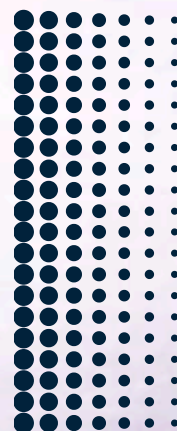




Experiencias que nos hacen más fuertes

Participación ciudadana como palanca de transformación municipal:

avances, límites y propuestas
desde las ciudades capitales.



Adán Larracilla Márquez • Secretario Técnico de la ACCM
Ma. Eugenia Carranza Camarillo • Jefa de Diseño Gráfico
Diyinitza Martínez Peralta • Analista Asistencia Técnica



@CiudadesCapitales



@CiudadesCapital



www.accm.mx



ciudades
capitales
de México

Experiencias que nos hacen más fuertes



CONTENIDO

Participación ciudadana como palanca de transformación municipal: avances, límites y propuestas desde las ciudades capitales.	7
Resumen ejecutivo	7
1. Introducción	7
1.2. Objetivo y alcance del documento	9
1.3. Estructura del análisis	10
2. Marco conceptual y normativo	12
<i>Tabla 1. Marco regulatorio municipal en materia de participación ciudadana en ciudades capitales.</i>	14
2.2 Institucionalización en la agenda política: iniciativas en cabildo	17
<i>TABLA 2. Iniciativas en materia de participación ciudadana en trabajos de cabildo de ciudades capitales</i>	18
2.3 Participación social y voluntaria (ENCUCI 2020)	20
<i>TABLA 3. Participación en trabajo voluntario por grupo poblacional (ENCUCI 2020)</i>	21
2.4 Percepción de seguridad como condición habilitante de la participación ciudadana	22
<i>Tabla 4. Percepción de seguridad 2025</i>	23
2.5 Obstáculos estructurales: ¿por qué la ciudadanía no participa?	24
<i>Tabla 5. Motivos por los que la población de 18 años y más no participa en formas de acción ciudadana (México, 2020).</i>	26
3. Marco conceptual y normativo: la participación ciudadana como política pública transversal	26
3.1. Definición sustantiva: participación ciudadana vs. atención ciudadana	28
3.2. Condiciones institucionales indispensables	29

3.2.1. Liderazgo político y voluntad ejecutiva	29
3.2.2. Cabildo institucional como órgano garante	30
3.2.3. Oficina especializada con recursos y capacidades	30
3.2.4. Planificación municipal con enfoque participativo	31
3.2.5. Evaluación sistemática y aprendizaje institucional	32
3.3. El ciclo de la participación: diseño, gestión, seguimiento y evaluación	32
3.4. Referentes internacionales y nacionales	34
4. Avances en la participación ciudadana desde las ciudades capitales	36
4.1. Mérida: presupuestos participativos con corresponsabilidad	37
4.2. Puebla: cabildos abiertos y consultas temáticas institucionalizadas	38
4.3. Querétaro: plataformas digitales y gobierno abierto	38
4.4. Guadalajara: cocreación metropolitana y datos abiertos	39
4.5. Oaxaca: diálogo entre prácticas comunitarias y mecanismos normados	40
4.6. Chihuahua: consejos ciudadanos sectoriales con continuidad	40
5. Límites y desafíos institucionales	41
5.1. Brecha entre consulta y decisión efectiva	42
5.2. Fragilidad normativa y dependencia del liderazgo ejecutivo	43
5.3. Desigualdad en capacidades técnicas y recursos municipales	44
5.4. Falta de evaluación sistemática y medición de impacto	44
6. Propuestas estratégicas desde la ACCM: una agenda de institucionalización	45
6.1. Fortalecimiento normativo y de gobernanza	46
6.1.1. Elaborar o actualizar Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana	46
6.1.2. Institucionalizar Consejos de Participación Ciudadana por eje temático	46

6.1.3. Crear una Red de Innovación Democrática ACCM	47
6.2. Mecanismos participativos con impacto verificable	47
6.2.1. Establecer presupuestos participativos con metodologías estandarizadas	48
6.2.2. Diseñar e implementar plataformas digitales interoperables	48
6.2.3. Incorporar mecanismos de inclusión social y perspectiva de género	48
6.3. Capacitación, evaluación y transparencia	49
6.3.1. Implementar programas de formación ciudadana y capacitación a funcionarios	49
6.3.2. Crear Observatorios Locales de Participación	49
6.3.3. Desarrollar indicadores comunes de evaluación	50
6.4. Sostenibilidad y escalabilidad	50
6.4.1. Asegurar presupuestos etiquetados	50
6.4.2. Documentar y sistematizar experiencias	50
6.4.3. Establecer convenios con organismos internacionales	51
7. Conclusiones	53
8. Referencias bibliográficas	57
Documentos internacionales	58



ciudades
capitales
de México

Experiencias que nos hacen más fuertes

PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PALANCA DE TRANSFORMACIÓN MUNICIPAL:

Avances, límites y propuestas desde las ciudades capitales.

Resumen ejecutivo

La participación ciudadana constituye uno de los pilares fundamentales para la transformación de los gobiernos locales. En el contexto de las ciudades capitales mexicanas, su fortalecimiento se ha convertido en una condición necesaria para consolidar gobiernos más abiertos, legítimos y eficaces. Este documento analiza los avances, límites y propuestas para institucionalizar mecanismos de participación ciudadana como palanca de transformación municipal, destacando casos de éxito y retos persistentes en ciudades como Mérida, Puebla, Querétaro, Oaxaca y Chihuahua.

1. Introducción

En los últimos años, los gobiernos municipales han enfrentado el desafío de responder a una ciudadanía más informada, crítica y demandante de incidir en los asuntos públicos.

En este contexto, la participación ciudadana se ha consolidado como una **palanca estratégica de transformación municipal**, en tanto permite fortalecer la legitimidad de las decisiones públicas, mejorar la calidad de las políticas y promover relaciones de corresponsabilidad entre autoridades y sociedad.

Las ciudades capitales mexicanas ocupan una posición particularmente relevante en este proceso. Por su peso político, administrativo y simbólico, concentran capacidades institucionales, actores sociales organizados y experiencias que las convierten en espacios privilegiados para el diseño, implementación y evaluación de mecanismos de participación ciudadana con vocación de permanencia y posibilidad de réplica a nivel nacional.

No obstante, el debate sobre participación ciudadana suele verse distorsionado por la confusión conceptual entre **participación, atención ciudadana y gestión administrativa**. La interacción de las personas con los gobiernos municipales a través de trámites, solicitudes de servicios, reportes o plataformas digitales forma parte del ámbito de la atención ciudadana y la eficiencia administrativa, pero **no equivale a participación ciudadana en sentido estricto**.

La participación implica incidencia, deliberación, organización colectiva y capacidad de influir en las decisiones públicas, más allá del uso de canales de atención o de gestión.

