

# DINÁMICAS Y RETOS DE LA FRAGMENTACIÓN METROPOLITANA

PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA  
METROPOLITANA: TEORÍA, PARTICIPACIÓN  
Y PRÁCTICA

TOMO II

Carlos Alberto Navarrete Ulloa  
Fuensanta Medina Martínez  
Francisco Javier Porras  
COORDINADORES



# DINÁMICAS Y RETOS DE LA FRAGMENTACIÓN METROPOLITANA

PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA  
METROPOLITANA: TEORÍA, PARTICIPACIÓN  
Y PRÁCTICA

TOMO II

Carlos Alberto Navarrete Ulloa  
Fuensanta Medina Martínez  
Francisco Javier Porras  
COORDINADORES

Esta publicación fue arbitrada por pares académicos, recibida por el Consejo Editorial de El Colegio de San Luis el día 11 del mes de julio del año 2024 y aceptada para su publicación el día 15 del mes de noviembre del 2024.

352.14 E771

Dinámicas y retos de la fragmentación metropolitana/ Carlos Alberto Navarrete Ulloa, Francisco Javier Porras, Beatriz Montserrat Gómez Martínez coordinadores

-- 1ª ed. -- San Luis Potosí, SLP: El Colegio de San Luis, Red Gobernanza Metropolitana, 2025.

[162] páginas: tablas, figuras, gráficos; 2.5 MB -- (Temas de Estudio) Incluye referencias bibliográficas y anexos

ISBN (REDGOBMET): 978-607-98992-5-7

ISBN (COLSAN): 978-607-2627-34-5

1. Administración pública - México - Siglo XXI. 2. México - Aspectos sociales. 3. Urbanización - México - Siglo XXI. 4. México - Desigualdad política

5. Urbanización - México - Estudio de casos. 6. México - Política y gobierno.

Clasificación THEMA: JPP: J  
Sociedad y Ciencias Sociales: JP  
Política y gobierno: JPP  
Administración Pública  
Tipo de contenido: Otro



© D.R. 2025, Red Gobernanza Metropolitana, A.C.  
45030, Zapopan, Jalisco

ISBN Obra Completa: 978-607-98992-5-7  
ISBN Volumen 2: 978-607-98992-7-1

Editado y hecho en México  
*Edited and made in Mexico*



© D.R. 2025, El Colegio de San Luis, A.C.  
Parque de Macul 155  
78299, San Luis Potosí, SLP

ISBN Obra Completa: 978-607-2627-34-5  
ISBN Volumen 2: 978-607-2627-36-9

# ÍNDICE

ESTUDIO INTRODUCTORIO: LA ACCIÓN PÚBLICA/COLECTIVA COMO FUNDAMENTO DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA Carlos Alberto Navarrete Ulloa .....	7
---	---

## I. CONCEPTUALIZACIÓN, MEDICIÓN Y PARTICIPACIÓN

¿CONURBACIÓN, ÁREA, REGIÓN O ZONA METROPOLITANA? Abril Varela Varela .....	49
---	----

ÍNDICE SINTÉTICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR ZONA METROPOLITANA Socorro Flores Gutiérrez y Francisco Javier Rosas Ferrusca .....	75
--	----

RETOS A NIVEL POLÍTICO E INSTITUCIONAL EN MUNICIPIOS DEL CONURBANO BONAERENSE ANTE LOS IMPACTOS DE LA COVID-19 Rodrigo Carmona .....	97
---	----

## II. TERRITORIOS LÍQUIDOS: CRUCES, LÍMITES, (DES)EQUILIBRIOS

HABITAR Y CAMINAR REGIONES FANTASMALES DE LA METRÓPOLI: LOS LÍMITES DE LA (DES)GOBERNANZA Eliud Gálvez Matías .....	119
---	-----

RETO DE GOBERNANZA INTERESTATAL: PUERTO VALLARTA-BAHÍA DE BANDERAS. UNA MIRADA AUTOCRÁTICA Karimen Zamora Sandoval y Raúl Agraz Joya .....	143
--	-----

REDES URBANO-RURALES PARA LA REGIÓN CIÉNEGA DEL CHAPALA. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE VÍNCULOS URBANO-RURALES LA AGENDA HÁBITAT II-ONU Omar Ernesto Roque Bernal .....	179
--	-----

GOBERNANZA METROPOLITANA, VIVIENDA PERIURBANA Y DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES. CASO DE ESTUDIO EN YAUHQUEMEHCAN, TLAXCALA Daniel Hernández Hernández .....	205
---	-----

## III. A MANERA DE COROLARIO

DIEZ TESIS SOBRE LAS PARADOJAS Y POSIBILIDADES DE LA INTERDISCIPLINARIEDAD Josep Pont Vidal .....	233
--	-----

# ÍNDICE SINTÉTICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR ZONA METROPOLITANA

Socorro Flores Gutiérrez<sup>15</sup>

(Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa)

