



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**  
**INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO**  
**ESTRATÉGICO**

**“LA PERCEPCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA: ESTUDIO DE**  
**CASO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA 2018- 2024”**

Tesis para obtener el grado de  
Maestría en Opinión Pública y Marketing Político

Presenta: Marco Antonio Ponce de León Morales

Mtra. Margarita Lumbreras Hernández  
Director de tesis

Enero, 2025

## **Oficio de liberación**

### **Epígrafe**

*“La primera obligación de un gobierno es hacer justicia legal y empeñarse en proteger con la justicia legal”. – Francisco Bulnes*

## **Dedicatoria/Agradecimientos**

Concluir esta tesis ha sido un camino lleno de aprendizajes, desafíos, satisfacciones, pero también de estrés, sufrimiento y todas las emociones habidas y por haber. Este logro no hubiera sido posible sin el apoyo de muchas personas que me han acompañado.

En primer lugar, agradezco profundamente a la Mtra. Margarita Lumbreras Hernández, por su invaluable orientación, paciencia y compromiso en cada etapa de esta investigación. Su experiencia y apoyo constante fueron esenciales para permitirme tener este gran logro académico y personal.

Agradezco también a la Dra. Evelyn Solís León y la Mtra. Carla Ríos Calleja por sus consejos, observaciones y aportaciones que enriquecieron esta tesis.

A mi familia, mi mayor pilar, gracias por su amor incondicional, comprensión y apoyo en los momentos más desafiantes. A Eloina Morales Velázquez, Omar Aaron Sánchez Morales, Areli Mayte Montes Vázquez, Danna Zoé Sánchez Montes y Patricia Grajales Jácome gracias por creer en mí y motivarme a seguir adelante incluso en los momentos de mayor incertidumbre.

A mis amigos de maestría, por su camaradería, inspiración y las conversaciones que tanto aportaron a mi crecimiento personal y académico.

Finalmente, agradezco al Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, por brindarme los recursos y el espacio para desarrollar este proyecto, así como a todas aquellas personas que de alguna manera contribuyeron, directa o indirectamente, a la culminación.

## Índice

Oficio de liberación.....	1
Epígrafe.....	1
Dedicatoria/Agradecimientos .....	2
Resumen.....	6
Introducción.....	8
Capítulo I. Planteamiento del Problema.....	9
1.1 Planteamiento del problema.....	9
1.2 Justificación.....	10
1.3 Objetivos .....	12
1.3.1 Objetivo general .....	12
1.3.2 Objetivos específicos .....	12
1.4 Preguntas de investigación. ....	12
1.5 Hipótesis .....	13
1.6. Materiales, métodos y técnicas aplicadas al estudio.....	13
Capítulo II. Marco Teórico. Participación Ciudadana en las Políticas Públicas.....	14
2.1. Participación ciudadana: definición y relevancia en las políticas públicas .....	15
2.1.1. Participación ciudadana y democracia.....	19
2.1.2. Condiciones para la participación ciudadana.....	20
2.1.3. Factores para una participación ciudadana efectiva .....	22
2.2. Las modalidades de la participación ciudadana y su relación con las políticas públicas	
25	
2.2.1. Modalidades de participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas	
.....	27

2.3. Participación ciudadana en el surgimiento del problema y en la inclusión en la agenda	28
2.3.1. En el diseño de la política .....	28
2.3.2. En la implementación .....	29
2.3.3. En la evaluación de la política.....	29
2.3.4. Instrumentos de participación de participación ciudadana.....	30
2.4. Modelo de Análisis de la Participación Ciudadana en la Creación de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en el municipio de Puebla.....	34
2.4.1. Componentes del Modelo de Análisis: Mecanismos de Participación Ciudadana, Etapas del Proceso de Políticas Públicas, Factores de Desconfianza, y Estrategias para Generar Confianza.....	35
2.4.2. Modelo de Análisis para la Participación Ciudadana en la creación de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en el municipio de Puebla .....	36
Capítulo III. Marco Contextual. Participación Ciudadana en las Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en México y Puebla. ....	39
3.1 Evolución de la participación ciudadana .....	40
3.1.1 Evolución de la participación ciudadana en México.....	42
3.2. Marco legal e institucional: Las modalidades de participación ciudadana en México	49
3.2.1. Modalidades de participación ciudadana en Puebla .....	53
3.2.2. Instrumentos de participación ciudadana en el estado y la ciudad de Puebla: Ejemplos .....	57
3.2.3. Participación ciudadana en el municipio de Puebla: El IMPLAN.....	59
3.3. Desconfianza en el gobierno y participación ciudadana en México .....	61
3.3.1. Contexto sobre la Desconfianza Ciudadana en el Gobierno en Puebla.....	63

