciudadanía que ha transitado del esquema individuo-súbdito al ciudadano crítico, que expone, exige y reclama derechos, y a la vez, plantea nuevas reglas de colaboración más plurales.

En los últimos treinta años, México ha intensificado la labor legislativa permitiendo abrir nuevos esquemas formales de participación ciudadana, que si bien en algunos momentos, se han caracterizado por altibajos, en épocas recientes se encuentra reconocida, observada, vigilada y monitoreada por instituciones que intentan consolidar su relevancia en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas sectoriales, impulsando la transparencia, la rendición de cuentas, la credibilidad y confianza, y la protección de los derechos ciudadanos.

En este sentido, el modelo de desarrollo económico que prevalece en México ha contribuido a una mayor intervención de la población en sectores asociados a la educación, a la salud, al medio ambiente, a la economía, a los movimientos migratorios, a la marginación, a la pobreza, y por supuesto a la incesante urbanización. Es en este último ámbito donde el presente trabajo analiza el comportamiento de las entidades federativas a través de las actividades de planeación urbana, ejecución del desarrollo urbano y ordenamiento territorial, las comisiones de participación ciudadana, transparencia y mejora de la gestión gubernamental, las solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales, la condición de apertura de espacios para la participación y/o consulta ciudadana, y el porcentaje de población que acude a emitir el voto.

### **2.3. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO**

Siguiendo esta idea, es importante destacar que en México la institucionalización de la participación ciudadana se ha llevado a cabo de acuerdo con Serrano (2011) en dos grandes etapas, la primera de ellas a partir de la década de los cuarenta a través del Partido Revolucionario Institucional (PRI) donde se identifica un régimen autoritario, justificado por la falta de flujos de información, la transparencia hacia el ejercicio del gasto público y las acciones del gobierno. Además, Olvera (2009) agrega que en este periodo las organizaciones institucionales presentan un funcionamiento monopólico y excluyente en lo referente a la toma de decisiones sobre los recursos y prácticas que llevaba a cabo el gobierno, con lo cual el ejercicio de la participación ciudadana no solo se percibe obstaculizado, por el contrario, se observa inhabilitado.

Sin embargo, para la segunda etapa Arzaluz (2013), destaca que la participación ciudadana comienza a experimentar cambios a partir de la década de los noventa, aunque se manifiesta hasta el año



2000 con la cesación del poder del PRI; así el Estado mexicano pasa de un régimen autoritario hacia una forma de gobierno más democrática, con características como la incorporación de actores relevantes de la sociedad civil y la generación de presupuestos participativos. De esta manera, los cambios permiten que la ciudadanía comience a percibirse como un agente de transformación urbana y comenzar a fortalecer el vínculo entre sociedad y gobierno.

La participación ciudadana en esta nueva etapa busca la mediación entre la sociedad y el gobierno, donde cada uno intervenga en la construcción y aplicación de políticas públicas, con base a sus diversos intereses y valores, partiendo del derecho a la intervención en los asuntos públicos (Sánchez, 2015). En este sentido Arzaluz (2013) menciona que en México existen diversas leyes que institucionalizan la participación en el ámbito local, como son los consejos de participación, comités de obras, programas sociales, entre otros; sin embargo, destaca que “cada gobierno o programa incide de diferente manera” por lo cual, la participación ciudadana en México sigue presentándose como un proceso en su mayoría de forma clientelar, ya que cada uno de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal la aplican de una manera diversa, generando un territorio heterogéneo.

Por ello se observa relevante que el gobierno establezca dentro de su marco legal, la normatividad necesaria que institucionalice los mecanismos de participación ciudadana (Sánchez, 2015); ya que la sociedad se exhibe como una variable indispensable para la construcción de verdaderos procesos de participación, por este motivo la administración pública debe realizar los ajustes necesarios para que en todo el territorio dentro de sus organismos existan áreas de participación ciudadana que promuevan y fomenten el ejercicio de la ciudadanía dentro de todo el ciclo de la construcción de políticas públicas.

## 2.4. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De acuerdo con los estudios realizados por el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), hasta el año 2016, la legislación que sustenta los mecanismos de participación ciudadana en México presentaba un panorama diferenciado, prueba de ello es que en 19 entidades la regulación electoral, fiscal, la responsabilidad de los servidores públicos y la transparencia enfrenta limitaciones, solo en 11 estados existe evidencia clara de la reglamentación de las iniciativas ciudadanas en el contexto municipal, solo en cuatro de 25 se identifican leyes de participación ciudadana en los que se carece de mecanismos para impugnar actos.

Por su parte, la revisión de los archivos de la Cámara de Diputados, a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP, 2021), reflejan que, en el ámbito federal, México no posee con una ley de participación ciudadana, pero sí cuenta con una Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas



por Organizaciones de la Sociedad Civil y con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental. Cabe señalar que, existen otras leyes que regulan el desarrollo de la participación ciudadana, entre ellas destacan la Ley de Asistencia Social, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.

De los treinta y dos estados de la República Mexicana sólo trece cuentan con una ley de participación ciudadana, veintiocho tienen una ley de transparencia y acceso a la información, de los cuales sólo trece han creado un organismo de transparencia; veintiún estados cuentan con una comisión legislativa relacionada con estos dos temas, mientras que ocho estados cuentan con comisiones de gestión y quejas que, si bien no abordan directamente el tema de la participación ciudadana, son las que están vinculadas con la relación entre el Estado y la sociedad civil. Por otro lado, Chiapas, Oaxaca y Tabasco se ubican como los estados más rezagados en estos asuntos, ya que no cuentan con ninguna ordenación en la materia, lo anterior confirma una regulación heterogénea en el país (CESOP, 2021).