Este documento tiene como objetivo analizar los avances, límites y desafíos de la participación ciudadana en las ciudades capitales mexicanas, centrándose exclusivamente en su dimensión sustantiva e institucional.

A partir del análisis de información estadística oficial, experiencias municipales y marcos normativos, se propone una agenda estratégica desde la Asociación de Ciudades Capitales de México (ACCM) orientada a fortalecer las capacidades institucionales que hacen posible una participación ciudadana efectiva, evaluable y con impacto real en la acción pública municipal.

1.2. Objetivo y alcance del documento

El presente documento tiene como objetivo analizar la participación ciudadana como una política pública municipal, con énfasis en su institucionalización en las ciudades capitales mexicanas. A partir de un enfoque analítico, se identifican avances, límites y desafíos en la implementación de mecanismos de participación ciudadana, así como condiciones institucionales que influyen en su efectividad.

El análisis se centra en la participación ciudadana entendida en su dimensión sustantiva, es decir, como un conjunto de procesos

mediante los cuales la ciudadanía puede incidir en la planeación, toma de decisiones, seguimiento y evaluación de las políticas públicas municipales. En este sentido, se distingue explícitamente de la atención ciudadana y de otros mecanismos administrativos orientados a la gestión de trámites o servicios.

El alcance del documento se circunscribe al ámbito municipal y, de manera particular, a las ciudades capitales, consideradas como espacios con mayor densidad institucional y capacidad para desarrollar modelos replicables de participación ciudadana. El estudio no pretende evaluar de forma exhaustiva a cada municipio, sino identificar patrones comunes, asimetrías institucionales y tendencias relevantes que permitan comprender el estado de la participación ciudadana en este tipo de gobiernos locales.

Para ello, se emplea información estadística proveniente de fuentes oficiales, análisis de marcos normativos municipales, revisión de experiencias institucionales seleccionadas y referentes conceptuales nacionales e internacionales. El documento tiene un carácter analítico y propositivo, orientado a aportar elementos para el diseño y fortalecimiento de políticas de participación ciudadana en el ámbito municipal.

1.3. Estructura del análisis

El documento se organiza en ocho apartados. En primer lugar, se presenta una introducción que delimita el enfoque conceptual del estudio y contextualiza la participación ciudadana como una construcción institucional en el ámbito municipal.

Posteriormente, se desarrolla un diagnóstico de la participación ciudadana en las ciudades capitales mexicanas, a partir del análisis del marco normativo local, la incorporación del tema en la agenda de cabildo, los niveles de participación social y voluntaria, las condiciones contextuales que influyen en el involucramiento ciudadano y los principales obstáculos estructurales identificados.

El tercer apartado expone el marco conceptual y normativo que sustenta el análisis, en el que se define la participación ciudadana como una política pública transversal, se distinguen sus diferencias con la atención ciudadana y se describen las condiciones institucionales y el ciclo de la participación.

A continuación, se presentan avances y experiencias relevantes en distintas ciudades capitales, con el propósito de ilustrar modelos de institucionalización y prácticas participativas con distintos grados de consolidación.

El documento continúa con la identificación de los principales límites

y desafíos que enfrentan los gobiernos municipales para consolidar mecanismos de participación ciudadana efectivos y sostenibles.

Finalmente, se proponen líneas estratégicas orientadas al fortalecimiento institucional de la participación ciudadana desde las ciudades capitales, y se presentan las conclusiones del estudio, en las que se sintetizan los hallazgos principales y sus implicaciones para la gestión pública municipal.

2. Marco conceptual y normativo

La participación ciudadana se entiende como el **conjunto de mecanismos, procesos y espacios mediante los cuales la ciudadanía interviene de manera individual o colectiva en la definición, deliberación, implementación, seguimiento y evaluación de las decisiones públicas**. Esta concepción se inscribe en los enfoques contemporáneos de gobernanza democrática, que reconocen la necesidad de articular a gobiernos, sociedad civil, sector académico y actores comunitarios en la solución de los problemas públicos.

Desde este marco, la participación ciudadana se diferencia claramente de la atención ciudadana. Mientras esta última se refiere a los sistemas y procedimientos administrativos destinados a recibir solicitudes, quejas, reportes o trámites, la participación ciudadana implica **incidencia sustantiva** en la vida pública municipal.

Su finalidad no es únicamente mejorar la prestación de servicios, sino **construir decisiones públicas compartidas**, fortalecer el control social y generar corresponsabilidad entre gobierno y sociedad.

La literatura especializada destaca que la participación ciudadana efectiva requiere condiciones institucionales específicas. Entre ellas se encuentran: voluntad política del titular del Ejecutivo municipal; un Cabildo institucional que respalde y legitime los mecanismos participativos; la existencia de oficinas especializadas en participación ciudadana; marcos normativos claros; recursos humanos y financieros suficientes; procesos de capacitación a ciudadanía y organizaciones sociales; y sistemas de evaluación que permitan ajustar las políticas públicas a partir de los resultados de la participación.

En el ámbito internacional, instrumentos como la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS 16) y la Nueva Agenda Urbana reconocen la participación ciudadana como un derecho y como un componente esencial de gobiernos abiertos, inclusivos y eficaces. Estos marcos subrayan la importancia de institucionalizar la participación mediante reglas claras, mecanismos permanentes y esquemas de rendición de cuentas.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes orgánicas municipales establecen la obligación de los ayuntamientos de promover la participación ciudadana como principio de la gestión pública local. Sin embargo, la forma en que esta obligación se traduce en prácticas concretas varía ampliamente entre municipios, lo que genera asimetrías significativas en la calidad, alcance e impacto de los mecanismos participativos.

Bajo este marco conceptual y normativo, el análisis que se desarrolla en este documento se centra en la participación ciudadana como **capacidad institucional**, es decir, como un sistema integrado de normas, actores, mecanismos y procesos que permiten a la ciudadanía incidir de manera efectiva en la transformación de los gobiernos municipales, particularmente en las ciudades capitales del país.

Tabla 1. Marco regulatorio municipal en materia de participación ciudadana en ciudades capitales

La institucionalización de la participación ciudadana depende, en gran medida, de la existencia de un marco normativo municipal que la regule y le dé continuidad. La siguiente tabla muestra el número de disposiciones normativas internas en materia de participación ciudadana registradas en ciudades capitales, evidenciando una baja densidad regulatoria y una alta heterogeneidad entre municipios.