Capítulo IV. Marco Metodológico .....	66
4.1 Diseño de la investigación.....	67
4.2 Técnica de investigación .....	67
4.2.1 Nombre de la técnica cuantitativa: Encuesta .....	68
4.3 Instrumento de investigación.....	69
4.3.1 Nombre del instrumento correspondiente a la técnica cuantitativa .....	74
4.4 Análisis de resultados .....	74
4.5 Discusión de los resultados.....	83
4.6 Hallazgos .....	85
4.7 Propuesta.....	87
Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones.....	89
4.1. Conclusiones.....	89
4.2 Recomendaciones.....	90
Referencias.....	92

## Resumen

La participación ciudadana en las políticas públicas de seguridad ciudadana es crucial para mejorar la gobernanza y asegurar que las estrategias de las autoridades locales se alineen con las necesidades de la población. En el municipio de Puebla, los ciudadanos son fundamentales en la identificación de problemas de seguridad y en la colaboración con las fuerzas del orden. Sin embargo, el nivel de involucramiento varía según factores como la confianza en las autoridades y la efectividad de las políticas de seguridad implementadas.

La percepción de la participación ciudadana en el municipio de Puebla está influenciada por dinámicas sociales, políticas y económicas. La violencia y delincuencia generan desconfianza, limitando la disposición de los ciudadanos a participar activamente. Las políticas públicas de seguridad ciudadana municipal pueden ser vistas como inadecuadas si no logran involucrar a la ciudadanía, lo que resalta la necesidad de entender cómo los habitantes perciben su capacidad para influir en decisiones de seguridad y cómo evalúan la transparencia y efectividad de estas políticas.

Este enfoque permite identificar posibles fallas en la comunicación y en la relación entre el gobierno y la sociedad, así como los factores que promueven o limitan la participación activa de la ciudadanía en la formulación y evaluación de las políticas públicas.

A través de este estudio detallado de la percepción de los ciudadanos, se pretende ofrecer una comprensión más profunda de los mecanismos que facilitan o dificultan su involucramiento en las decisiones de seguridad. Además, se busca identificar las oportunidades para mejorar la cooperación entre las autoridades municipales y los ciudadanos, promoviendo un modelo de seguridad más inclusivo, participativo y efectivo. Esto no solo contribuiría a una mayor seguridad en Puebla, sino que también fortalecería el tejido social, fomentando la confianza mutua y la cohesión comunitaria en la lucha contra la delincuencia.

**Conceptos Clave:** Percepción ciudadana, Mecanismos de Participación ciudadana, Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana.

## **Abstract**

Citizen participation in public policies on citizen security is crucial to improve governance and ensure that local authorities' strategies are aligned with the needs of the population. In the municipality of Puebla, citizens are fundamental in identifying security problems and in collaborating with law enforcement. However, the level of involvement varies according to factors such as trust in authorities and the effectiveness of the security policies implemented.

The perception of citizen participation in the municipality of Puebla is influenced by social, political and economic dynamics. Violence and crime generate mistrust, limiting citizens' willingness to actively participate. Municipal citizen security public policies can be seen as inadequate if they fail to involve citizens, which highlights the need to understand how residents perceive their ability to influence security decisions and how they evaluate the transparency and effectiveness of these policies.

This approach allows us to identify possible failures in communication and in the relationship between government and society, as well as the factors that promote or limit the active participation of citizens in the formulation and evaluation of public policies.

Through this detailed study of citizens' perception, we aim to offer a deeper understanding of the mechanisms that facilitate or hinder their involvement in security decisions. In addition, we seek to identify opportunities to improve cooperation between municipal authorities and citizens, promoting a more inclusive, participatory and effective security model. This would not only contribute to greater security in Puebla, but would also strengthen the social fabric, fostering mutual trust and community cohesion in the fight against crime.

**Key concepts:** Citizen perception, Citizen Participation Mechanisms, Public Policies and Citizen Security.

## **Introducción**

La participación ciudadana en cada uno de los gobiernos democráticos es fundamental, ya que la ciudadanía anteriormente solo exigía que su voto contara, sin embargo en la actualidad, demanda sus derechos a través de sus gobernantes en los cuales pone toda su confianza para garantizar sus garantías establecidas en los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Plan Nacional de Desarrollo y Plan Estatal de Desarrollo, así como sus derechos en materia de seguridad, salud, educación, laboral, económica, entre otros.