### 3. CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR ENTIDAD FEDERATIVA

#### 3.1. MATERIALES Y MÉTODO

Considerando que este trabajo tiene como fundamento empírico la elaboración de un índice que agrupa un conjunto de variables que da cuenta del nivel de participación ciudadana, en principio a nivel municipal, agrupado en escala de entidad federativa, su confección requirió acudir a fuentes documentales oficiales, específicamente tres que corresponden a: (i) el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (ii) el Instituto Nacional Electoral (INE) y, (iii) la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través de la Unidad para la Atención de las Organizaciones Sociales, a través del Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Referente al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se consultó el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2019), a fin de consultar, procesar y analizar cuatro tablas, a saber:

- Administraciones públicas municipales, por entidad federativa según la realización de actividades de planeación urbana, ejecución del desarrollo urbano y ordenamiento territorial. 2018 **(a)**
- Comisiones en los ayuntamientos, por entidad federativa según tema. 2018. Para lo cual, se consideraron tres comisiones: participación ciudadana, transparencia y mejora de la gestión gubernamental **(b)**



- Solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales atendidas por las instituciones de las administraciones públicas municipales, por entidad federativa según etapa y materia. 2018 (solicitudes recibidas, respondidas y en trámite)<sup>3</sup>. **(c)**
- Condición de apertura de espacios para la participación y/o consulta ciudadana en las administraciones públicas municipales, por entidad federativa según temas seleccionados. 2018. Se seleccionaron tres temas: Obras públicas (incluye agua potable, alcantarillado, letrinas, drenaje, electrificación, caminos, urbanización y vivienda), Desarrollo urbano (incluye rescate de espacios públicos) y Presupuesto participativo **(d)**

Respecto al Instituto Nacional Electoral, se consultaron, descargaron y analizaron los datos de los Cómputos Distritales para elecciones Federales (INE, 2021). A partir de los datos en las listas nominales, y el número de votos emitidos en las elecciones federales 2021, se calculó el porcentaje de participación electoral. **(e)**

Finalmente, de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), específicamente de la Unidad para Atención de las Organizaciones Sociales, a través del Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil, se consultaron y descargaron los datos del número de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) registradas con status “activo” de tres actividades: “Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público”; “Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural”, y “Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección al ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales”<sup>4</sup>. (SEGOB, 2021). **(f)**

El siguiente paso consistió en definir la ponderación y/o peso relativo que tendría cada una de las variables, para la elaboración del índice sintético; expresado a través de la siguiente fórmula:

---

<sup>3</sup> Se calculó una tasa de solicitudes recibidas por cada 100 mil habitantes por entidad federativa.

<sup>4</sup> Se calculó una tasa de OSC por cada 100 mil habitantes por entidad federativa.

$$IPC = a(0.1) + b(0.1) + c(0.20) + d(0.10) + e(0.30) + f(0.20)$$

*Donde:*

*IPC=Índice de Participación Ciudadana por entidad federativa*

*a= realización de actividades de planeación urbana, ejecución del desarrollo urbano y ordenamiento territorial*

*b=comisiones en los ayuntamientos, por entidad federativa según tema*

*c= tasa de solicitudes recibidas por cada 100 mil habitantes por entidad federativa*

*d=condición de apertura de espacios para la participación y/o consulta ciudadana*

*e= porcentaje de participación electoral en elecciones federales 2021*

*f= tasa de OSC por cada 100 mil habitantes por entidad federativa*

De esta forma, se obtuvo un índice con valor entre 0.0 y 1.0 por entidad federativa, en el que 0.0 indica la ausencia de las variables seleccionadas y 1.0 la presencia de todos los factores considerados.

### 3.2. RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados obtenidos en lo individual por cada una de las variables consideradas y al final, el índice calculado por entidad federativa.

En la tabla 1 se puede observar, por entidad federativa, el número de municipios o demarcaciones territoriales (CDMX, así como el número (y porcentaje)) de ellos que realiza actividades de planeación territorial, ejecución del desarrollo urbano y ordenamiento territorial, para el año 2018.

De manera general, en el ámbito nacional se identifican 2,456 unidades territoriales que reportaron datos. De éstas, el 37.6% indicó que sí realiza actividades de planeación urbana, mientras que 50.7% manifestó efectuar actividades de ejecución del desarrollo urbano y el 30.5% declaró ejecutar actividades de ordenamiento territorial.

En el contexto estatal, es de llamar la atención el estado de Oaxaca, ya que sólo 11 de 570 municipios reportaron realizar actividades de planeación urbana y de desarrollo urbano, mientras que sólo 6 municipios indicaron realizar actividades de ordenamiento territorial.



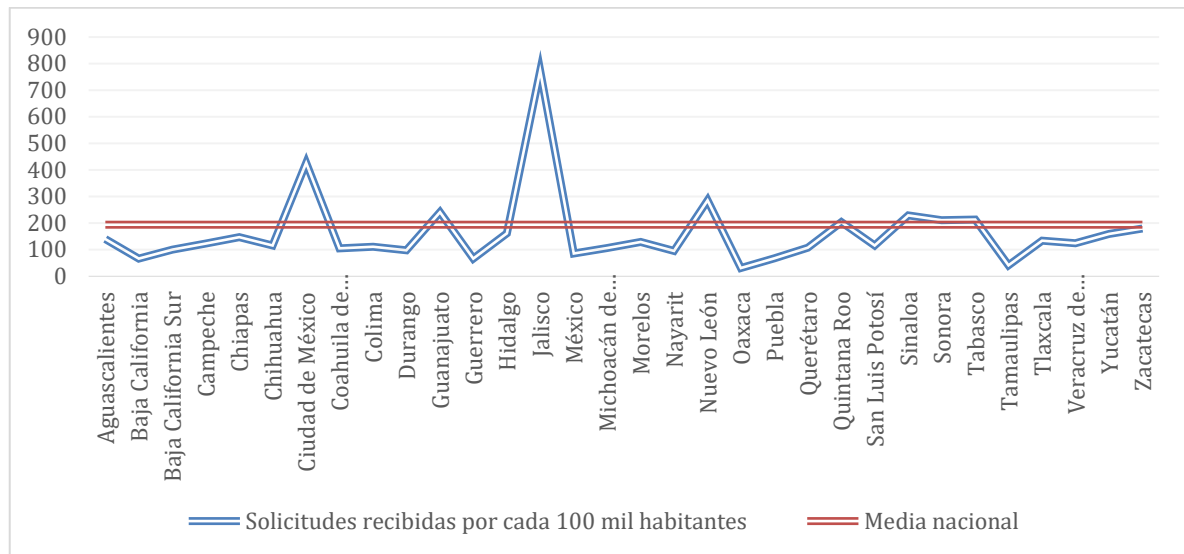
**Tabla 1.** Administraciones públicas municipales, por entidad federativa según la realización de actividades de planeación urbana, ejecución del desarrollo urbano y ordenamiento territorial. 2018