Municipio	Normativas sustantivas (total)	Participación ciudadana
Estados Unidos Mexicanos	56,913	1,265
Aguascalientes	40	1
Mexicali	64	3
La Paz	92	1
Campeche	42	1
Saltillo	505	2
Colima	42	1
Tuxtla Gutiérrez	52	1
Chihuahua	39	1
Durango	64	2
Guanajuato	23	1
Chilpancingo de los Bravo	12	–
Pachuca de Soto	24	1
Guadalajara	116	5
Toluca	74	2
Morelia	47	1
Cuernavaca	320	2
Tepic	32	1
Monterrey	31	1
Oaxaca de Juárez	25	1
Puebla	72	2

Municipio	Normativas sustantivas (total)	Participación ciudadana
Querétaro	41	1
Othón P. Blanco	45	3
San Luis Potosí	214	3
Culiacán	41	1
Hermosillo	72	1
Centro	13	1
Victoria	9	–
Tlaxcala	13	–
Xalapa	63	3
Mérida	74	1
Zacatecas	28	1

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019.

Nota: Los instrumentos normativos de orden federal, estatal y municipal no constituyen categorías acumulativas. El marco federal establece principios generales en materia de participación ciudadana, mientras que las disposiciones estatales y municipales responden a lógicas normativas diferenciadas y no necesariamente desarrollan ni replican de manera directa la legislación federal. En consecuencia, los registros presentados no deben interpretarse como una suma jerárquica entre niveles de gobierno, sino como una caracterización comparativa de la presencia normativa de la participación ciudadana en cada ámbito.

2.2 Institucionalización en la agenda política: Iniciativas en cabildo

La participación ciudadana no solo se expresa a través del involucramiento social o del uso de plataformas digitales, sino también mediante su **incorporación formal en la agenda política municipal**. Un indicador relevante de esta dimensión institucional es el número de iniciativas y trabajos de cabildo relacionados con participación ciudadana.

La Tabla 2 presenta el total de iniciativas registradas por los ayuntamientos de diversas ciudades capitales, así como aquellas específicamente vinculadas con el tema de participación ciudadana, a partir del Censo Nacional de Gobiernos Municipales del INEGI.

Los datos muestran una **heterogeneidad significativa**. Capitales como **Xalapa (30 iniciativas)**, **Querétaro (21)**, **Chihuahua (18)** y **Guadalajara (8)** destacan por una mayor incorporación del tema en sus trabajos de cabildo, lo que sugiere la existencia de marcos institucionales más activos o prioritarios en la materia. En contraste, otros municipios presentan una presencia mínima o nula de iniciativas específicas, lo que refleja que la participación ciudadana no ocupa un lugar central en su agenda normativa.

Este indicador permite observar que, aun entre ciudades capitales, la participación ciudadana no se encuentra igualmente institucionalizada. La sola existencia de mecanismos formales no garantiza su uso sistemático: se requiere voluntad política, acuerdos de cabildo y estructuras administrativas que sostengan estos procesos de manera continua.

Tabla 1. Marco regulatorio municipal en materia de participación ciudadana en ciudades capitales

Entidad / Municipio capital	Total de iniciativas en cabildo	Iniciativas de participación ciudadana
Estados Unidos Mexicanos	249,921	4,056
Aguascalientes	63	—
Mexicali	426	—
La Paz	141	—
Campeche	470	—
Saltillo	56	3
Colima	44	—
Tuxtla Gutiérrez	807	6
Chihuahua	1,189	18
Durango	125	—
Guanajuato	660	—

Entidad / Municipio capital	Total de iniciativas en cabildo	Iniciativas de participación ciudadana
Chilpancingo de los Bravo	6	—
Pachuca de Soto	32	2
Guadalajara	786	8
Toluca	20	—
Morelia	402	2
Cuernavaca	726	3
Tepic	269	—
Monterrey	44	3
Oaxaca de Juárez	334	5
Puebla	348	6
Querétaro	1,683	21
Othón P. Blanco	243	—
San Luis Potosí	26	3
Culiacán	42	—
Hermosillo	63	—
Centro (Villahermosa)	39	—
Victoria	210	—
Tlaxcala	24	—

Nota metodológica: Elaboración propia con base en la información proviene del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 (INEGI). Las cifras corresponden al número de iniciativas y trabajos de cabildo clasificados bajo el tema de participación ciudadana, y se utilizan como un indicador descriptivo de institucionalización del tema en la agenda municipal.

En este contexto, el caso de Guadalajara resulta relevante por la incorporación sistemática de la participación ciudadana en la agenda de cabildo, particularmente a través de acuerdos vinculados con gobierno abierto, transparencia y mecanismos de colaboración con la sociedad civil. Si bien estos esfuerzos presentan distintos niveles de consolidación, su presencia en el debate político municipal evidencia una voluntad institucional por integrar la participación ciudadana en la deliberación pública, reforzando el carácter transversal del tema dentro de la gestión local.

2.3 Participación social y voluntaria (ENCUCI 2020)

La participación ciudadana no se limita a los mecanismos institucionales como los consejos, cabildos o instrumentos digitales. La Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI 2020) incorpora un indicador clave de participación social: la realización de trabajo voluntario en los últimos doce meses. A nivel nacional, el 19% de la población de 15 años y más reportó haber realizado alguna actividad voluntaria, con diferencias importantes por sexo y edad.

Los hombres presentan mayores niveles de participación voluntaria (23.3%) que las mujeres (15.2%), y el grupo de mayor participación es el de 30 a 59 años (22%). Este indicador permite observar una dimensión alterna de la participación ciudadana, más asociada a la acción comunitaria que a los vínculos formales con los gobiernos municipales.

TABLA 3. Participación en trabajo voluntario por grupo poblacional (ENCUCI 2020)

Grupo poblacional	% Sí realizó trabajo voluntario	% No realizó
Total nacional	19.0%	80.8%
Hombres (total)	23.3%	76.5%
Mujeres (total)	15.2%	84.6%
15 a 17 años	13.1%	86.6%
18 a 19 años	18.0%	82.0%
20 a 29 años	15.9%	83.9%
30 a 59 años	22.0%	77.9%
60 y más	16.7%	82.9%

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020. Tabulados básicos, Cuadro 4.4: Población de 15 años y más por sexo y grupos de edad según condición de haber realizado algún trabajo voluntario en los últimos doce meses. Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG).

Los datos de la ENCUCI 2020 muestran que la participación social voluntaria es una práctica minoritaria pero relevante: solo el 19% de la población de 15 años y más realizó algún trabajo voluntario en el último año. Las diferencias por sexo son marcadas: los hombres participan más que las mujeres (23.3% vs 15.2%). Por edad, el grupo de mayor participación es el de 30 a 59 años (22%), etapa vinculada a mayor estabilidad laboral y comunitaria. En cambio, adolescentes y personas mayores muestran menor involucramiento.

Este indicador ayuda a comprender dimensiones complementarias de la participación ciudadana, distintas a las institucionales. El voluntariado refleja cohesión social, capital comunitario y disposición a colaborar en asuntos públicos fuera de los mecanismos formales del gobierno municipal, lo que ofrece una perspectiva más amplia sobre los patrones de involucramiento cívico en el país.