Si bien es cierto que cada gobierno estatal y municipal son los responsables de su población, se desconoce en qué medida toman en cuenta las necesidades o proyectos de mejora de la sociedad, y a través de qué tipo de vinculación las comienzan a conocer, para garantizar la atención de una necesidad general y no de intereses particulares.

Diversos factores influyen en la participación ciudadana y en la toma de decisiones relacionadas con la seguridad en el municipio de Puebla. Estos factores son de gran importancia y merecen ser investigados, ya que la seguridad ciudadana es un tema prioritario para la población.

La inseguridad es una preocupación constante en todos los niveles de gobierno y, según la información empírica disponible, es uno de los problemas que más inquieta a la ciudadanía a nivel nacional. Por esta razón, resulta fundamental fomentar la participación ciudadana, permitiendo que la población contribuya con propuestas y aportaciones que enriquezcan las políticas públicas implementadas por los gobiernos y aseguren beneficios reales para la sociedad.

El afirmar que no hay participación ciudadana es una premisa muy arriesgada y más si se buscara conocerse a nivel nacional, por eso he tomado la determinación de acotarla al municipio de Puebla, del cual durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, se podrá conocer las causas que motivan la no participación ciudadana o la mejora de la misma para que las personas que toman decisiones en el gobierno municipal puedan implementar políticas públicas acordes a la realidad social y de seguridad.

## **Capítulo I. Planteamiento del Problema**

### **1.1 Planteamiento del problema**

En el municipio de Puebla, la ciudadanía no participa en las políticas públicas que influyan en la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana municipal, éstas las asume de manera directa el gobierno municipal a través del Presidente Municipal, su Ayuntamiento, y el Secretario de Seguridad Ciudadana Municipal que es el ejecutor de los acuerdos tomados por el pleno.

La Ley Orgánica Municipal del Gobierno del Estado de Puebla, en sus artículos 115, 116 y 117, señala al Consejo de Planeación Municipal (COPLAMUN), como un órgano de participación social y consulta, auxiliar del Ayuntamiento en las funciones relativas a la planeación, el cual cuenta con la intervención de los sectores público, social y privado. Dicho Consejo genera propuestas que se habrán de convertir en políticas públicas a implementarse durante el ejercicio de gobierno. Las que una vez incorporadas y aprobadas en el Plan de Gobierno Municipal se concreten, en beneficios para la ciudadanía.

El incremento de la inseguridad en el municipio de Puebla, de acuerdo a la información empírica antes señalada, nos muestra que la preocupación ciudadana va en aumento, lo cual nos hace pensar que la ciudadanía debiera tener mayor interés a participar en los temas relacionados con seguridad pública, mediante propuestas que les beneficien, sin embargo dicha situación no se ve reflejada; por consecuencia, se puede observar que existe un problema, lo cual es una de las motivaciones del presente trabajo, el determinar qué factores inciden en la participación ciudadana. Actualmente existen diversos estudios “que analizan como en la lucha por la transparencia y la corrupción se han cometido excesos que han construido políticas e instituciones sumamente costosas con muy pocos resultados objetivos, sumado a un proceso continuo de caída en la confianza de la sociedad” (Merino, 2010, p. 77).

De acuerdo a la problemática existente y con el objetivo fijado para poder determinar cuáles son los factores que inciden en la participación ciudadana y toma de decisiones de seguridad ciudadana en el municipio en estudio, se considera que “una situación no adquiere el rango de problema público a menos que actores sociales

concretos atribuyan características negativas a dicha situación por medio de discursos que la vinculen con valores sociales no atendidos” (Merino, 2010, p. 101).

## **1.2 Justificación**

En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, menciona lo siguiente: “...Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...”(C.P.E.U.M., Art. 115, Última Reforma D.O.F. 18-11-2022), da sustento a que el municipio goza de autonomía en la toma de sus decisiones, y no existe autoridad intermedia entre este y los gobiernos de los estados; asimismo, es gobernado y administrado por un Ayuntamiento de acuerdo a la población de cada municipio.

A fin de consolidar la autonomía municipal, el artículo antes mencionado ha sido reformado en reiteradas ocasiones, en busca de fortalecer a este ámbito de gobierno para ofrecer soluciones a las demandas de la ciudadanía, y una de ellas siendo la seguridad ciudadana municipal; derivado de ello, los ciudadanos cuentan con el Consejo de Planeación Municipal (COPLAMUN), en el cual pueden acudir para llevar sus propuestas de interés.