| Entidad federativa              | Municipios/Demarcación territorial | Planeación urbana en el municipio o demarcación territorial |              | Ejecución del desarrollo urbano en el municipio o demarcación territorial |              | Ordenamiento territorial en el municipio o demarcación territorial |              |
|---------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------|---------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------------------------------------------------------------|--------------|
| Aguascalientes                  | 11                                 | 10                                                          | 90.9%        | 11                                                                        | 100.0%       | 10                                                                 | 90.9%        |
| Baja California                 | 5                                  | 5                                                           | 100.0%       | 5                                                                         | 100.0%       | 5                                                                  | 100.0%       |
| Baja California Sur             | 5                                  | 3                                                           | 60.0%        | 5                                                                         | 100.0%       | 3                                                                  | 60.0%        |
| Campeche                        | 11                                 | 10                                                          | 90.9%        | 8                                                                         | 72.7%        | 8                                                                  | 72.7%        |
| Chiapas                         | 120                                | 29                                                          | 24.2%        | 37                                                                        | 30.8%        | 18                                                                 | 15.0%        |
| Chihuahua                       | 67                                 | 29                                                          | 43.3%        | 45                                                                        | 67.2%        | 27                                                                 | 40.3%        |
| Ciudad de México                | 16                                 | 7                                                           | 43.8%        | 13                                                                        | 81.3%        | 8                                                                  | 50.0%        |
| Coahuila de Zaragoza            | 38                                 | 32                                                          | 84.2%        | 32                                                                        | 84.2%        | 32                                                                 | 84.2%        |
| Colima                          | 10                                 | 8                                                           | 80.0%        | 10                                                                        | 100.0%       | 6                                                                  | 60.0%        |
| Durango                         | 39                                 | 15                                                          | 38.5%        | 15                                                                        | 38.5%        | 9                                                                  | 23.1%        |
| Guanajuato                      | 46                                 | 40                                                          | 87.0%        | 43                                                                        | 93.5%        | 41                                                                 | 89.1%        |
| Guerrero                        | 81                                 | 25                                                          | 30.9%        | 44                                                                        | 54.3%        | 15                                                                 | 18.5%        |
| Hidalgo                         | 84                                 | 46                                                          | 54.8%        | 56                                                                        | 66.7%        | 31                                                                 | 36.9%        |
| Jalisco                         | 125                                | 104                                                         | 83.2%        | 124                                                                       | 99.2%        | 78                                                                 | 62.4%        |
| México                          | 125                                | 103                                                         | 82.4%        | 122                                                                       | 97.6%        | 89                                                                 | 71.2%        |
| Michoacán de Ocampo             | 113                                | 75                                                          | 66.4%        | 93                                                                        | 82.3%        | 48                                                                 | 42.5%        |
| Morelos                         | 33                                 | 18                                                          | 54.5%        | 27                                                                        | 81.8%        | 18                                                                 | 54.5%        |
| Nayarit                         | 20                                 | 11                                                          | 55.0%        | 11                                                                        | 55.0%        | 8                                                                  | 40.0%        |
| Nuevo León                      | 51                                 | 25                                                          | 49.0%        | 31                                                                        | 60.8%        | 24                                                                 | 47.1%        |
| Oaxaca                          | 570                                | 11                                                          | 1.9%         | 22                                                                        | 3.9%         | 6                                                                  | 1.1%         |
| Puebla                          | 217                                | 42                                                          | 19.4%        | 50                                                                        | 23.0%        | 25                                                                 | 11.5%        |
| Querétaro                       | 18                                 | 14                                                          | 77.8%        | 14                                                                        | 77.8%        | 13                                                                 | 72.2%        |
| Quintana Roo                    | 11                                 | 9                                                           | 81.8%        | 10                                                                        | 90.9%        | 6                                                                  | 54.5%        |
| San Luis Potosí                 | 58                                 | 17                                                          | 29.3%        | 37                                                                        | 63.8%        | 8                                                                  | 13.8%        |
| Sinaloa                         | 18                                 | 13                                                          | 72.2%        | 13                                                                        | 72.2%        | 10                                                                 | 55.6%        |
| Sonora                          | 72                                 | 14                                                          | 19.4%        | 17                                                                        | 23.6%        | 16                                                                 | 22.2%        |
| Tabasco                         | 17                                 | 11                                                          | 64.7%        | 15                                                                        | 88.2%        | 13                                                                 | 76.5%        |
| Tamaulipas                      | 41                                 | 17                                                          | 41.5%        | 26                                                                        | 63.4%        | 14                                                                 | 34.1%        |
| Tlaxcala                        | 60                                 | 37                                                          | 61.7%        | 50                                                                        | 83.3%        | 34                                                                 | 56.7%        |
| Veracruz de Ignacio de la Llave | 210                                | 83                                                          | 39.5%        | 140                                                                       | 66.7%        | 101                                                                | 48.1%        |
| Yucatán                         | 106                                | 40                                                          | 37.7%        | 86                                                                        | 81.1%        | 10                                                                 | 9.4%         |
| Zacatecas                       | 58                                 | 21                                                          | 36.2%        | 33                                                                        | 56.9%        | 16                                                                 | 27.6%        |
| <b>Total</b>                    | <b>2456</b>                        | <b>924</b>                                                  | <b>37.6%</b> | <b>1245</b>                                                               | <b>50.7%</b> | <b>750</b>                                                         | <b>30.5%</b> |

*Fuente:* Elaborado con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2019).

Respecto a las solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales atendidas por las instituciones de las administraciones públicas municipales, por entidad federativa en 2018; se calculó una tasa por cada 100 mil habitantes; resultados que se pueden observar en la gráfica 1, en la que se aprecia la media nacional. Sólo en ocho casos de 32 estados el valor de la tasa está por arriba del promedio nacional, éstos son: Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Tabasco.



**Gráfica 1.** Tasa de solicitudes por cada cien mil habitantes por entidad federativa

*Fuente:* Elaborado con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2019) y Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020).

En la tabla 2 se presentan los resultados de la cuantificación de la condición de apertura de espacios para la participación y/o consulta ciudadana en las administraciones públicas municipales, por entidad federativa según temas seleccionados, éstos son: Obras públicas (incluye agua potable, alcantarillado, letrinas, drenaje, electrificación, caminos, urbanización y vivienda), Desarrollo urbano (incluye rescate de espacios públicos) y Presupuesto participativo. En la tabla, “Sí” hace referencia a las administraciones públicas que abrieron espacios para la participación y/o consulta ciudadana en estos temas, el “No” señala a las que no los abrieron, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018.

En el ámbito nacional, 1,629 (66.1%) unidades territoriales de 2,463 del total, abrieron espacios de participación para obras públicas, mientras que 782 (31.7%) unidades territoriales lo hicieron para desarrollo urbano y en 366 casos (14.9%) para presupuesto participativo.