2.4 Percepción de seguridad como condición habilitante de la participación ciudadana

La percepción de seguridad no constituye en sí misma una forma ni un indicador de participación ciudadana; sin embargo, representa una **condición estructural que influye directamente en la disposición de la población a involucrarse en procesos colectivos, deliberativos y organizados en el ámbito local**. La posibilidad de asistir a asambleas, integrarse a consejos ciudadanos, participar en consultas públicas o realizar trabajo comunitario depende, en buena medida, de que las personas perciban su entorno como seguro.

En contextos donde la percepción de inseguridad es alta, la participación tiende a retraerse: se reduce la presencia en espacios públicos, disminuye la organización vecinal y se debilitan los vínculos de confianza entre ciudadanía y autoridades. Este fenómeno no implica desinterés cívico, sino **restricciones reales para el ejercicio de derechos de participación**, especialmente en colonias y barrios con mayores niveles de violencia o conflicto social

Para las ciudades capitales, este factor resulta particularmente relevante. Como centros administrativos y políticos, concentran actividades públicas, espacios de deliberación y mecanismos institucionales de participación que requieren condiciones mínimas de seguridad para operar de manera efectiva. En este sentido, la percepción de seguridad actúa como un **facilitador o inhibidor del ecosistema participativo**, sin sustituir ni definir los mecanismos de participación ciudadana.

La información presentada en la tabla siguiente se incorpora con un **propósito contextual**, a fin de ilustrar los entornos diferenciados en los que las ciudades capitales buscan impulsar políticas de participación ciudadana. Su lectura debe entenderse como un insumo complementario para el análisis institucional y no como una medición directa del nivel de participación.

Tabla 4. Percepción de seguridad 2025

Entidad	Hombres Seguro (%)	Mujeres Seguro (%)	Promedio (%)	Clasificación
Baja California Sur	70.3	63.0	66.7	Muy alta
Coahuila	70.5	58.4	64.5	Muy alta
Yucatán	63.2	49.6	56.4	Alta
Durango	62.8	47.4	55.1	Alta

Entidad	Hombres Seguro (%)	Mujeres Seguro (%)	Promedio (%)	Clasificación
Nayarit	62.6	49.1	55.8	Alta
Aguascalientes	61.3	50.3	55.8	Alta
Querétaro	55.7	43.0	49.3	Media
Oaxaca	53.6	44.8	49.2	Media
Tamaulipas	46.4	35.9	41.1	Media-baja
Sinaloa	46.0	31.1	38.5	Baja
Chiapas	40.0	30.0	35.0	Baja
Tabasco	18.4	11.0	14.7	Muy baja
Morelos	21.1	14.2	17.6	Muy baja
Guanajuato	20.8	14.4	17.6	Muy baja
Zacatecas	30.1	24.1	27.1	Muy baja

Fuente: Elaboración propia con base INEGI, ENVIPE – Percepción de seguridad en su municipio o demarcación territorial, 2025 (consulta: 26/11/2025).

Nota metodológica:

- El promedio es una aproximación descriptiva para efectos comparativos del paper.
- El análisis por sexo se conserva para evidenciar brechas de género en la percepción de seguridad.

2.5 Obstáculos estructurales:

¿Por qué la ciudadanía no participa?

Los datos de la ENCUCI 2020 permiten identificar las principales razones por las que la ciudadanía no participa en mecanismos de acción ciudadana distintos al voto. A nivel nacional, la **falta de tiempo (44.4%)** es la barrera dominante, seguida por la **falta de información sobre cómo participar (29.6%)**, lo que revela limitaciones institucionales en difusión, capacitación y accesibilidad de los mecanismos.

El **desinterés (20.1%)** no implica apatía absoluta, sino una percepción extendida de poca utilidad o baja capacidad de impacto. Esto se confirma con los porcentajes asociados a que **“no sirven” (2.8%)** o **“hay muchos trámites” (2.7%)**.

Entre jóvenes de 18 a 29 años, la barrera principal es la **falta de información**, mientras que entre adultos de 30 a 59 años predomina la **falta de tiempo**. Los adultos mayores muestran niveles más altos de “no le interesa”, asociado a experiencias previas de baja eficacia.

En conjunto, estos datos refuerzan la necesidad de que las ciudades capitales desarrollen **oficinas profesionales y cercanas de participación ciudadana**, con presupuesto dedicado, acompañadas por **un plan integral y políticas de simplificación**, así como por acciones del Cabildo que legitimen y fortalezcan los mecanismos existentes.

Tabla 5. Motivos por los que la población de 18 años y más no participa en formas de acción ciudadana (México, 2020)

Motivo de no participación	Total nacional (%)	18–19 años (%)	20–29 años (%)	30–59 años (%)	60+ años (%)
Falta de tiempo	44.4	30.6	43.5	46.8	41.1
Falta de información para saber cómo participar	29.6	38.1	31.7	29.0	26.0
No quiere / no le interesan	20.1	27.8	21.1	17.9	24.6
Desconfianza	5.3	7.4	3.9	5.5	5.9
Implican muchos trámites	2.7	2.9	3.1	2.8	1.9
No son efectivos / no sirven	2.8	2.5	2.8	2.8	2.8
Es peligroso hacerlo	1.2	1.4	0.7	1.3	1.8
Otro motivo	4.6	N/S	3.0	4.6	8.5

Fuente: Elaboración propia con INEGI. *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020*. Tabulados básicos, Cuadro 4.4: *Población de 15 años y más por sexo y grupos de edad según condición de haber realizado algún trabajo voluntario en los últimos doce meses*. Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG).

3. Marco conceptual y normativo:

La participación ciudadana como política pública transversal

La participación ciudadana constituye un componente central de los enfoques contemporáneos de gobernanza democrática y gestión pública local.

En el ámbito municipal, su relevancia no radica únicamente en la apertura de espacios de interacción entre autoridades y ciudadanía, sino en su capacidad para incidir de manera efectiva en la toma de decisiones públicas, fortalecer la legitimidad institucional y mejorar la calidad de las políticas públicas.

En este documento, la participación ciudadana se concibe como una política pública transversal, es decir, como un conjunto articulado de normas, mecanismos, actores y procesos que atraviesan la planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la acción gubernamental. Desde esta perspectiva, la participación no se limita a instrumentos aislados ni a ejercicios consultivos ocasionales, sino que requiere condiciones institucionales específicas que permitan su operación sostenida y con impacto verificable.

Este marco conceptual orienta el análisis del diagnóstico y de las propuestas desarrolladas posteriormente, al establecer los criterios desde los cuales se evalúan los avances, límites y desafíos de la participación ciudadana en las ciudades capitales mexicanas.

3.1. Definición sustantiva:

Participación ciudadana vs. atención ciudadana

La participación ciudadana se define como el conjunto de mecanismos, procesos y espacios mediante los cuales la ciudadanía interviene, de manera individual o colectiva, en la definición, deliberación, implementación, seguimiento y evaluación de las decisiones públicas. Su rasgo distintivo es la capacidad de incidencia real en la acción gubernamental y en la orientación de las políticas públicas.