Sin embargo, aún con la existencia del mencionado Consejo de Planeación Municipal, la ciudadanía muestra apatía y escepticismo para participar en temas de seguridad ciudadana, lo cual justifica el presente trabajo de investigación, ya que es importante determinar qué factores inciden en la participación ciudadana, ya que esta debe de ser prioritaria para la toma de decisiones por parte del gobierno municipal, al incluir políticas públicas surgidas desde las necesidades de la ciudadanía.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el año 2020, el municipio de Puebla contaba con 1,692,181 habitantes, lo cual representa un 25.7% de la población estatal, y existe una relación de que por cada 100 mujeres existen 91 hombres; la edad mediana de la población es de 31 años o menos y existen 44 personas en edad de dependencia por cada 100 en edad productiva (INEGI, 2020).

Por lo anteriormente descrito y por los datos que tenemos de su población, el problema de la inseguridad en el municipio se vuelve esencial y más si la participación ciudadana es nula.

La presente investigación pretende que la ciudadanía pueda conocer los mecanismos participación para la generación de propuestas concretas que la beneficien en el tema de seguridad ciudadana, y así el Ayuntamiento las tome en consideración e incorpore al Plan Municipal de Desarrollo, y del que una vez aprobado, surjan políticas públicas a implementar en dicho periodo de gobierno, lo cual tendría como consecuencia que las propuestas de los ciudadanos sean tomadas en cuenta en la toma de decisiones y que sus necesidades se atiendan de manera prioritaria.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; señala en su artículo 102 que la conformación del Ayuntamiento de cada municipio será de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en su artículo 84, menciona como “Los Ayuntamientos, para aprobar Bandos de Policía y Gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen la Administración Pública Municipal y dentro de sus respectivas jurisdicciones, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, asegurando la participación ciudadana y vecinal; llevarán a cabo el proceso reglamentario, que comprenderá las etapas de propuesta, análisis, discusión, aprobación y publicación...” (Ley Orgánica Municipal, Art. 84, 04/10/2024).

El artículo 84 de la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de Puebla, precisa que los ayuntamientos promoverán la participación de sus habitantes atendiendo a lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla; la participación a que se refiere el artículo 6 de la mencionada Ley de Participación Ciudadana, es con el objeto de regular el proceso democrático en el ámbito de competencia del Estado y los Municipios, a través de los mecanismos a que refiere el artículo 2 de la mencionada Ley de Participación Ciudadana, como son el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Ello no es limitativo a que la participación ciudadana

pueda darse en otros rubros como en Seguridad Pública municipal de acuerdo a las condiciones previstas en la mencionada Ley Orgánica Municipal.

A través del Consejo de Planeación Municipal (COPLAMUN), y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 fracción I párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, menciona que “Los habitantes, vecinos, comisiones y Consejos de Participación Ciudadana de un Municipio, podrán elaborar propuestas de este tipo de ordenamientos por conducto de los Regidores del Ayuntamiento de que se trate o miembros del Consejo Municipal en su caso” (Ley Orgánica Municipal, Art. 84, 04/10/2024), lo cual de manera empírica se puede observar que no sucede, ya sea por desconocimiento del procedimiento de la presentación de las propuestas, así como por la desconfianza en hacerlo. Dicha situación se deberá de corroborar de manera directa ante los ciudadanos con información cuantitativa que se obtendrá y presentará en el presente estudio.

### **1.3 Objetivos**

#### ***1.3.1 Objetivo general***

Conocer si la participación ciudadana en el municipio de Puebla para la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana municipal existe o cuales son los factores que inciden en la misma para la toma de decisiones

#### ***1.3.2 Objetivos específicos***

- Revisar los mecanismos del gobierno municipal para incentivar la participación ciudadana en materia de seguridad ciudadana municipal.
- Conocer la confianza que tiene la ciudadanía en el gobierno municipal y las autoridades de seguridad ciudadana municipal.
- Determinar la confianza que tiene la ciudadanía para participar en la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana municipal.

### **1.4 Preguntas de investigación.**

¿Cuáles son los mecanismos que inciden en la participación ciudadana y toma de decisiones para la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el municipio de Puebla durante el periodo 2018 - 2024?

## **1.5 Hipótesis**

El desconocimiento y la desconfianza son causas que afectan en la participación para la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el municipio de Puebla.

## **1.6. Materiales, métodos y técnicas aplicadas al estudio**

Se utilizará un instrumento de encuesta cara a cara (Dykema, 2008), vía internet (Vehovar, 2008) y vía telefónica (Lavrakas, 2008) como técnicas de investigación en la opinión pública.