Francisco Javier Rosas Ferrusca<sup>16</sup>

(Universidad Autónoma del Estado de México)

## RESUMEN

Considerando que las sociedades modernas se distinguen, entre otros aspectos, por una notable participación ciudadana en diversas esferas de la vida social, económica, territorial, ambiental, cultural y política, el presente trabajo centra su atención en la construcción de un índice sintético de participación ciudadana, que permita, mediante el análisis de la información oficial reciente, obtener un panorama general de los avances y retrocesos que en esta materia experimentan las diversas zonas metropolitanas de México, particularmente en lo referente a las acciones que los Ayuntamientos han ejecutado en materia de planeación urbana, desarrollo urbano, ordenamiento territorial, espacios de participación ciudadana, porcentaje de votación y organizaciones de la sociedad civil.

Los resultados muestran un panorama heterogéneo en cada zona metropolitana, que se cataloga en cuatro rangos que van desde el rezago o estancamiento donde se ubican once municipios, hasta el avance constante y progresivo que distingue a diecisiete demarcaciones

---

15 Maestra en Geomática y licenciada en Geografía y Ordenamiento Territorial. Estudiante del Doctorado en Urbanismo por la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la UAEMéx. Académica adscrita al Laboratorio de Análisis Socioterritorial de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Cuajimalpa. sflores@cua.uam.mx

16 Doctor en Administración Pública; miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I; integrante del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente; fundador de los programas de Doctorado en Urbanismo y de la Maestría en Estudios de la Ciudad, reconocidos en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad del Conacyt; miembro de la Red Temática Gobernanza Metropolitana. ferrusca2001@yahoo.com.mx

territoriales del Estado de México. Este índice constituye una herramienta que permite, con una visión crítica, valorar los rubros que demandan acciones contundentes para que la participación ciudadana se consolide como un instrumento efectivo de la gobernanza en el contexto metropolitano.

*Palabras clave:* Participación ciudadana, organizaciones de la sociedad civil, zona metropolitana, planeación urbana, ordenamiento territorial.

Considerando que la Red Gobernanza Metropolitana (REDGOBMET), registrada ante el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (CONAHCYT) desde 2017 como una red temática que busca orientar y ampliar la discusión teórica, conceptual, metodológica y práctica de los estudiosos en temas metropolitanos, el presente trabajo centra su atención en la exploración de parámetros de medición de la gobernanza metropolitana, y en particular de la participación ciudadana como uno de sus componentes centrales que se expresa por medio de diversas formas de representación social, local, comunitaria o regional presentes en el territorio.

La participación ciudadana se muestra como una condicionante de la gobernanza territorial, y por esta razón este trabajo analiza el estado actual de la participación ciudadana y sus organizaciones por zona metropolitana de las trece grandes ciudades de México; se parte 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 zona metropolitana (2022) para analizar y caracterizar en el territorio el estado actual de la participación ciudadana en México. Esta forma de abordaje permite configurar 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.

Para la construcción del índice, se realizó una ponderación de las variables que se señalan del i) *Censo nacional de gobiernos municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México* (INEGI, 2021): realización de actividades de planeación urbana, ejecución del desarrollo urbano y ordenamiento territorial; comisiones en los Ayuntamientos por municipio según tema; tasa de solicitudes de información recibidas por cada cien mil habitantes por entidad federativa y condición de apertura de espacios para la participación o consulta ciudadana por municipio; ii) *Cómputos distritales para elecciones*

*federales* (INE, 2021), el porcentaje de participación electoral en elecciones federales y iii) directorio de organizaciones de la sociedad civil (2021), la tasa de organizaciones de la sociedad civil (OSC) por cada cien mil habitantes por entidad federativa.

Los resultados proporcionan, por un lado, un análisis territorial de la participación ciudadana en zona metropolitana, y por otro, la posibilidad de mapear el comportamiento en las tres zonas metropolitanas que involucran al Estado de México, con lo cual es posible mostrar las implicaciones que tiene la gobernanza territorial para lograr ser un referente dentro de las políticas públicas y ser tomada en cuenta como parte de un modelo de desarrollo urbano que se distinga por el trabajo colaborativo donde los ciudadanos influyan de manera positiva y proactiva en la toma de decisiones.

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PREMISA DE LAS SOCIEDADES MODERNAS

A lo largo de la historia, la participación ciudadana se ha asociado, entre otros aspectos, a un determinado grado de conocimiento, opinión y decisión de la sociedad en asuntos de diversa índole de la vida cotidiana, situación que, desde la perspectiva de diversos autores, es parte del despertar cívico que implica una mayor conciencia de la población para exponer sus opiniones en asuntos de carácter público. Al promover cambios sociales, mediante la mejora de la calidad de vida e incidir en las decisiones gubernamentales, puede concebirse como sinónimo de democracia.<sup>17</sup>

En la revisión histórica que efectúa Palma (2015, p. 53), es posible precisar que la categoría de ciudadanía nació en Atenas, donde se la empleaba para referirse al grupo de personas con la responsabilidad de decidir y guiar los destinos de la ciudad. Es así como la democracia se caracterizaba entonces por la participación directa del

---

<sup>17</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 a quién se autoriza para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Asimismo, quienes toman dichas decisiones deben contar con diversas alternativas, por lo que es preciso garantizarles libertad de opinión, expresión, reunión y asociación, entre otras formas de integración.

ciudadano en los espacios tecnocráticos de la polis, “dándose una coincidencia entre ciudadanía y ejercicio político pleno” (1995, p. 53).