**Tabla 2.** Condición de apertura de espacios para la participación y/o consulta ciudadana en las administraciones públicas municipales, por entidad federativa según temas seleccionados 2018<sup>5</sup>

| Entidad Federativa              | Municipios/Demarcación territorial | Obras públicas (incluye agua potable, alcantarillado, letrinas, drenaje, electrificación, caminos, urbanización y vivienda) |             |              |           |          | Desarrollo urbano (incluye rescate de espacios públicos) |             |            |              |            | Presupuesto participativo |          |             |            |              |
|---------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|-----------|----------|----------------------------------------------------------|-------------|------------|--------------|------------|---------------------------|----------|-------------|------------|--------------|
|                                 |                                    | No                                                                                                                          | Sí          | -            | NA        | ND       | No                                                       | Sí          | -          | NA           | ND         | No                        | Sí       | -           | NA         | ND           |
| Aguascalientes                  | 11                                 | 2                                                                                                                           | 9           | 81.8%        |           |          | 3                                                        | 8           | 72.7%      |              |            | 9                         | 2        | 18.2%       |            |              |
| Baja California                 | 5                                  | 1                                                                                                                           | 4           | 80.0%        |           |          |                                                          | 5           | 100.0%     |              |            | 3                         |          | 0.0%        | 2          |              |
| Baja California Sur             | 5                                  | 1                                                                                                                           | 4           | 80.0%        |           |          | 4                                                        | 1           | 20.0%      |              |            | 4                         | 1        | 20.0%       |            |              |
| Campeche                        | 11                                 | 3                                                                                                                           | 8           | 72.7%        |           |          | 7                                                        | 3           | 27.3%      | 1            |            | 9                         | 1        | 9.1%        | 1          |              |
| Chiapas                         | 123                                | 46                                                                                                                          | 63          | 51.2%        | 12        | 2        | 75                                                       | 32          | 26.0%      | 14           | 2          | 90                        | 15       | 12.2%       | 16         | 2            |
| Chihuahua                       | 67                                 | 22                                                                                                                          | 43          | 64.2%        | 2         |          | 44                                                       | 22          | 32.8%      | 1            |            | 50                        | 13       | 19.4%       | 4          |              |
| Ciudad de México                | 16                                 | 4                                                                                                                           | 11          | 68.8%        | 1         |          | 5                                                        | 9           | 56.3%      | 2            |            | 1                         | 15       | 93.8%       |            |              |
| Coahuila de Zaragoza            | 38                                 | 13                                                                                                                          | 23          | 60.5%        | 2         |          | 23                                                       | 13          | 34.2%      | 2            |            | 31                        | 3        | 7.9%        | 4          |              |
| Colima                          | 10                                 | 1                                                                                                                           | 7           | 70.0%        | 2         |          | 4                                                        | 4           | 40.0%      | 2            |            | 7                         | 1        | 10.0%       | 2          |              |
| Durango                         | 39                                 | 20                                                                                                                          | 19          | 48.7%        |           |          | 33                                                       | 5           | 12.8%      | 1            |            | 33                        | 4        | 10.3%       | 2          |              |
| Guanajuato                      | 46                                 | 12                                                                                                                          | 25          | 54.3%        | 9         |          | 21                                                       | 14          | 30.4%      | 11           |            | 30                        | 3        | 6.5%        | 13         |              |
| Guerrero                        | 81                                 | 13                                                                                                                          | 59          | 72.8%        | 9         |          | 46                                                       | 25          | 30.9%      | 10           |            | 60                        | 10       | 12.3%       | 11         |              |
| Hidalgo                         | 84                                 | 14                                                                                                                          | 70          | 83.3%        |           |          | 47                                                       | 37          | 44.0%      |              |            | 69                        | 15       | 17.9%       |            |              |
| Jalisco                         | 125                                | 29                                                                                                                          | 86          | 68.8%        | 10        |          | 56                                                       | 58          | 46.4%      | 11           |            | 75                        | 37       | 29.6%       | 13         |              |
| México                          | 125                                | 31                                                                                                                          | 74          | 59.2%        | 20        |          | 54                                                       | 45          | 36.0%      | 26           |            | 87                        | 9        | 7.2%        | 29         |              |
| Michoacán de Ocampo             | 113                                | 32                                                                                                                          | 76          | 67.3%        | 3         | 2        | 56                                                       | 52          | 46.0%      | 3            | 2          | 82                        | 22       | 19.5%       | 7          | 2            |
| Morelos                         | 33                                 | 3                                                                                                                           | 24          | 72.7%        | 6         |          | 6                                                        | 19          | 57.6%      | 8            |            | 19                        | 6        | 18.2%       | 8          |              |
| Nayarit                         | 20                                 | 5                                                                                                                           | 15          | 75.0%        |           |          | 12                                                       | 8           | 40.0%      |              |            | 17                        | 3        | 15.0%       |            |              |
| Nuevo León                      | 51                                 | 20                                                                                                                          | 28          | 54.9%        | 3         |          | 32                                                       | 16          | 31.4%      | 3            |            | 33                        | 13       | 25.5%       | 5          |              |
| Oaxaca                          | 570                                | 230                                                                                                                         | 336         | 58.9%        | 4         |          | 497                                                      | 69          | 12.1%      | 4            |            | 524                       | 41       | 7.2%        | 5          |              |
| Puebla                          | 217                                | 61                                                                                                                          | 145         | 66.8%        | 11        |          | 117                                                      | 90          | 41.5%      | 10           |            | 156                       | 38       | 17.5%       | 23         |              |
| Querétaro                       | 18                                 | 4                                                                                                                           | 13          | 72.2%        |           | 1        | 9                                                        | 8           | 44.4%      |              | 1          | 14                        | 3        | 16.7%       |            | 1            |
| Quintana Roo                    | 11                                 | 1                                                                                                                           | 10          | 90.9%        |           |          | 3                                                        | 7           | 63.6%      | 1            |            | 8                         |          | 0.0%        | 3          |              |
| San Luis Potosí                 | 58                                 | 13                                                                                                                          | 45          | 77.6%        |           |          | 35                                                       | 23          | 39.7%      |              |            | 45                        | 12       | 20.7%       | 1          |              |
| Sinaloa                         | 18                                 | 5                                                                                                                           | 13          | 72.2%        |           |          | 6                                                        | 12          | 66.7%      |              |            | 15                        | 2        | 11.1%       | 1          |              |
| Sonora                          | 72                                 | 9                                                                                                                           | 62          | 86.1%        | 1         |          | 36                                                       | 33          | 45.8%      | 3            |            | 46                        | 24       | 33.3%       | 2          |              |
| Tabasco                         | 17                                 | 4                                                                                                                           | 13          | 76.5%        |           |          | 11                                                       | 6           | 35.3%      |              |            | 17                        |          | 0.0%        |            |              |
| Tamaulipas                      | 43                                 | 16                                                                                                                          | 26          | 60.5%        | 1         |          | 23                                                       | 17          | 39.5%      | 3            |            | 33                        | 7        | 16.3%       | 3          |              |
| Tlaxcala                        | 60                                 | 12                                                                                                                          | 48          | 80.0%        |           |          | 36                                                       | 23          | 38.3%      | 1            |            | 48                        | 12       | 20.0%       |            |              |
| Veracruz de Ignacio de la Llave | 212                                | 26                                                                                                                          | 184         | 86.8%        | 1         | 1        | 129                                                      | 80          | 37.7%      | 2            | 1          | 169                       | 38       | 17.9%       | 4          | 1            |
| Yucatán                         | 106                                | 58                                                                                                                          | 48          | 45.3%        |           |          | 92                                                       | 14          | 13.2%      |              |            | 102                       | 4        | 3.8%        |            |              |
| Zacatecas                       | 58                                 | 19                                                                                                                          | 38          | 65.5%        | 1         |          | 33                                                       | 24          | 41.4%      | 1            |            | 44                        | 12       | 20.7%       | 2          |              |
| <b>Total</b>                    | <b>2463</b>                        | <b>730</b>                                                                                                                  | <b>1629</b> | <b>66.1%</b> | <b>98</b> | <b>2</b> | <b>4</b>                                                 | <b>1555</b> | <b>782</b> | <b>31.7%</b> | <b>120</b> | <b>2</b>                  | <b>4</b> | <b>1930</b> | <b>366</b> | <b>14.9%</b> |
|                                 |                                    |                                                                                                                             |             |              |           |          |                                                          |             |            |              |            |                           |          |             | <b>161</b> | <b>2</b>     |
|                                 |                                    |                                                                                                                             |             |              |           |          |                                                          |             |            |              |            |                           |          |             |            | <b>4</b>     |