Dicho instrumento constara de cuatro dimensiones: Percepción de la seguridad en la ciudad de Puebla, Efectividad de las instituciones de seguridad pública, Mecanismos de participación ciudadana y políticas públicas, y la Disposición a colaborar en los mecanismos de participación ciudadana; con 22 reactivos en total.

## **Capítulo II. Marco Teórico. Participación Ciudadana en las Políticas Públicas**

El presente capítulo tiene como objetivo principal investigar los mecanismos que inciden en la participación ciudadana y la toma de decisiones para la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el municipio de Puebla durante el periodo 2018-2024, así como explorar las implicaciones de la percepción que los ciudadanos tienen sobre dichos mecanismos. Para comprender la complejidad de este fenómeno, es esencial abordar la definición de participación ciudadana y su relevancia en la democracia, así como comprender los diferentes tipos de participación, su relación con las perspectivas democráticas y los factores que la impactan. Asimismo, es relevante describir y explicar las modalidades de participación en relación a los instrumentos que existen de participación ciudadana, de manera tal que sea posible comprobar o refutar la hipótesis de trabajo y responder la pregunta de investigación.

Para recordar, la hipótesis de trabajo plantea que, aunque existen mecanismos para la participación ciudadana en la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el municipio de Puebla, el desconocimiento y la desconfianza de los ciudadanos son factores que afectan significativamente su participación en dicho proceso. Así, este capítulo examina los factores que influyen en la participación ciudadana y su efectividad, identificando las condiciones necesarias para una participación efectiva. Se analizan las modalidades de participación y su relación con las políticas públicas y la gobernanza, proporcionando un marco conceptual robusto para entender cómo la inclusión ciudadana puede mejorar la formulación e implementación de políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana.

Este marco teórico no sólo establece las bases para el análisis cuantitativo del caso de estudio, sino que también subraya la importancia de generar confianza en la ciudadanía y aumentar su conocimiento sobre los mecanismos disponibles. Asimismo, este capítulo presenta un modelo de análisis para la participación ciudadana en la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el municipio de Puebla, por lo cual se divide en dos grandes secciones: la primera que aborda la participación

ciudadana, y la segunda que relaciona este fenómeno con los instrumentos de participación y las políticas públicas.

## **2.1. Participación ciudadana: definición y relevancia en las políticas públicas**

La participación ha sido interpretada de diferentes maneras y perspectivas. Clark (2006) la define como la presencia activa y determinante de los ciudadanos en la vida pública, incluyendo todas aquellas acciones voluntarias a través de las cuales la ciudadanía interviene en los asuntos de la comunidad. Esta participación puede concebirse como la creciente vinculación de la sociedad civil en temas públicos, mediante mecanismos diseñados para expresar las necesidades y preocupaciones ciudadanas. De esta manera, se asume que la participación ciudadana implica una relación expresa entre el Estado y la sociedad civil, donde esta última tiene la oportunidad de colaborar con el gobierno y maximizar la democracia (Dahl, 1996).

Como se verá más adelante en este capítulo, ya sea en un modelo de democracia directa, representativa, deliberativa o participativa, desde las distintas perspectivas de la democracia coinciden en un punto: la democracia requiere de la participación ciudadana para funcionar. En la primera, se necesita para tomar decisiones y llegar a consensos; en la segunda, para elegir a los representantes y formar instituciones gubernamentales; en la democracia deliberativa, para que los ciudadanos tengan voz en la toma de decisiones; y en el último de los modelos o perspectiva, para colaborar con el gobierno en la formulación y evaluación de políticas públicas. Sin importar el modelo de democracia que se tenga de esta o perspectiva con que se la mire, la participación ciudadana es esencial para este régimen político, la rendición de cuentas y para que el gobierno realmente represente al pueblo y cumpla su propósito.

Sin embargo, la participación ciudadana no sólo es importante para el proceso democrático, sino también para mantener en equilibrio el poder de los funcionarios públicos y los representantes políticos. Como menciona Mariñez (2009), es fundamental que, una vez elegidos, los representantes sean vigilados para asegurar que están utilizando adecuadamente los recursos del Estado y administrando de manera responsable los fondos públicos. Mientras la rendición de cuentas vertical se refiere al control que tienen los ciudadanos mediante el voto, la rendición de cuentas horizontal se

refiere al control que los ciudadanos pueden ejercer mediante otro tipo de participación (O'Donnell, 1996). De esta manera, la participación ciudadana legitima la gestión del gobierno al supervisar e intervenir en su quehacer de manera legal y legítima.