Cabe señalar que, a finales del siglo XIX, en diversos países, los movimientos sindicalistas del sector obrero provocaron la reivindicación de la democracia directa, lo que con el paso de los años contribuyó a la visión moderna de la ciudadanía formalizada mediante 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, en su nombre y representación, ejecuten las decisiones que satisfagan sus demandas.

En la perspectiva de Serrano (2015, p. 97), la participación ciudadana requiere que el Estado construya las condiciones que permitan hacerla efectiva. 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.

Hoy en día, la participación ciudadana involucra más que el solo acto de votar y manifestar la decisión electoral en las urnas; esta es solo una de las diversas formas de participación que la población tiene reconocidas formalmente. Villareal (2010) identifica 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 por medio 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 mediante 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 se relaciona de forma estrecha 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), 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 (Isunza, 2006) [...] y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de controlaría ciudadana (Olvera, 2007, pp. 26-27).

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, la salud, el ambiente, la economía, los movimientos migratorios, la marginación, la pobreza y, por supuesto, la incesante urbanización. Es en este último ámbito donde el presente trabajo analiza el comportamiento de las zonas metropolitanas del país mediante 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 o consulta ciudadana, y el porcentaje de población que acude a emitir el voto.

Desde la perspectiva de Arzaluz (2013), en México existen diversas leyes que institucionalizan la participación en el ámbito local, como son los consejos de participación, comités de obras y 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, lo cual genera 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.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS

Los estudios realizados por el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) indican que hasta 2016 la legislación que sustenta los

mecanismos de participación ciudadana en México presentaba un panorama diferenciado; prueba de ello es que en diecinueve entidades enfrentan limitaciones la regulación electoral y fiscal, la responsabilidad de los servidores públicos y la transparencia, y solo en once estados existe evidencia clara de la reglamentación de las iniciativas ciudadanas en el contexto municipal, además de que solo en cuatro de veinticinco se identifican leyes de participación ciudadana en los, por otro lado, que se carece de mecanismos para impugnar actos.

Por su parte, la revisión de los archivos de la Cámara de Diputados, mediante el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP, 2021), refleja 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, solo trece cuentan con una ley de participación ciudadana, veintiocho tienen una ley de transparencia y acceso a la información, de los cuales solo 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 cual confirma una regulación heterogénea en el país (CESOP, 2021).

## CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE SINTÉTICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR ZONA METROPOLITANA

Partimos de que la conceptualización del fenómeno metropolitano se distingue, en la perspectiva de Navarrete (2023), por dos factores: su población y la extensión territorial, y que de la interacción de ambos se deriva la complejidad de los procesos urbanos, y de su fragmentación resulta indispensable explorar mecanismos de medición de los diversos componentes de la gobernanza metropolitana, sobre todo en entidades que, como el Estado de México, poseen dentro de sus límites geográficos y administrativos a tres zonas metropolitanas, y que dos de ellas se ubican en las primeras cinco posiciones de la clasificación que ha publicado la SEDATU a través del Sistema Urbano Nacional (2018).

### *Materiales y método*

Considerando que este trabajo tiene como fundamento empírico la elaboración de un índice que agrupe un conjunto de variables que den cuenta del nivel de participación ciudadana, en principio en el contexto municipal, agrupado en escala de zona metropolitana, 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), mediante la Unidad para la Atención de las Organizaciones Sociales y 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, 2021), a fin de procesar y analizar dos tablas:

- Instituciones con actividad territorial, por municipio o demarcación territorial según la realización de actividades de planeación

urbana, ejecución del desarrollo urbano y ordenamiento territorial, los datos corresponden a 2020.

- Espacios para la participación ciudadana generados en las instituciones con actividad territorial, por municipio o demarcación territorial según tema; datos de 2020.

Respecto al Instituto Nacional Electoral, se consultaron, descargaron y analizaron los datos del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral, particularmente los resultados de la elección a la presidencia de la república del proceso electoral federal (INE, 2018) (c).

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 estatus “activo” de tres actividades:

Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; de cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural, [y] de 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>18</sup> (SEGOB, 2021) (d).