*Fuente:* Elaborado con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2019).

Sobre la participación electoral, se calculó el porcentaje de participación por entidad federativa a partir de los datos registrados en la lista nominal y el número de votos emitidos en las elecciones federales en 2021. En la gráfica 2 se observan los datos con relación a la media nacional que fue de 52.7%. En 16 casos el valor está por debajo del promedio nacional, mientras que, en los restantes 16 estados, este valor está por arriba de la media nacional.

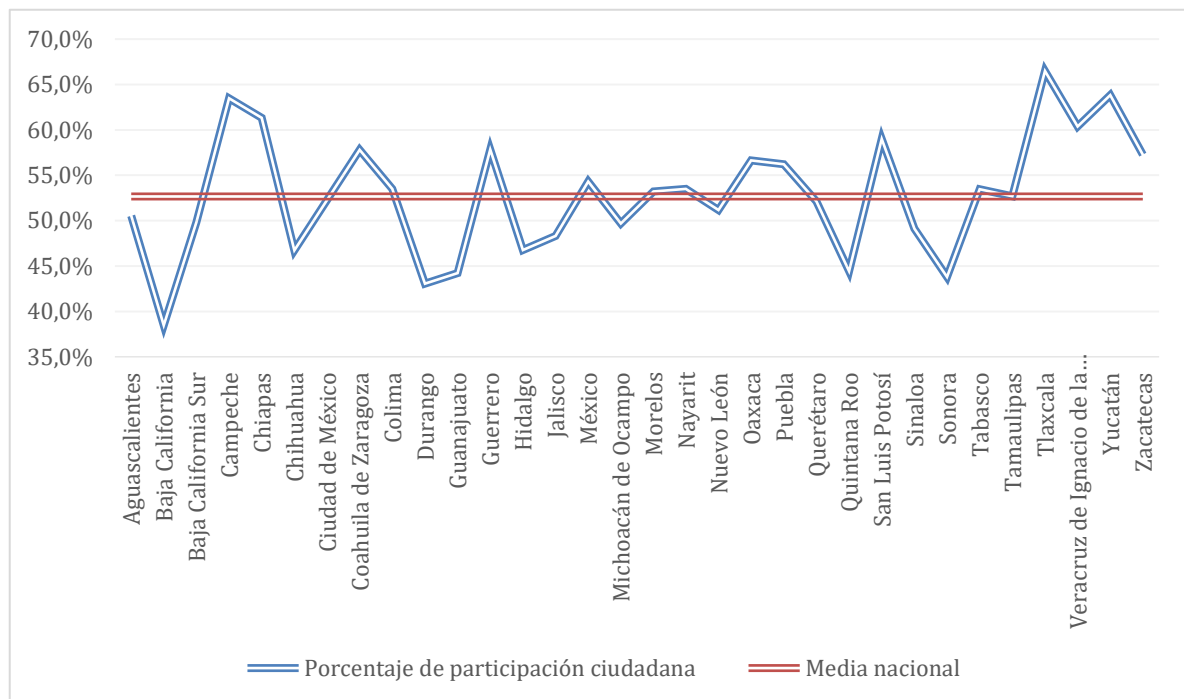
<sup>5</sup> Notas del Censo: “Sí” hace referencia a las administraciones públicas que abrieron espacios para la participación y/o consulta ciudadana en estos temas, el “No” hace referencia a las que no los abrieron, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. Los totales corresponden a la suma de las cifras disponibles. Con fecha 25 de mayo de 2020 se actualizaron cifras de los tabulados predefinidos correspondientes al programa estadístico, derivado de ajustes a los registros de información por parte de algunos de los informantes.

(-): se refiere a las administraciones públicas que al momento de la aplicación del cuestionario no contaron con datos o elementos para responder.

NA: no le aplica el tema, debido a que no contó con una institución encargada de atender el tema de participación ciudadana.

ND: no disponible.



**Gráfica 2.** Porcentaje de participación ciudadana en elecciones federales 2021

*Fuente:* Elaborado con datos de Cómputos Distritales para elecciones Federales (INE, 2021).

Finalmente, a partir de los resultados parciales reportados con anterioridad, se calculó un índice de participación ciudadana por Entidad Federativa. Éste se puede observar en la tabla 3 y mapa 1. Como se mencionó antes, el índice tiene valores entre 0.0 y 1.0. El promedio nacional es de 0.36; en doce estados el valor del índice está por debajo de la media nacional; en 16 casos, el valor del índice está por arriba del promedio nacional; y en cuatro casos, el valor del índice estatal es el mismo que el promedio nacional.