Esta definición permite distinguir claramente la participación ciudadana de la atención ciudadana. Mientras que la atención ciudadana se refiere a los sistemas administrativos destinados a recibir, canalizar y resolver trámites, solicitudes, quejas o reportes de servicios, la participación ciudadana implica procesos deliberativos, organizados y corresponsables que buscan influir en decisiones de carácter público y colectivo.

La confusión entre ambos conceptos constituye una de las principales debilidades en el diseño institucional de muchos gobiernos municipales. Cuando la participación se reduce a plataformas de reporte, ventanillas únicas o sistemas de atención, se pierde su dimensión transformadora y se limita su potencial como herramienta de gobernanza democrática. En este sentido, la participación ciudadana debe entenderse como un ámbito distinto, con objetivos, reglas y capacidades propias, complementarias

3.2. Condiciones institucionales indispensables

La evidencia empírica y la experiencia de las ciudades capitales muestran que la participación ciudadana no surge de manera espontánea ni se consolida únicamente mediante disposiciones normativas generales. Para que funcione como una política pública transversal, requiere un conjunto de condiciones institucionales indispensables que permitan su operación efectiva, continuidad en el tiempo y capacidad de generar resultados verificables.

Estas condiciones no actúan de manera aislada, sino como un entramado institucional coherente que articula liderazgo político, reglas claras, capacidades administrativas y mecanismos de evaluación.

3.2.1. Liderazgo político y voluntad ejecutiva

La voluntad política del presidente o presidenta municipal constituye un factor determinante para la activación y legitimación de la participación ciudadana. El liderazgo ejecutivo es clave para reconocer la participación como una prioridad estratégica, asignar recursos, respaldar públicamente los procesos participativos y generar señales claras al interior de la administración municipal.

Sin este respaldo, los mecanismos de participación suelen debilitarse, fragmentarse o desaparecer ante cambios de administración. La experiencia muestra que la participación ciudadana se consolida con mayor fuerza cuando existe un compromiso explícito del Ejecutivo municipal para integrar la voz ciudadana en la toma de decisiones y asumir los costos políticos que ello implica.

3.2.2. Cabildo institucional como órgano garante

El Cabildo desempeña un papel central como órgano colegiado responsable de dotar de certeza jurídica y continuidad institucional a la participación ciudadana. A través de acuerdos, reglamentos y decisiones formales, el Cabildo puede definir los alcances, modalidades y mecanismos mediante los cuales la ciudadanía participa en los asuntos públicos.

Un Cabildo institucionalmente comprometido contribuye a reducir la discrecionalidad, fortalece la confianza pública y garantiza que la participación no dependa exclusivamente de la voluntad del Ejecutivo. Instrumentos como los cabildos abiertos, consejos ciudadanos y comités de participación adquieren sentido y efectividad cuando están respaldados por decisiones formales del órgano legislativo municipal.

3.2.3. Oficina especializada con recursos y capacidades

Otra condición indispensable es la existencia de una oficina o área especializada en participación ciudadana, con funciones claramente definidas, personal capacitado y presupuesto propio. La dispersión de la participación en múltiples áreas administrativas suele generar debilidades en la coordinación, el seguimiento y la evaluación de los procesos participativos.

Una instancia especializada permite articular a la ciudadanía con las dependencias municipales, dar continuidad a los mecanismos existentes y profesionalizar la gestión de la participación. Asimismo, facilita la capacitación tanto de funcionarios como de actores sociales, promoviendo una participación informada, técnica y corresponsable.

3.2.4. Planificación municipal con enfoque participativo

La planeación municipal constituye un espacio privilegiado para institucionalizar la participación ciudadana. Incorporar mecanismos participativos desde la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y de los programas sectoriales permite alinear expectativas ciudadanas con criterios técnicos, financieros y presupuestales.

Un enfoque participativo en la planificación contribuye a reducir conflictos posteriores, fortalece la legitimidad de las decisiones

públicas y facilita el seguimiento ciudadano de los compromisos adoptados. De manera ideal, los municipios deben contar con un Programa Municipal de Participación Ciudadana que articule objetivos, estrategias, indicadores y recursos.

3.2.5. Evaluación sistemática y aprendizaje institucional

La evaluación constituye uno de los componentes más débiles —y al mismo tiempo más necesarios— de la participación ciudadana. Evaluar no solo cuántas personas participan, sino cómo participan, qué decisiones se modifican y qué impactos se generan, permite transitar de ejercicios simbólicos a procesos con resultados verificables.

La evaluación sistemática, preferentemente con el apoyo de universidades, observatorios u organizaciones especializadas, debe retroalimentar la toma de decisiones públicas y conducir a ajustes en las políticas municipales. De este modo, la participación ciudadana se integra a un ciclo de aprendizaje institucional que fortalece la capacidad de los gobiernos locales para responder de manera más eficaz y legítima a las demandas sociales.

3.3. El ciclo de la participación: Diseño, gestión, seguimiento y evaluación

La participación ciudadana efectiva no puede concebirse como un evento aislado ni como un mecanismo puntual, sino como un proceso

continuo integrado al ciclo de las políticas públicas municipales. Desde esta perspectiva, la participación se estructura en cuatro momentos interrelacionados: diseño, gestión, seguimiento y evaluación.

En la etapa de diseño, la participación ciudadana debe incorporarse de manera temprana, particularmente en los procesos de planeación municipal. La inclusión de la ciudadanía en la definición de problemas, prioridades y alternativas de solución permite alinear expectativas sociales con criterios técnicos, normativos y presupuestales, reduciendo la probabilidad de conflictos posteriores y fortaleciendo la legitimidad de las decisiones adoptadas.

La fase de gestión corresponde a la implementación de las decisiones públicas y a la operación de los mecanismos participativos. En este momento, consejos ciudadanos, comités, cabildos abiertos y otros espacios institucionales permiten a la ciudadanía involucrarse de manera corresponsable en la ejecución de programas y acciones municipales, así como en la comunicación permanente con las autoridades responsables.

El seguimiento constituye un componente clave para garantizar la coherencia entre las decisiones tomadas y su ejecución. A través de mecanismos formales de seguimiento, la ciudadanía puede

conocer el avance de los compromisos, el uso de los recursos públicos y el cumplimiento de metas. Este componente fortalece la transparencia, reduce la discrecionalidad y contribuye a generar confianza entre gobierno y sociedad.

Finalmente, la evaluación cierra el ciclo de la participación ciudadana. Evaluar los procesos participativos implica analizar no solo el número de participantes, sino la calidad de la deliberación, el grado de incidencia en las decisiones públicas y los impactos generados en la gestión municipal. La evaluación sistemática permite identificar áreas de mejora, ajustar políticas públicas y fortalecer el aprendizaje institucional, evitando que la participación se limite a ejercicios simbólicos sin efectos verificables.