La participación ciudadana no se limita al voto (Villareal, 2010). Existen diferentes tipos de participación que juegan un papel importante en los regímenes democráticos, permitiendo a la ciudadanía vigilar y controlar a sus gobernantes, así como participar en la gestión pública y las políticas públicas. Al respecto, Villareal Martínez (2010) distingue entre diferentes tipos de participación:

- Participación social: Se refiere a la pertenencia a asociaciones o grupos que defienden intereses comunes. Aquí, el Estado no es el principal interlocutor; en su lugar, son otras instituciones sociales.
- Participación comunitaria: Implica que las personas se organicen para enfrentar desafíos comunes o mejorar el bienestar colectivo. Citando a Cunill (1997), la describe esta modalidad como acciones organizadas de auto-ayuda social, donde el Estado solo proporciona apoyo asistencial.
- Participación política: Esta incluye la participación en partidos políticos, elecciones, parlamentos, y ayuntamientos. También puede incluir huelgas, manifestaciones y paros.
- Participación ciudadana: Es el tipo de participación donde la sociedad interactúa directamente con el Estado, con un enfoque más amplio de lo público. Incluye mecanismos de democracia directa como referendos, plebiscitos, consultas ciudadanas y la revocación de mandato. Además, involucra la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios y en la formulación de políticas públicas.

En este orden de ideas, mientras que en las democracias del siglo XX predominaba la participación política, las democracias contemporáneas del siglo XXI tienden a tener una combinación más amplia de formas de participación (Villareal, 2010). El tipo de participación que se aborda en esta tesis, la *participación ciudadana*, se trata de la intervención organizada de ciudadanos o de organizaciones sociales en asuntos públicos, llevada a cabo en espacios y condiciones específicas, con el objetivo de influir en la toma de decisiones, el control de la gestión gubernamental, y la evaluación de

políticas públicas (Isunza, 2006; Olvera, 2007). Precisamente, este tipo de participación ha crecido en los últimos años gracias a que los gobiernos han creado condiciones que favorecen su desarrollo, como es el caso en México a nivel nacional y local (Villareal, 2010).

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la participación ciudadana se refiere a un acto voluntario de interacción social dirigido a tener parte en alguna actividad pública para influir en su desarrollo y beneficiarse de ella (Bárcena, 2010, p. 6). En este sentido, la CEPAL sugiere tener en cuenta que la participación no puede ser forzada; debe ser el resultado de una decisión voluntaria de los individuos. Además, para ser efectiva, la participación ciudadana requiere acción colectiva y organizada que tenga un sentido de decisión compartida, así como mecanismos idóneos que cuenten con la aceptación de los ciudadanos (Bárcena, 2010).

Ahora bien, una forma eficaz de abordar la participación ciudadana es reconocer que el concepto no es neutral y puede tener diferentes interpretaciones. Cada modo de entender la participación ciudadana lleva implícitos ciertos valores y normas, así como objetivos específicos. En esta tesis, y en base a los conceptos aquí expuestos, la participación ciudadana se define como: *el proceso mediante el cual los ciudadanos, que no tienen cargos públicos, buscan compartir las decisiones sobre asuntos que les afectan e influir en las políticas públicas junto con las autoridades gubernamentales*. En otras palabras, el término *participación ciudadana* abarca cualquier forma de acción colectiva o respuesta de los ciudadanos a iniciativas gubernamentales destinadas a incidir en las decisiones de política pública. Es importante resaltar que la participación ciudadana implica un deseo de tener impacto en el quehacer del gobierno (Parés, 2009).

Uno de los elementos fundamentales de la participación ciudadana es la noción de que los ciudadanos no sólo tienen el derecho, sino también la responsabilidad de involucrarse en la toma de decisiones que les afectan. Desde el año 1970 en el libro *Participación y teoría democrática*, la académica Carole Pateman destaca que la participación ciudadana es esencial para el desarrollo de habilidades democráticas y para la promoción del compromiso cívico. Desde su perspectiva, la participación ciudadana no es sólo un medio para influir en las políticas públicas, sino también un

proceso educativo que fortalece la democracia al fomentar la deliberación y el diálogo horizontal entre gobernados y gobernantes.

Adicionalmente, David Held (1996) subraya que la participación ciudadana tiene múltiples dimensiones y puede tener diferentes grados de intensidad. Por un lado, están los modelos de participación representativa, donde los ciudadanos participan principalmente a través del voto en elecciones periódicas. Por el otro, se encuentran los modelos de democracia participativa, donde la implicación ciudadana es más constante y directa, permitiendo a los ciudadanos intervenir en la toma de decisiones a través de mecanismos como referendos, asambleas ciudadanas, y otros procesos deliberativos.