**Tabla 3.** Índice de participación ciudadana por Entidad Federativa, 2021<sup>6</sup>

| Entidad federativa  | Municipios/Demarcación territorial | Planeación urbana en el municipio o demarcación territorial | Comisiones* | Solicitudes recibidas por cada 100 mil habitantes | Espacios** | Porcentaje de participación ciudadana en votos | OSC por cada 100 mil habitantes | Índice de participación ciudadana |
|---------------------|------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------|------------|------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|
| Aguascalientes      | 11                                 | 10 90.9%                                                    | 6 18.2%     | 140.50                                            | 19 58%     | 51%                                            | 3.65                            | 0.38                              |
| Baja California     | 5                                  | 5 100.0%                                                    | 6 40.0%     | 66.54                                             | 9 60%      | 38%                                            | 6.37                            | 0.38                              |
| Baja California Sur | 5                                  | 3 60.0%                                                     | 6 40.0%     | 100.19                                            | 6 40%      | 50%                                            | 11.77                           | 0.41                              |
| Campeche            | 11                                 | 10 90.9%                                                    | 1 3.0%      | 122.58                                            | 12 36%     | 63%                                            | 7.11                            | 0.41                              |

<sup>6</sup> \* Incluye tres comisiones: participación ciudadana, transparencia y mejora de la gestión gubernamental.

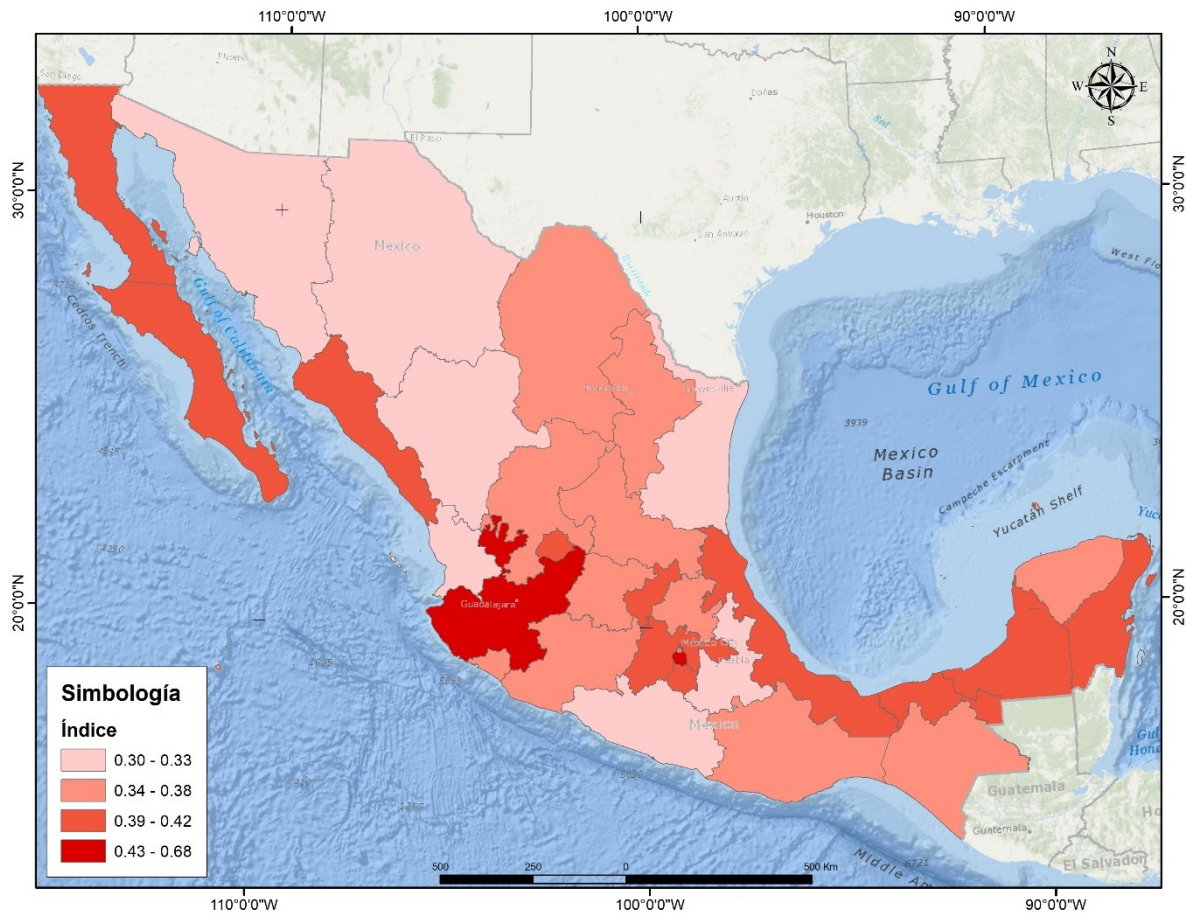
\*\* Se seleccionaron tres temas: Obras públicas (incluye agua potable, alcantarillado, letrinas, drenaje, electrificación, caminos, urbanización y vivienda), Desarrollo urbano (incluye rescate de espacios públicos) y Presupuesto participativo.