El siguiente paso consistió en definir la ponderación o el peso relativo que tendría cada una de las variables para la elaboración del índice sintético, expresado mediante la fórmula:

$$IPC=a(0.20)+b(0.30)+c(0.30)+d(0.20)$$

*Donde:*

*IPC=Índice de participación ciudadana por municipio*

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

*b= Espacios para la participación ciudadana generados*

<sup>18</sup> Se calculó una tasa de OSC por cada cien mil habitantes por municipio.

*c= Porcentaje de participación electoral en elecciones a presidencia nacional 2018*  
*d=Tasa de OSC por cada 100 000 habitantes por entidad federativa.*

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

## *Resultados*

Estos son los resultados obtenidos agrupados por zona metropolitana. De acuerdo con el Sistema Urbano Nacional (SUN) definido por el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el país existen 74 zonas metropolitanas (ZM) que albergan a 85% de la población que comprende el SUN. De esas 74 ZM, por tamaño de población existen 2 de más de 5 millones de habitantes, 13 de entre 1 y 4 999 999 habitantes, 22 de entre 500 000 y 999 999 habitantes; finalmente, 37 ZM cuentan con población de entre 100 000 y 499 999 habitantes (Tabla 1, disponible en <https://doi.org/10.5281/zenodo.14370849>).

En cuanto a los resultados del índice de participación por tamaño de zona metropolitana, en la Tabla 2 se observa que en los 417 municipios que integran las zonas metropolitanas del sistema urbano nacional, se registró un valor mínimo de 0.1456, que corresponde al municipio de San Sebastián Tutla, en la ZM de Oaxaca; el valor más alto que se registró fue de 0.7338, en la alcaldía Miguel Hidalgo, en Ciudad de México. El valor promedio fue de 0.4152, con una desviación estándar de 0.1131, lo que indica la cercanía de los datos con el promedio de estos.

En cuanto a los datos registrados por tamaño de zona metropolitana; en aquellas de 100 000 a 499 999 habitantes hubo un valor mínimo de 0.2711, un máximo de 0.6667 y en promedio 0.4246. En las zonas de 500 000 a 999 999 habitantes, se registró un valor mínimo de 0.2527, un máximo de 0.6826 y promedio de 0.4430. Sobre las zonas metropolitanas de 1 000 000 a 4 999 999 habitantes, se

reportó un valor mínimo de 0.3641, un máximo de 0.5931 y valor promedio de 0.4495. Finalmente, para aquellas de cinco millones o más habitantes, se registró un valor mínimo de 0.4385, máximo de 0.4912 y promedio de 0.4663.

En la Tabla 2 se aprecia el número de municipios o demarcaciones territoriales que manifestaron realizar actividades de planeación urbana (PU), desarrollo urbano (DU) y ordenamiento territorial (OT), además del porcentaje promedio de votaciones registradas en la elección para la presidencia de la república en 2018, el total de organizaciones de la sociedad civil (las seleccionadas y señaladas antes) y la tasa de osc por cada cien mil habitantes.

En cuanto a los datos desagregados por zona metropolitana, en la Tabla 3 (disponible en <https://doi.org/10.5281/zenodo.14370849>) se observa el tamaño de la zona metropolitana, su nombre, el número de municipios que la integran, la población registrada en 2018, el número de demarcaciones territoriales que manifestó realizar actividades de planeación urbana, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como el número de espacios abiertos para la participación ciudadana, porcentaje promedio de votación en las elecciones para presidencia de la república en 2018 y la tasa promedio de osc por cada cien mil habitantes, para cerrar con el índice promedio, mínimo y máximo registrados.

La zona metropolitana que registró un valor mínimo en el índice de participación ciudadana es Reynosa, que para 2018 contaba con dos municipios que concentraban 843 968 habitantes. En promedio, posee un índice de 0.25, un valor mínimo de 0.17 y un máximo de 0.33.

En contraparte, la zona metropolitana que registró el valor más alto del índice de participación fue Culiacán, cuyo municipio homónimo, de manera unitaria forma la zona metropolitana con una población de 966 609 personas en 2018, con un índice de 0.68.

Para las 74 zonas metropolitanas, el valor promedio del índice fue de 0.4356; en 39 casos se registró un valor por debajo de ese promedio y en 35 un valor por encima del promedio nacional. Los

datos a detalle se aprecian en la Tabla 3 (disponible en <https://doi.org/10.5281/zenodo.14370849>).

A manera de ejemplo, se presentan los resultados a detalle municipal, de tres zonas metropolitanas del Estado de México: Toluca, Tianguistenco y Valle de México.

En el caso de Toluca, integrada por 16 municipios que albergan a 2 386 157 habitantes (Tabla 4, disponible en <https://doi.org/10.5281/zenodo.14370849>), y relacionado con la manifestación de realizar actividades de planeación urbana, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, reporta que la mayoría de los municipios señalaron hacerlo. En cuanto al número de espacios abiertos a la participación ciudadana, los valores van desde cero hasta siete como máximo, manifestado por el municipio de San Mateo Atenco.