A pesar de un consenso general en la literatura sobre la importancia y el valor de la participación ciudadana, persisten las diferencias respecto a cómo llevarla a la práctica. Los desafíos para transformar valores abstractos en acciones concretas a menudo generan desacuerdos sobre la mejor manera de implementar la participación ciudadana en la gestión pública (Ziccardi, 2010). Es decir, aunque se reconoce que incluir la participación ciudadana en las políticas públicas es deseable y necesaria, sigue siendo un reto encontrar métodos o mecanismos que equilibren la racionalidad técnica con la sensibilidad hacia las necesidades de la comunidad.

Una de las cuestiones centrales en el debate sobre la participación ciudadana radica en la tensión entre la toma de decisiones democrática y la toma de decisiones racional con foco en la eficiencia (Ziccardi, 2010). Por un lado, se argumenta que la participación directa de la ciudadanía puede ser incompatible con decisiones que requieren alta complejidad técnica y racionalidad, dejando poco espacio para la implicación ciudadana (DeSario y Langton, 1987, citados en Ziccardi, 2010). Por otro lado, se pone en duda que un enfoque puramente científico y tecnocrático pueda resolver los problemas sociales o ser la mejor respuesta ante políticas públicas cada vez más complejas y sociedades más heterogéneas (Nelkin, 1981; Fung y Wright, 2003, citados en Ziccardi, 2010).

Este dilema pareciera limitar la participación ciudadana a dos opciones: políticas públicas cerradas y supuestamente eficientes o políticas públicas abiertas y sensibles a las necesidades de la población, aunque a veces menos preocupadas por la eficiencia

(Ziccardi, 2010). Sin embargo, existe un enfoque más equilibrado que consiste en ver la participación ciudadana no como un fin en sí mismo, sino como un medio para incorporar elementos de gobernanza democrática que permitan un proceso de toma de decisiones más inclusivo y racional (Kweit, 1984; Held, 1996). De tal manera, los mecanismos de participación son fundamentales para una ciudadanía involucrada en las políticas públicas del gobierno.

En resumen, el concepto de participación ciudadana es amplio y multifacético, abarcando desde la participación en procesos electorales hasta la implicación directa en la creación de políticas públicas. A medida que las sociedades se vuelven más complejas y diversas, el desafío radica en encontrar formas de fomentar la participación ciudadana que sean inclusivas, eficaces y coherentes con los principios democráticos contemporáneos (Grau, 2010). Esto requiere un equilibrio entre la necesidad de eficiencia y la importancia de la participación, reconociendo al mismo tiempo el valor que la ciudadanía activa y comprometida puede aportar a la gobernanza democrática.

### ***2.1.1. Participación ciudadana y democracia***

Lo que se entiende como participación ciudadana fuera del ámbito electoral varía según el modelo de democracia o la perspectiva de la teoría democrática que se tome de referencia para comprender el proceso político. Sostiene David Held (2001) que, en las versiones más representativas de democracia, se percibe como algo que podría poner en riesgo la estabilidad del sistema, y se tiende a limitar la incorporación ciudadana en las actividades de gobierno. En contraste, el modelo participativo considera la implicación ciudadana como esencial para abordar la complejidad y el pluralismo inherentes a los procesos democráticos. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana es un componente fundamental para un proceso político saludable y se debe maximizar para fomentar la vitalidad de la comunidad y la creación de bienes públicos, con instituciones que incentiven la rendición de cuentas (Held, 2001).

Para la teoría mínima, procedimental o elitista de la democracia (Schumpeter, 1983), el papel fundamental de los ciudadanos en la democracia es el voto, el cual determina quién dirige el gobierno. Este modelo asume que el proceso democrático funciona cuando todos los ciudadanos tienen la oportunidad de votar. En cambio,

modelos más republicanos, pluralistas o deliberativos de la democracia abogan por una mayor implicación ciudadana en la toma de decisiones públicas, argumentando que el compromiso activo de los ciudadanos ayuda a desarrollar virtudes cívicas y a promover el bien común (Dahl, 1987; Almond y Verba, 1965; Putnam, 1995). El dilema entre representación y participación se resuelve con el argumento de la complementariedad (Pateman, 1970): el uso de mecanismos deliberativos y directos para que los ciudadanos participen en las decisiones públicas puede corregir las deficiencias del sistema representativo, asegurando una representación más adecuada de los grupos con menor influencia (Held, 2001).