|                                 |             |           |              |            |            |               |            |           |          |            |             |             |
|---------------------------------|-------------|-----------|--------------|------------|------------|---------------|------------|-----------|----------|------------|-------------|-------------|
| Chiapas                         | 120         | 29        | 24.2%        | 28         | 7.6%       | 146.67        | 110        | 30        | %        | 61%        | 9.72        | 0.36        |
| Chihuahua                       | 67          | 29        | 43.3%        | 27         | 13.4       | 115.64        | 78         | 39        | %        | 47%        | 5.40        | 0.31        |
| Ciudad de México                | 16          | 7         | 43.8%        | 0          | 0.0%       | 426.53        | 35         | 73        | %        | 52%        | 25.42       | 0.68        |
| Coahuila de Zaragoza            | 38          | 32        | 84.2%        | 30         | 26.3       | 105.28        | 39         | 34        | %        | 58%        | 3.37        | 0.37        |
| Colima                          | 10          | 8         | 80.0%        | 8          | 26.7       | 111.16        | 12         | 40        | %        | 54%        | 5.06        | 0.38        |
| Durango                         | 39          | 15        | 38.5%        | 14         | 12.0       | 98.33         | 28         | 24        | %        | 43%        | 9.44        | 0.30        |
| Guanajuato                      | 46          | 40        | 87.0%        | 14         | 10.1       | 240.88        | 42         | 30        | %        | 44%        | 4.25        | 0.36        |
| Guerrero                        | 81          | 25        | 30.9%        | 27         | 11.1       | 66.85         | 94         | 39        | %        | 58%        | 6.35        | 0.32        |
| Hidalgo                         | 84          | 46        | 54.8%        | 49         | 19.4       | 161.93        | 122        | 48        | %        | 47%        | 5.81        | 0.35        |
| Jalisco                         | 125         | 10        | 83.2%        | 216        | 57.6       | 773.21        | 181        | 48        | %        | 48%        | 3.61        | 0.56        |
| México                          | 125         | 3         | 82.4%        | 133        | 35.5       | 85.67         | 128        | 34        | %        | 54%        | 5.48        | 0.38        |
| Michoacán de Ocampo             | 113         | 75        | 66.4%        | 115        | 33.9       | 105.71        | 150        | 44        | %        | 50%        | 5.50        | 0.36        |
| Morelos                         | 33          | 18        | 54.5%        | 31         | 31.3       | 128.68        | 49         | 49        | %        | 53%        | 9.03        | 0.40        |
| Nayarit                         | 20          | 11        | 55.0%        | 3          | 5.0%       | 95.19         | 26         | 43        | %        | 53%        | 5.10        | 0.33        |
| Nuevo León                      | 51          | 25        | 49.0%        | 25         | 16.3       | 285.49        | 57         | 37        | %        | 51%        | 2.42        | 0.35        |
| Oaxaca                          | 570         | 11        | 1.9%         | 32         | 1.9%       | 31.03         | 446        | 26        | %        | 57%        | 16.87       | 0.34        |
| Puebla                          | 217         | 42        | 19.4%        | 74         | 11.4       | 67.58         | 273        | 42        | %        | 56%        | 6.06        | 0.31        |
| Querétaro                       | 18          | 14        | 77.8%        | 16         | 29.6       | 107.37        | 24         | 44        | %        | 52%        | 6.59        | 0.39        |
| Quintana Roo                    | 11          | 9         | 81.8%        | 7          | 21.2       | 203.39        | 17         | 52        | %        | 44%        | 7.43        | 0.40        |
| San Luis Potosí                 | 58          | 17        | 29.3%        | 79         | 45.4       | 115.51        | 80         | 46        | %        | 59%        | 2.66        | 0.35        |
| Sinaloa                         | 18          | 13        | 72.2%        | 20         | 37.0       | 229.64        | 27         | 50        | %        | 49%        | 3.57        | 0.39        |
| Sonora                          | 72          | 14        | 19.4%        | 26         | 12.0       | 210.50        | 119        | 55        | %        | 44%        | 6.01        | 0.32        |
| Tabasco                         | 17          | 11        | 64.7%        | 17         | 33.3       | 213.44        | 19         | 37        | %        | 53%        | 4.83        | 0.39        |
| Tamaulipas                      | 41          | 17        | 41.5%        | 34         | 26.4       | 40.71         | 50         | 39        | %        | 53%        | 3.80        | 0.31        |
| Tlaxcala                        | 60          | 37        | 61.7%        | 16         | 8.9%       | 134.03        | 83         | 46        | %        | 66%        | 7.97        | 0.41        |
| Veracruz de Ignacio de la Llave | 210         | 83        | 39.5%        | 401        | 63.1       | 124.82        | 302        | 47        | %        | 60%        | 7.73        | 0.42        |
| Yucatán                         | 106         | 40        | 37.7%        | 23         | 7.2%       | 159.81        | 66         | 21        | %        | 64%        | 5.43        | 0.34        |
| Zacatecas                       | 58          | 21        | 36.2%        | 35         | 20.1       | 179.15        | 74         | 43        | %        | 57%        | 5.42        | 0.36        |
| <b>Total</b>                    | <b>2456</b> | <b>92</b> | <b>37.6%</b> | <b>151</b> | <b>23%</b> | <b>193.78</b> | <b>277</b> | <b>38</b> | <b>%</b> | <b>53%</b> | <b>7.41</b> | <b>0.36</b> |

*Fuente:* Elaborado con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2019); Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020); Cómputos Distritales para elecciones Federales (INE, 2021) y Directorio Nacional de OSC (SEGOB, 2021).

**Mapa 1.** Índice de participación ciudadana por Entidad Federativa, 2021



*Fuente:* Elaborado con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2019); Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020); Cómputos Distritales para elecciones Federales (INE, 2021) y Directorio Nacional de OSC (SEGOB, 2021).

De acuerdo con los intervalos de clase que se pueden apreciar en el mapa 1, dos de los 32 estados tienen el valor más alto, entre 0.43 y 0.68, éstos son: Ciudad de México y Jalisco. En contraparte, los estados en el intervalo de clase más bajo son: Guerrero, Puebla, Tamaulipas, Nayarit, Durango, Sonora y Chihuahua.

#### 4. CONCLUSIONES

Desde la perspectiva teórica, la participación ciudadana sigue siendo considerada como un pilar estratégico de la gobernanza efectiva, del buen gobierno y de la democracia en general. Hoy en día, independientemente de su evolución conceptual, la gobernanza ha sido integrada cada vez más, en diversas esferas de la vida cotidiana, incursión que amplía su carácter polisémico dependiendo el sector

y/o ámbito en el que se pretenda desarrollar, o de la visión, comprensión y *expertise* de quienes la intenten concretar.

Su utilidad resulta innegable, sobre todo en áreas que demandan el involucramiento de los diversos sectores de la sociedad. Sin embargo, el análisis de variables cuantitativas provenientes de fuentes oficiales, reflejan que, en la práctica en México, la participación ciudadana aún requiere esfuerzos significativos para consolidarse como un factor central del desarrollo urbano; pese a su reconocida institucionalización, prevalecen esquemas de rezago legal, jurídico y normativo, entidades federativas en las que los mecanismos de colaboración y los espacios de apertura son escasos y limitados, aspectos que han quedado plenamente demostrados con el Índice de Participación Ciudadana (2021), y que de estudiarse en el contexto municipal, evidenciarían un panorama aún más heterogéneo.