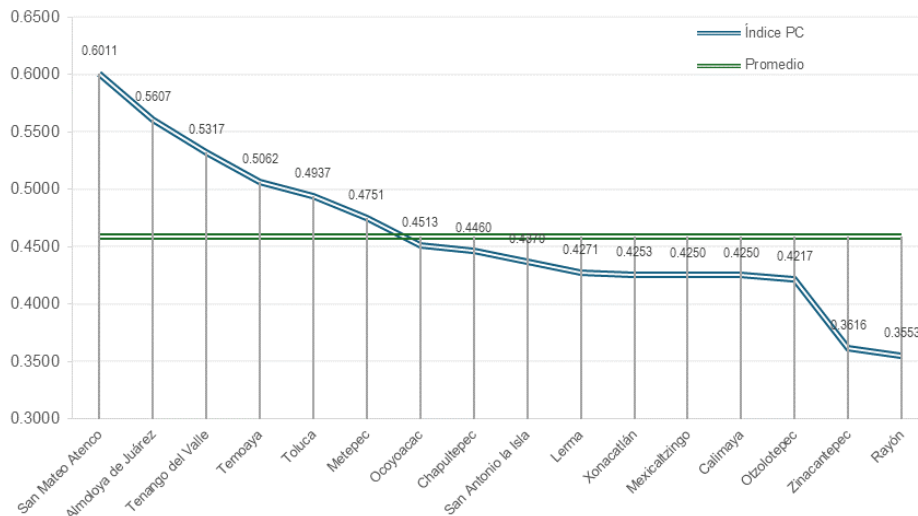
El porcentaje de participación municipal en la elección para presidencia de la república en 2018, en promedio, registró un alto porcentaje (76%), un valor mínimo de 68% en los municipios de Almoloya de Juárez y Metepec, y un valor máximo de 85% en el municipio de Oztolotepec.

Respecto a la tasa de osc por cada 100 000 habitantes, en promedio se registró un valor de 2.94. En cuatro de los dieciséis municipios no hay actividades de osc (elegidas) y el municipio con la tasa más alta es Metepec, con un valor de 12.35.

Sobre el valor del índice de participación ciudadana por municipio que integra la zona metropolitana, en promedio se registró un valor de 0.4590, un mínimo de 0.3553 en el municipio de Rayón y un máximo de 0.6011 en el de San Mateo Atenco.

Los datos descritos pueden observarse en la Gráfica 1, en donde se identifica que los municipios de San Mateo Atenco, Almoloya de Juárez, Tenango del Valle, Temoaya, Toluca y Metepec registran un valor por encima del promedio de la zona metropolitana, y los restantes diez (de dieciséis) municipios reportan un valor por debajo del promedio.

Gráfica 1. Índice de participación ciudadana por municipio de la ZM de Toluca



Fuente: Elaborado con datos de (INE, 2018) (CONAPO & SEDATU, 2018) Territorial y Urbano (sedatu (SEGOB, 2021).

En el Mapa 1 se observa la ubicación municipal en el contexto de la zona metropolitana y en relación con las otras dos zonas metropolitanas. En la primera columna de la Tabla 4 se indica la clave municipal, la cual puede identificarse en el Mapa 1, que se clasificó en cuatro intervalos de clase para las tres zonas metropolitanas para precisar los valores municipales en el contexto regional.

Referente a la zona metropolitana de Toluca, de los cuatro intervalos de clase, no hay municipios en el extremo inferior (color rojo), en el extremo superior existen tres municipios y la capital del estado, homónima a la zona, aparece en un intervalo abajo del máximo.

Por su parte, la zona metropolitana de Tianguistenco se conforma de seis municipios en los que residen 188 474 habitantes. El total de los municipios refirió realizar actividades de planeación urbana, desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Solo los municipios de Capulhuac (5) y Atizapán (1) señalaron abrir espacios para la participación ciudadana. El resto de los municipios (4 de 6) no lo reportaron.

Sobre el porcentaje de población que acudió a votar, en promedio lo hizo el 71%, se registró un valor promedio de 62% en el municipio de Capulhuac y un valor máximo de 82% en Texcalyacac. Respecto a la tasa de osc por cada 100 000 habitantes, en tres de los seis municipios se identificó la presencia de este tipo de organizaciones: Atizapán, Almoloya del Río y Xalatlaco.