Concebida de esta manera, la participación ciudadana se integra de forma transversal al ciclo de las políticas públicas municipales, consolidándose como una herramienta de gobernanza que articula legitimidad, eficacia y corresponsabilidad.

3.4. Referentes internacionales y nacionales

El marco conceptual de la participación ciudadana desarrollado en este documento se sustenta en un conjunto de referentes internacionales y nacionales que reconocen la participación como un derecho y como un componente esencial de los gobiernos democráticos, abiertos y eficaces.

En el ámbito internacional, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009) establece que la participación ciudadana constituye un derecho de las personas y una responsabilidad de los gobiernos, subrayando la necesidad de institucionalizar mecanismos permanentes, incluyentes y evaluables que permitan a la ciudadanía incidir en la gestión pública. Este instrumento enfatiza la corresponsabilidad entre autoridades y sociedad, así como la importancia de la rendición de cuentas y la transparencia.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, particularmente a través del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, reconoce la relevancia de construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas, y de garantizar la adopción de decisiones participativas, representativas y transparentes en todos los niveles de gobierno. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana se vincula directamente con la legitimidad institucional y la sostenibilidad de las políticas públicas.

Asimismo, la Nueva Agenda Urbana de ONU-Hábitat subraya el papel de los gobiernos locales en la promoción de procesos participativos para la planeación y gestión de las ciudades, destacando la necesidad de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo urbano, el uso del territorio y la provisión de servicios públicos.

En el ámbito nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de participación ciudadana como parte de la vida democrática del país y mandata a los ayuntamientos a promoverla en el ejercicio de sus funciones. Este mandato se desarrolla a través de leyes orgánicas municipales y reglamentos locales, que definen los mecanismos y alcances de la participación en el nivel municipal.

En conjunto, estos referentes normativos refuerzan la idea de que la participación ciudadana no es una práctica discrecional, sino una obligación institucional y un componente estructural de la gobernanza democrática. Su incorporación al ámbito municipal, particularmente en las ciudades capitales, constituye un elemento clave para fortalecer la legitimidad, eficacia y sostenibilidad de los gobiernos locales.

4. Avances en la participación ciudadana desde las ciudades capitales

Las ciudades capitales mexicanas han desarrollado, en distintos grados, mecanismos y prácticas que reflejan avances en la institucionalización de la participación ciudadana. Si bien estos procesos no son homogéneos ni plenamente consolidados, constituyen experiencias relevantes que permiten identificar patrones, modelos y aprendizajes útiles para el fortalecimiento de la gobernanza participativa a nivel municipal.

Las experiencias que se presentan a continuación no se plantean como estudios de caso exhaustivos, sino como ejemplos ilustrativos de distintos enfoques de participación ciudadana, vinculados con los criterios analíticos definidos en el marco conceptual: institucionalización, corresponsabilidad, capacidad de incidencia y sostenibilidad.

4.1. Mérida: presupuestos participativos con corresponsabilidad

Mérida representa uno de los casos más consistentes en la implementación de presupuestos participativos a nivel municipal. Este mecanismo ha evolucionado de ejercicios meramente consultivos hacia esquemas con mayor capacidad de incidencia en la asignación de recursos públicos, particularmente en proyectos de infraestructura y servicios definidos a nivel comunitario.

Un rasgo distintivo del modelo de Mérida es la incorporación de elementos de corresponsabilidad ciudadana. La participación no se limita a la selección de proyectos, sino que se extiende al seguimiento de su ejecución, lo que ha contribuido a fortalecer la legitimidad de las decisiones municipales y a generar dinámicas de involucramiento comunitario más sostenidas.

4.2. Puebla: cabildos abiertos y consultas temáticas institucionalizadas

En Puebla, la participación ciudadana se ha impulsado a través de mecanismos vinculados directamente con la agenda política del Ayuntamiento. Los cabildos abiertos y las consultas temáticas han permitido que organizaciones de la sociedad civil, colectivos ciudadanos y personas interesadas participen en la deliberación de asuntos públicos relevantes.

Estos mecanismos destacan por su grado de formalización, al estar respaldados por acuerdos de Cabildo y reglas claras de operación. Su institucionalización ha contribuido a ampliar la transparencia del proceso decisorio y a generar espacios de diálogo entre autoridades y ciudadanía, aunque persisten retos para fortalecer su incidencia efectiva en las decisiones finales.

4.3. Querétaro: plataformas digitales y gobierno abierto

Querétaro ha desarrollado un enfoque de participación ciudadana estrechamente vinculado con la agenda de gobierno abierto y el uso de plataformas digitales. A través de herramientas tecnológicas, el municipio ha ampliado los canales de interacción con la ciudadanía para reportes, seguimiento de obras, acceso a información y consulta pública.

Si bien estos mecanismos han incrementado la accesibilidad y la trazabilidad de las decisiones públicas, el principal desafío radica en evitar que la participación digital se reduzca a esquemas de atención ciudadana. La experiencia de Querétaro muestra la importancia de articular las plataformas tecnológicas con procesos deliberativos y de incidencia institucional para fortalecer su dimensión participativa.

4.4. Guadalajara: cocreación metropolitana y datos abiertos

Guadalajara ha impulsado un modelo de participación ciudadana vinculado con procesos de cocreación y gobernanza abierta, con una perspectiva que trasciende el ámbito estrictamente municipal. La articulación con organizaciones de la sociedad civil, academia y sectores productivos ha permitido incorporar la participación en el diseño de políticas públicas, particularmente en temas como planeación urbana, movilidad y transparencia.

El uso de datos abiertos y mecanismos de evaluación ha fortalecido la capacidad de incidencia ciudadana y la rendición de cuentas. Este modelo destaca por su nivel de institucionalización y por integrar la participación como un componente transversal en la gestión pública, aunque enfrenta el reto de mantener continuidad frente a cambios administrativos.

4.5. Oaxaca: diálogo entre prácticas comunitarias y mecanismos normados

Oaxaca constituye un caso singular en el que las prácticas comunitarias tradicionales coexisten y dialogan con los marcos normativos contemporáneos de participación ciudadana. Las asambleas generales y los sistemas normativos internos representan formas históricas de deliberación colectiva y autogobierno con alta legitimidad social.

La experiencia de Oaxaca muestra que la participación ciudadana no se limita a mecanismos formales de diseño reciente, sino que incluye prácticas comunitarias arraigadas que cumplen funciones de planeación, gestión y resolución de conflictos. El principal desafío consiste en articular estas prácticas con los marcos institucionales municipales, sin desvirtuar su legitimidad ni su lógica comunitaria.