Lo anterior, pone de manifiesto que los actores estratégicos (públicos, privados y sociales) de la gobernanza territorial y de la propia participación ciudadana, enfrentan retos que demandan una real y efectiva coordinación, priorizando las acciones que impacten favorablemente en la gestión de las políticas urbanas. Está claro que emitir el voto, contar con una dependencia del gobierno o crear una comisión sectorial, no significa que automáticamente la sociedad cuente con la garantía de hacer valer sus derechos ciudadanos, y menos aún, que las decisiones que se toman en el ámbito gubernamental, se traduzcan en beneficios tangibles para el mejoramiento de su calidad de vida.

Así, la gobernanza territorial y la participación ciudadana deben ser consideradas como parte de un modelo de desarrollo urbano que se distinga por el acompañamiento de dinámicas de empoderamiento social, de trabajo colaborativo y de la cogestión de servicios, esquema en el que los ciudadanos, en forma individual o colectiva, deben involucrarse cada día más en los asuntos públicos, de tal forma que influyan positivamente en la toma de decisiones.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abad Aragón, Luis (2010). *Gobernanza y Desarrollo Territorial: Una perspectiva geográfica*. Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano. Madrid, España.

Bobbio, Norberto (1986). *El Futuro de la Democracia*. México, Fondo de Cultura Económica.  
\_\_\_\_\_, (2014). *De la Razón de Estado al Gobierno Democrático*. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Guadalajara, Jalisco, México.

Canto Chac, Manuel. (2002). "Introducción a las Políticas Públicas", en *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. México: Movimiento Ciudadano por la Democracia. México.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2021). *Participación Ciudadana*. Recuperado el 17 de noviembre de 2023, de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP>



Cunill, G. N. (1991). Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos, Venezuela, CLAD.

\_\_\_\_\_, (1997). Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social, Venezuela, CLAD y Nueva Sociedad.

Demerutis Arenas, Juan Ángel (2018). “Juntas, Comisiones Consejos: ¿Instituciones de Gobernanza para la Planeación Metropolitana?”, en *La Cuestión Metropolitana en Gobernanza, aproximaciones teóricas y estudios de caso*, Navarrete Ulloa, Carlos y Robles Torres, Daniel (coordinadores). El Colegio de Jalisco, A.C. Jalisco, México.

Farinós Dasi, Joaquín (2008). “Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda”, en: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, núm. 46. Valencia, España.

INE. (2021). Cómputos Distritales. Elecciones Federales. Recuperado el 15 de noviembre de 2023, de <https://computos2021.ine.mx/base-de-datos>

INEGI. (2019). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. Recuperado el 15 de noviembre de 2023, de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>

INEGI. (2020). Censo de Población y Vivienda. Recuperado el 15 de noviembre de 2023, de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html>

IMCO (2016). Estudio Comparado de la Legislación en materia de Mecanismos de Participación Ciudadana. Recuperado el 17 de noviembre de 2023, de <https://imco.org.mx/legislacion-en-materia-de-mecanismos-de-participacion-ciudadana/>

Isunza, E. (2006). El Reto de la Confluencia. Los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión), en E. Dagnino, A. Panfichi y A. J. Olvera, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/CIESAS/Universidad Veracruzana.

Olvera, A. (2007). Notas sobre la Participación Ciudadana desde la Óptica de las OSC, México, INCIDE Social.

Palma, Diego (2015). La Participación y la Construcción de Ciudadanía. Centro de Investigaciones Sociales. Universidad ARCIS. Santiago de Chile.

Porras Sánchez, Francisco (2019). “Gobernanza y Gobernanza Territorial: aportes al debate”, en *Cuadernos Americanos*, No. 169. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Rea Becerra, Rutilo T., González Pérez, Cándido y Medrano Hernández, Hugo A. (2018). “Dinámica Urbana, Reestructuración Económica y Cambio Cultural en Tepatitlán de Morelos, Jalisco ¿Gobernanza Metropolitana Ruralizada?”, en *La Cuestión Metropolitana en Gobernanza, aproximaciones teóricas y estudios de caso*, Navarrete Ulloa, Carlos y Robles Torres, Daniel (coordinadores). El Colegio de Jalisco, A.C. Jalisco, México.



Sánchez González, José Juan (2015). La Participación Ciudadana como Instrumento de Gobierno Abierto, en *Espacios Públicos*, Vol. 18, No. 43. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

SEGOB. (2021). Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Recuperado el 15 de noviembre de 2023, de <http://www.sii.gob.mx/portal/>

Serrano Rodríguez, Azucena (2015). La Participación Ciudadana en México, en *Estudios Políticos*, Vol. 9, No. 34. Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México.

Villareal, M. M. T. (2010). Participación Ciudadana y Políticas Públicas, en *Academia.edu* [en línea], México, disponible en: <http://itesm.academia.edu/VillarrealMart%C3%ADnezMar%C3%ADaTeresa> [consultado el día 9 de noviembre de 2023].

#### Sobre os autores:

##### **Francisco Javier Rosas Ferrusca**

Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1 del CONAHCYT y Perfil PRODEP. Profesor investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional. Imparte clase en la Licenciatura en Planeación Territorial, en la Maestría en Movilidad y Transporte y en el Doctorado en Urbanismo. Autor de publicaciones sobre gobernanza territorial, ciudades inteligentes, desarrollo urbano y movilidad urbana. Integrante del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) y de la Red de Gobernanza Metropolitana. Facultad de Planeación Urbana y Regional. Universidad Autónoma del Estado de México  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8655-9566>  
E-mail: ferrusca2001@yahoo.com.mx

##### **Socorro Flores-Gutiérrez**

Licenciada en Geografía por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx). Especialista y Maestra en Geomática por el Centro de Investigación en el Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, A.C (CentroGeo). Doctora en Urbanismo por la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la UAEMéx. Técnico Académico Titular del Laboratorio de Análisis Socioterritorial de la División de Ciencias Sociales de UAM-C. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3652-7459>  
E-mail: sflores@cua.uam.mx

##### **Silvia Andrea Valdez Calva**

Arquitecta, Maestra y Doctora en Diseño por la Universidad Autónoma del Estado de México. Estancia Posdoctoral dentro del Laboratorio Nacional de Ciencias de la Sostenibilidad (LANCIS) sede Facultad de Planeación Urbana y Regional UAEMéx. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores SNI nivel Candidato del CONAHCYT. Autor de publicaciones sobre habitabilidad, gobernanza y territorio. Colaboradora de la Red de Laboratorios de Planeación Territorial y Ambiental. Laboratorio Nacional de Ciencias de la Sostenibilidad. Universidad Autónoma del Estado de México  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1471-5280>  
E-mail: silviandrea.valdez@gmail.com