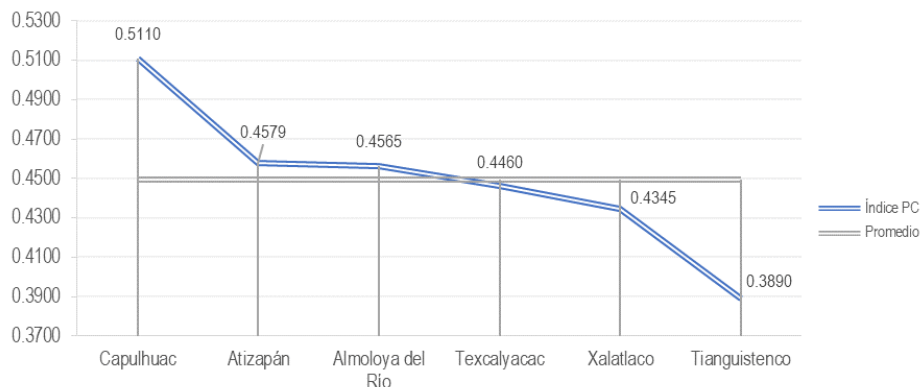
Finalmente, en cuanto al índice de participación ciudadana calculado, en promedio en la zona metropolitana se obtuvo un valor de 0.4492, el mínimo registrado es de 0.3890, que corresponde al municipio de Tianguistenco –que es, además, el más poblado de la zona metropolitana– y el máximo registrado es de 0.5110, correspondiente al municipio de Capulhuac.

En la Gráfica 2 se puede observar que, de los seis municipios, tres registran un valor por encima del promedio de la zona metropolitana: Capulhuac, Atizapán y Almoloya del Río. Y en tres casos se registró un valor por abajo del promedio: Texcalyacac, Xalatlaco y Tianguistenco.

En el Mapa 1 se puede observar la ubicación municipal en el contexto de la zona metropolitana y en relación con las otras dos. En la primera columna de la Tabla 5 (disponible en <https://doi.org/10.5281/zenodo.14370849>) se indica la clave municipal, la cual puede identificarse en el Mapa 1, que se clasificó en cuatro intervalos de clase para las tres zonas metropolitanas, para ubicar los valores municipales en el contexto regional.

En la zona metropolitana de Tianguistenco no se registran valores municipales del índice de participación ciudadana en los extremos de los intervalos de clase en los que se agruparon los valores.

Gráfica 2. Índice de participación ciudadana por municipio de la ZM de Tlanguistenco



Fuente: Elaborado con datos de (INE, 2018) (CONAPO & SEDATU, 2018) Territorial y Urbano (sedatu (SEGOB, 2021).

La zona metropolitana más grande del país corresponde a Valle de México, en la que habitan 21 800 320 personas; se integra por 76 demarcaciones territoriales, de las cuales 59 son municipios del Estado de México, 16 alcaldías de Ciudad de México y 1 municipio del estado de Hidalgo.

Los datos a detalle se pueden observar en la Tabla 6. En la primera columna se presenta la clave municipal, aquellas unidades territoriales cuya clave comienza con los dígitos 09 corresponden a Ciudad de México; las que comienzan con 15 son del Estado de México y la que comienza con 13 es de Hidalgo.

Pese a que estas 76 demarcaciones territoriales integran la metrópoli más poblada del país, presentan condiciones muy diferentes. En cuanto al porcentaje de ciudadanos que acudieron a emitir su voto, en promedio se registró un 71%; el valor mínimo identificado es de 58%, que corresponde al municipio de Hueypoxtla (Estado de México), y un máximo de 82% para el municipio de Tlalmanalco (Estado de México).

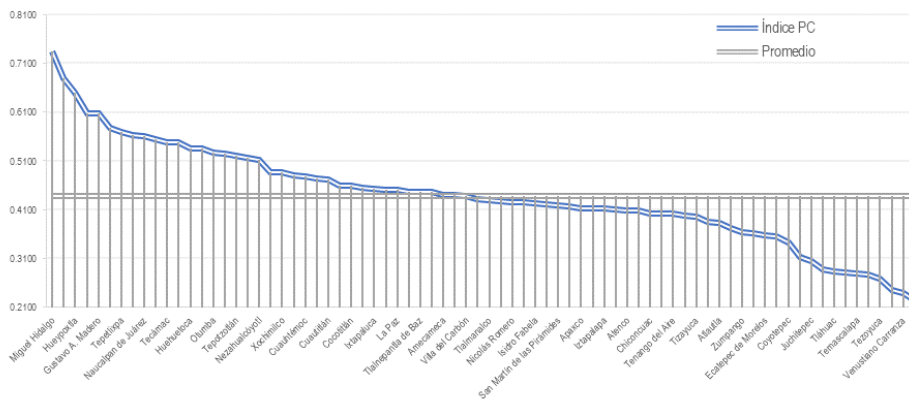
En cuanto a la tasa de osc por cada 100 000 habitantes, de las 76 demarcaciones territoriales, en diez casos no hay presencia de este tipo de organizaciones que realizan actividades seleccionadas. En

promedio se registró una tasa de 10.85; un valor mínimo de 0.0 y un máximo de 102.5141, que pertenece a la alcaldía Benito Juárez (Ciudad de México).

Sobre el valor del índice de participación ciudadana calculado, se registró un valor promedio de 0.4385, un mínimo de 0.2250, que corresponde al municipio de Tonanitla (Estado de México), y un máximo de 0.7339, correspondiente a la alcaldía Miguel Hidalgo (Ciudad de México).