4.6. Chihuahua: consejos ciudadanos sectoriales con continuidad

En Chihuahua, la participación ciudadana se ha fortalecido a través de consejos ciudadanos sectoriales en áreas como seguridad, cultura y juventud. Estos órganos incorporan perfiles académicos, empresariales y comunitarios, y han contribuido a dotar de mayor continuidad técnica a determinadas políticas públicas municipales.

Los consejos ciudadanos han funcionado como espacios de asesoría y seguimiento, generando contrapesos técnicos y promoviendo una toma de decisiones más informada. No obstante, su efectividad depende de su respaldo normativo, de la claridad de sus atribuciones y de su capacidad para incidir más allá del carácter consultivo.



Fuente: Elaboración propia mediante herramienta de inteligencia artificial (Gemini).

5. Límites y desafíos institucionales

A pesar de los avances observados en la institucionalización de la participación ciudadana en las ciudades capitales mexicanas, el análisis empírico evidencia la existencia de límites estructurales

que restringen su impacto en la transformación de la gestión municipal. Estos desafíos no responden a la ausencia de mecanismos formales, sino a debilidades institucionales que afectan la capacidad de la participación para incidir de manera sostenida en las decisiones públicas.

Los límites que se presentan a continuación deben entenderse como desafíos persistentes, comunes a distintos contextos municipales, que requieren ser abordados mediante políticas públicas deliberadas y no únicamente mediante la creación aislada de nuevos instrumentos participativos.

5.1. Brecha entre consulta y decisión efectiva

Uno de los principales desafíos identificados es la brecha existente entre los ejercicios de consulta ciudadana y la toma de decisiones efectivas. En numerosos casos, los mecanismos participativos se limitan a recabar opiniones, propuestas o demandas, sin que exista claridad sobre su incorporación en las decisiones finales del gobierno municipal.

Esta brecha genera percepciones de simulación y reduce la confianza ciudadana en los procesos participativos. Cuando la participación no se traduce en modificaciones concretas de políticas, proyectos o asignaciones presupuestales, pierde legitimidad y capacidad de convocatoria.

El desafío central consiste en establecer reglas claras que definan el grado de incidencia de la participación y los mecanismos mediante los cuales las decisiones ciudadanas se integran formalmente a la acción gubernamental.

5.2. Fragilidad normativa y dependencia del liderazgo ejecutivo

Otro límite estructural es la fragilidad del marco normativo municipal en materia de participación ciudadana. El análisis de disposiciones internas muestra una baja densidad regulatoria y una alta heterogeneidad entre ciudades capitales, lo que se traduce en mecanismos poco estables y vulnerables a cambios de administración.

En ausencia de reglamentos sólidos y acuerdos de Cabildo que otorguen certeza jurídica, la participación ciudadana suele depender en exceso del liderazgo y la voluntad política del Ejecutivo municipal. Esta dependencia limita la continuidad institucional y dificulta la consolidación de la participación como una política pública de largo plazo. El reto consiste en transitar de modelos basados en liderazgo individual a esquemas institucionalizados respaldados por normas claras y órganos colegiados.

5.3. Desigualdad en capacidades técnicas y recursos municipales

La participación ciudadana enfrenta también profundas desigualdades en términos de capacidades técnicas, recursos humanos y presupuesto entre los municipios. Incluso entre ciudades capitales, existen diferencias significativas en la disponibilidad de oficinas especializadas, personal capacitado y recursos financieros para operar mecanismos participativos de manera sistemática.

Estas desigualdades afectan la calidad y el alcance de la participación, concentrando los procesos en municipios con mayor capacidad institucional y limitando su desarrollo en aquellos con estructuras administrativas más débiles. Asimismo, la falta de capacitación tanto de funcionarios como de ciudadanía restringe la posibilidad de una participación informada y corresponsable, reproduciendo esquemas formales con bajo impacto real.

5.4. Falta de evaluación sistemática y medición de impacto

La ausencia de evaluación sistemática constituye uno de los desafíos más críticos para la consolidación de la participación ciudadana. En muchos municipios, los mecanismos participativos carecen de indicadores claros que permitan medir su desempeño, su grado de incidencia y sus impactos en la gestión pública.

La evaluación suele limitarse al registro del número de participantes o de actividades realizadas, sin analizar la calidad de los procesos, la efectividad de la deliberación o los cambios derivados de la participación.

Esta carencia impide el aprendizaje institucional, dificulta la rendición de cuentas y perpetúa prácticas simbólicas sin capacidad de mejora continua. Superar este desafío requiere incorporar la evaluación como un componente central del ciclo de la participación ciudadana y vincularla explícitamente con la toma de decisiones municipales.

6. Propuestas estratégicas desde la ACCM: una agenda de institucionalización

A partir del análisis conceptual, normativo y empírico desarrollado en los capítulos anteriores, se identifica la necesidad de transitar de una lógica fragmentada de participación ciudadana hacia una **agenda de institucionalización coordinada** entre las ciudades capitales. En este contexto, la Asociación de Ciudades Capitales de México (ACCM) se posiciona como un actor estratégico para articular lineamientos comunes, fortalecer capacidades institucionales y promover mecanismos participativos con impacto verificable.

Las propuestas que se presentan a continuación no constituyen un modelo único, sino una **agenda flexible y escalable**, orientada a fortalecer la gobernanza participativa municipal desde una perspectiva de corresponsabilidad, sostenibilidad y aprendizaje colectivo.

6.1. Fortalecimiento normativo y de gobernanza

La consolidación de la participación ciudadana como política pública transversal requiere marcos normativos claros y estructuras de gobernanza que garanticen continuidad más allá de los ciclos políticos.

6.1.1. Elaborar o actualizar Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana

La ACCM puede impulsar la elaboración o actualización de reglamentos municipales que definan con claridad los principios, mecanismos, atribuciones y niveles de incidencia de la participación ciudadana. Estos instrumentos normativos deben establecer reglas comunes que otorguen certeza jurídica, eviten la simulación participativa y fortalezcan la transparencia en la toma de decisiones.

6.1.2. Institucionalizar Consejos de Participación Ciudadana por eje temático

Se propone promover la creación e institucionalización de consejos ciudadanos especializados por ejes estratégicos — como medio ambiente, seguridad, cultura, desarrollo urbano o movilidad— con reglas claras de integración, funcionamiento y vinculación con las áreas municipales correspondientes. Estos consejos pueden operar como órganos permanentes de deliberación, asesoría y seguimiento.

6.1.3. Crear una Red de Innovación Democrática ACCM

La conformación de una Red de Innovación Democrática permitiría a las ciudades capitales intercambiar buenas prácticas, metodologías y aprendizajes en materia de participación ciudadana. Esta red fortalecería la cooperación horizontal, reduciría la duplicación de esfuerzos y facilitaría la adaptación de experiencias exitosas a distintos contextos locales.

6.2. Mecanismos participativos con impacto verificable

Más allá de la multiplicación de instrumentos, el desafío central consiste en garantizar que los mecanismos participativos tengan efectos concretos en la gestión municipal.