En la Gráfica 3 se representa el valor municipal del índice de participación, así como el promedio de los datos por zona metropolitana. En treinta y seis unidades territoriales se registró un valor por arriba del promedio, en un caso estos valores son iguales y en treinta y nueve casos se reconoció un dato por abajo del promedio de la zona metropolitana.

Gráfica 3. Índice de participación ciudadana por municipio de la ZM de Valle de México



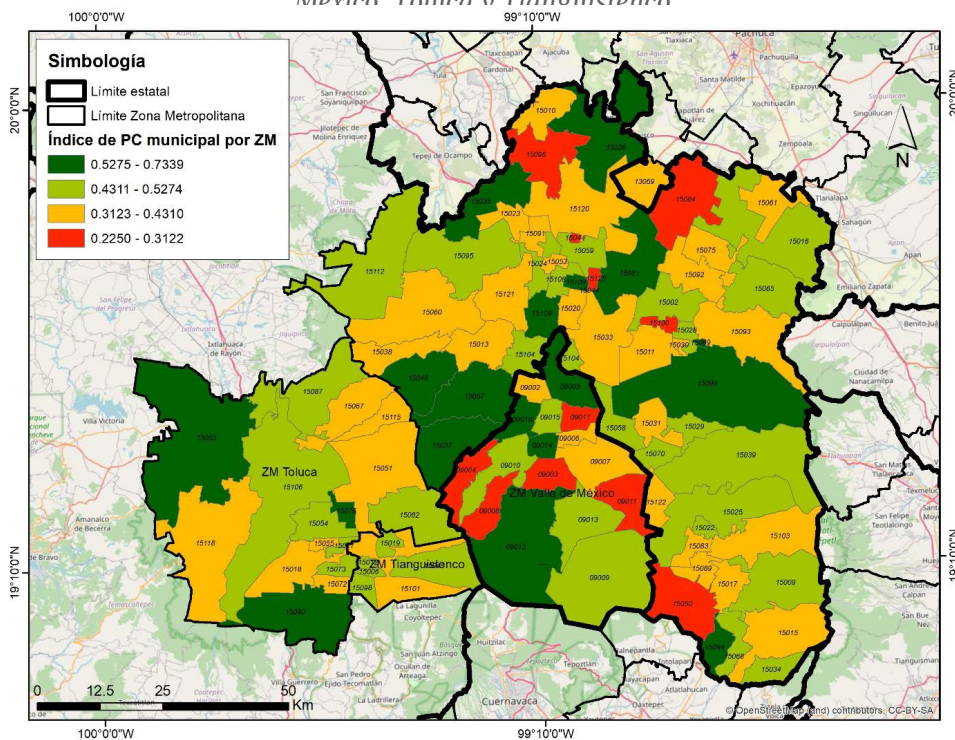
Fuente: Elaborado con datos de (INE, 2018) (CONAPO & SEDATU, 2018) (SEGOB, 2021).

En el Mapa 1 se observa la ubicación municipal en el contexto de la zona metropolitana y en relación con las otras dos zonas. En la primera columna de la Tabla 6 (disponible en <https://doi.org/10.5281/zenodo.14370849>) se indica la clave municipal, la cual puede identificarse en el Mapa 1. El mapa, como ya apuntamos, se clasificó en

cuatro intervalos de clase para las tres zonas metropolitanas, para ubicar los valores municipales en el contexto regional.

De estos cuatro intervalos de clase, en la zona metropolitana del Valle de México se puede observar en su totalidad que la mayoría de los datos se ubican en los dos rangos intermedios (50); los restantes en 11 en el extremo inferior (color rojo) y 15 en el extremo superior.

Mapa 1. Índice de participación ciudadana por municipio de las ZM Valle de México, Toluca y Tianguistenco



Fuente: Elaborado con datos de (INE, 2018) (CONAPO y SEDATU, 2018) (SEGOB, 2021) (INEGI, 2020).

## CONCLUSIONES

El diseño del índice de participación ciudadana requirió de insumos estadísticos básicos que no siempre se actualizan, ya que los Gobiernos

locales no reportan en forma oportuna su respectiva información ante las instancias correspondientes, situación que limita su diseño e interpretación acorde a la realidad que experimenta cada uno. Pese a ello, el índice se valoró con la información disponible, donde se logró una aproximación al año 2021 que permite vislumbrar los avances y retrocesos de los municipios en materia de planeación urbana, desarrollo urbano, ordenamiento territorial, espacios de participación ciudadana, porcentaje de votación y organizaciones de la sociedad civil.

El análisis comparativo de las tres zonas metropolitanas en las que participa el Estado de México con algún municipio refleja que el índice de participación ciudadana tiene, en promedio, un comportamiento que puede catalogarse de bajo o moderado, estatus que caracteriza a más de treinta y cinco demarcaciones territoriales. Por su parte, el rezago o estancamiento más crítico se presenta en once municipios, donde el índice demanda la urgente necesidad de redoblar esfuerzos para avanzar en cada una de las variables tomadas en cuenta.

Replicar este ejercicio en la totalidad de las zonas metropolitanas permitiría contar con un mapa o radiografía de la participación ciudadana en México, y puede constituirse en una herramienta fundamental para los tomadores de decisiones que tienen a su cargo la responsabilidad de involucrar a la población en la planeación del territorio, de fortalecer los esquemas de participación ciudadana e innovar en su diseño, seguimiento y evaluación, así como en la elaboración y ejecución de instrumentos de ordenamiento territorial.

## REFERENCIAS

- ABAD ARAGÓN, Luis (2010). *Gobernanza y desarrollo territorial: Una perspectiva geográfica*. Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano.
- ARZALUZ SOLANO, S. (2013). La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos: Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local. *Gestión y Política Pública*, 22(1), 161-202.
- BOBBIO, Norberto (2014). *De la razón de Estado al Gobierno democrático*. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- BOBBIO, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

- CANTO CHAC, Manuel (2002). Introducción a las políticas públicas. En *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*. Movimiento Ciudadano por la Democracia. México.
- CESOP (2021). Participación ciudadana. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP>
- CONAPO / SEDATU (2018). Sistema Urbano Nacional 2018. Consejo Nacional de Población / Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano <https://www.gob.mx/conapo/documentos/sistema-urbano-nacional-2018>
- CUNILL, G. N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Nueva Sociedad.
- CUNILL, G. N. (1991). *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- DEMERUTIS ARENAS, Juan Ángel (2018). Juntas, comisiones, consejos: ¿Instituciones de gobernanza para la planeación metropolitana? En Carlos Navarrete Ulloa y Daniel Robles Torres (coords.), *La cuestión metropolitana en gobernanza: Aproximaciones teóricas y estudios de caso* (pp. 139-162). El Colegio de Jalisco.
- FARINÓS DASÍ, Joaquín (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11-32.
- INE (2021). *Cómputos distritales para elecciones federales*. Instituto Nacional Electoral. <https://computos2021.ine.mx/base-de-datos>
- INE (2018). Sistema de consulta de las estadísticas de las elecciones nacionales 2017-2018. Instituto Nacional Electoral. <https://siceen.ine.mx:3000/#/descarga-tablas>
- INEGI (2021). *Censo nacional de gobiernos municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/>
- INEGI (2020). Marco geoestadístico nacional. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. <https://www.inegi.org.mx/temas/mg/>

- INEGI (2019). Censo nacional de gobiernos municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>
- IMCO (2016). Estudio comparado de la legislación en materia de mecanismos de participación ciudadana. Instituto Mexicano para la Competitividad. <https://imco.org.mx/legislacion-en-materia-de-mecanismos-de-participacion-ciudadana/>
- ISUNZA VERA, E. (2006). El reto de la confluencia: Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión). En E. Dagnino, A. Panfichi & A. J. Olvera, *La disputa por la construcción democrática en América Latina* (pp. 275-295). Fondo de Cultura Económica / Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Veracruzana.
- NAVARRETE ULLOA, Carlos Alberto (2023). Conceptos para la comprensión de la acción pública metropolitana: ¿Qué es la metrópoli y cuáles son los atributos de su gobernanza?. En *Metrópolis en red: Claves para pensar en nuestras ciudades* (pp. 25-43). Red Gobernanza Metropolitana. <https://doi.org/10.5281/zenodo.8136159>
- OLVERA, A. (2007). *Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC*. INCIDE Social.
- PALMA, Diego (2015). *La participación y la construcción de ciudadanía*. Centro de Investigaciones Sociales / Universidad ARCIS.
- PORRAS SÁNCHEZ, Francisco (2019). Gobernanza y gobernanza territorial: Aportes al debate. *Cuadernos Americanos*, 169(3), 15-38.
- 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 Carlos Navarrete Ulloa y Daniel Robles Torres (coords.), *La cuestión metropolitana en gobernanza, aproximaciones teóricas y estudios de caso* (pp. 151-172). El Colegio de Jalisco.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (2015). La participación ciudadana como instrumento de gobierno abierto. *Espacios Públicos* 18(43), 51-73.
- SEGOB (2021). Registro federal de las organizaciones de la sociedad civil. Secretaría de Gobernación. <http://www.sii.gob.mx/portal/>

- SERRANO RODRÍGUEZ, Azucena (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos* 9(34), 93-116.
- VILLARREAL, M. M. T. (2010). Participación ciudadana y políticas públicas. *Décimo certamen de ensayo político* (pp. 31-48). Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. [https://www.academia.edu/202715/Participación\\_ciudadana\\_y\\_políticas\\_públicas](https://www.academia.edu/202715/Participación_ciudadana_y_políticas_públicas).