6.2.1. Establecer presupuestos participativos con metodologías estandarizadas

La ACCM puede promover la adopción de presupuestos participativos con metodologías comunes, criterios de priorización transparentes y enfoque de resultados. La estandarización permitiría comparar experiencias, evaluar impactos y fortalecer la corresponsabilidad ciudadana en la asignación y seguimiento de recursos públicos.

6.2.2. Diseñar e implementar plataformas digitales interoperables

El desarrollo de plataformas digitales interoperables entre ciudades capitales facilitaría la participación, el seguimiento ciudadano y la transparencia. Estas herramientas deben integrarse a procesos deliberativos presenciales y garantizar que la tecnología fortalezca la incidencia ciudadana, evitando su reducción a esquemas de atención o gestión de quejas.

6.2.3. Incorporar mecanismos de inclusión social y perspectiva de género

Todos los procesos participativos deben incorporar criterios de inclusión social y perspectiva de género, asegurando la participación efectiva de grupos históricamente excluidos. Esto implica adaptar metodologías,

horarios, formatos y lenguajes, así como generar indicadores específicos para evaluar la equidad de los procesos.

6.3. Capacitación, evaluación y transparencia

La institucionalización de la participación ciudadana requiere capacidades técnicas tanto en la administración pública como en la ciudadanía organizada.

6.3.1. Implementar programas de formación ciudadana y capacitación a funcionarios

La ACCM puede coordinar programas de capacitación dirigidos a funcionarios municipales y ciudadanía, enfocados en metodologías participativas, deliberación pública, evaluación de políticas y corresponsabilidad. La formación contribuye a elevar la calidad de los procesos y a reducir asimetrías de información.

6.3.2. Crear Observatorios Locales de Participación

Se propone la creación de observatorios locales de participación ciudadana en colaboración con universidades y organizaciones de la sociedad civil. Estos observatorios pueden fungir como instancias de seguimiento, análisis y evaluación independiente de los mecanismos participativos, fortaleciendo la rendición de cuentas.

6.3.3. Desarrollar indicadores comunes de evaluación

El diseño de indicadores comunes permitiría evaluar la calidad, incidencia e impacto de la participación ciudadana en las ciudades capitales. Estos indicadores deben ir más allá del conteo de participantes, incorporando variables de incidencia real, calidad deliberativa y resultados en la gestión pública.

6.4. Sostenibilidad y escalabilidad

Para evitar que la participación ciudadana dependa de coyunturas políticas, es necesario asegurar su sostenibilidad financiera e institucional.

6.4.1. Asegurar presupuestos etiquetados

La asignación de presupuestos etiquetados para la participación ciudadana constituye un elemento clave para su continuidad. La ACCM puede promover criterios mínimos de financiamiento que garanticen la operación estable de los mecanismos participativos.

6.4.2. Documentar y sistematizar experiencias

La sistematización de experiencias permite transformar prácticas aisladas en conocimiento transferible. Documentar metodologías, resultados y lecciones aprendidas facilitará la replicabilidad a nivel nacional y el fortalecimiento de una agenda común de participación ciudadana.

6.4.3. Establecer convenios con organismos internacionales

Finalmente, se propone que la ACCM impulse convenios de cooperación con organismos internacionales para acceder a asistencia técnica, financiamiento y marcos comparados que fortalezcan la participación ciudadana desde una perspectiva global e iberoamericana.



Fuente: Elaboración propia mediante herramienta de inteligencia artificial (Gemini).



7. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado a lo largo de este documento permite afirmar que la participación ciudadana se ha convertido en un componente indispensable para la transformación de la gestión municipal, particularmente en las ciudades capitales. No obstante, los hallazgos muestran con claridad que su efectividad no depende de la proliferación de mecanismos aislados, sino de su institucionalización como política pública transversal, con reglas claras, capacidades técnicas y procesos de evaluación sistemática.

Sin estos elementos, la participación corre el riesgo de permanecer en el ámbito de la consulta simbólica, sin capacidad real de incidir en la toma de decisiones públicas.

Las experiencias observadas en ciudades como Mérida, Puebla, Querétaro, Guadalajara, Oaxaca y Chihuahua muestran que la institucionalización de la participación ciudadana depende menos del signo político y más de la existencia de reglas claras, capacidades administrativas y voluntad institucional.

En este sentido, la participación debe entenderse no solo como un derecho ciudadano, sino como una herramienta estratégica de gobernanza, capaz de mejorar la calidad de las decisiones públicas y de reconstruir la confianza entre gobiernos locales y ciudadanía.

Las ciudades capitales ocupan una posición estratégica en este proceso. Por su peso político, institucional y simbólico, así como por su capacidad administrativa y visibilidad pública, las capitales estatales funcionan como laboratorios de innovación democrática, donde es posible ensayar, evaluar y escalar modelos de participación ciudadana con mayor impacto.

Los casos analizados muestran que, aun con diferencias contextuales, las ciudades capitales cuentan con condiciones favorables para liderar procesos de institucionalización y convertirse en referentes nacionales en materia de gobernanza participativa.

En este contexto, la Asociación de Ciudades Capitales de México (ACCM) emerge como un actor clave para articular una agenda común de fortalecimiento institucional de la participación ciudadana. Su papel no se limita a la coordinación política, sino que puede traducirse en la generación de marcos normativos compartidos, metodologías

estandarizadas, procesos de capacitación y sistemas de evaluación comparables entre ciudades. Asumir este compromiso implica reconocer que la participación ciudadana no es un accesorio de la gestión municipal, sino un eje estructural para la construcción de gobiernos locales más abiertos, eficaces y democráticos.

En suma, la institucionalización de la participación ciudadana en las ciudades capitales representa una oportunidad para avanzar hacia modelos de gobernanza más inclusivos y corresponsables. La consolidación de esta agenda requiere voluntad política, capacidades técnicas y cooperación intermunicipal, pero, sobre todo, una visión compartida que coloque a la ciudadanía en el centro de la acción pública local.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Public Administration Review*, 68(3), 543–558.
- Cabrero Mendoza, E. (2019). Innovación y participación en gobiernos locales. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Merino, M. (2018). Ciudadanos y gobiernos locales: entre la desconfianza y la cooperación. Fondo de Cultura Económica.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.

Documentos internacionales

- CLAD. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- ONU-Hábitat. (2017). Nueva Agenda Urbana. Organización de las Naciones Unidas.
- ONU. (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Organización de las Naciones Unidas.
- OCDE. (2020). Estudios de Gobernanza Multinivel en México. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.



Experiencias que nos hacen más fuertes



Adán Larracilla Márquez • Secretario Técnico de la ACCM
Ma. Eugenia Carranza Camarillo • Jefa de Diseño Gráfico
Diyinitza Martínez Peralta • Analista Asistencia Técnica