En este orden de ideas, la concepción republicana del Estado y de la acción política va más allá del simple rol de mediación que desempeñan los sistemas de partidos en las democracias representativas. En lugar de centrarse sólo en procesos electorales, esta visión deliberativa y participativa de la democracia considera al Estado y la política como una comunidad ética, donde las relaciones entre ciudadanos reflejan un entramado solidario. Precisamente, esta forma de relación social refuerza la idea de que todos los ciudadanos son libres e iguales, y “fomenta la solidaridad” (Habermas, 1999, p. 232).

En esta perspectiva maximalista de la democracia (Riker, 1982), la democracia republicana y la participación ciudadana están intrínsecamente vinculadas. El discurso moderno sobre gobernabilidad democrática y el principio normativo de participación ciudadana sugieren una aproximación más comunitaria para el sistema político (Olvera, 2003). Asimismo, este enfoque se alinea con los planteamientos de organismos financieros multinacionales que insisten en la necesidad de abrir el gobierno al escrutinio público y promover una mayor participación popular (BID, 2019). La idea central es que “la participación ciudadana permite a los ciudadanos influir en las decisiones públicas, mejorando así la eficiencia y eficacia en el ejercicio del poder” (Olvera, 2003, p. 23). Precisamente, para que esta posibilidad tome lugar existen ciertos factores intervinientes que son importantes considerar.

### **2.1.2. Condiciones para la participación ciudadana**

En un régimen democrático, la participación ciudadana necesita estructuras sólidas que la respalden y estrategias que realmente permitan la intervención significativa

de la ciudadanía en los asuntos públicos. Requiere que el Estado genere las condiciones adecuadas para que pueda florecer. Para ello, hay cuatro requisitos básicos que cualquier sistema político debe cumplir, para consolidar la participación ciudadana: 1) Respeto por las garantías individuales; 2) Canales institucionales y marcos jurídicos sólidos; 3) Transparencia y acceso a la información; y, 4) Confianza ciudadana en las instituciones democráticas (Held, 1996; Dahl, 1999).

El primer requisito es el respeto por las garantías individuales, que es fundamental para una participación ciudadana efectiva. En los regímenes autoritarios, las autoridades suelen violar sistemáticamente los derechos individuales fundamentales, recurriendo a la violencia, el acoso, la tortura y, en algunos casos, el asesinato de aquellos que se oponen al gobierno (Held, 1996). En democracia, en cambio, para que la ciudadanía tenga la libertad de involucrarse en los asuntos públicos sin miedo a represalias, el Estado debe garantizar el respeto por la libertad, la seguridad, la igualdad y la propiedad (Held, 1996). Si estas condiciones no se cumplen, las personas se abstendrán de participar por temor a sufrir consecuencias negativas.

El segundo requisito es la creación de canales institucionales y marcos jurídicos para la participación ciudadana. Esto implica que las autoridades establezcan leyes que regulen y fomenten la participación, además de instituciones que garanticen la aplicación de dichas leyes (Held, 1996). Sin estos mecanismos, la participación ciudadana puede volverse simbólica o poco efectiva.

La transparencia y el acceso a la información son también cruciales. Precisamente, el acceso a la información se refiere a la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno, permitiendo que la sociedad supervise y evalúe las políticas públicas y el desempeño gubernamental (Held, 1996). Es decir, los ciudadanos deben tener la libertad de acceder a información precisa y confiable para poder tomar decisiones informadas, para participar.

Finalmente, la confianza ciudadana en las instituciones democráticas es esencial para que la participación ciudadana prospere (Held, 1996). Si los ciudadanos no confían en que las instituciones cumplen con su deber de velar por el bien común, es poco probable que participen. La desconfianza puede ser consecuencia de malas prácticas,

corrupción, o la percepción de que las instituciones favorecen a ciertos grupos sobre otros (Held, 1996). Sin confianza, la ciudadanía se distanciará del proceso democrático y evitará involucrarse en la toma de decisiones.

Estos cuatro elementos son necesarios para la participación ciudadana en democracia. Sin ellos, la participación será limitada y esporádica. En este sentido, es posible argumentar que existen ciertos factores que contribuyen a los bajos niveles de participación ciudadana en el ejercicio de la democracia (Dahl, 1999; Held, 1996).

Los bajos niveles de participación ciudadana están relacionados con la crisis de representatividad en los partidos políticos tradicionales, el creciente nivel de desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas, y la falta de respuesta efectiva del Estado a las necesidades de las comunidades (Held, 1996). De igual manera, Serrano (2015) identifica que: “el desinterés de los ciudadanos en asuntos públicos, la falta de confianza en las instituciones, las violaciones a las garantías individuales y la carencia de transparencia y rendición de cuentas. Estas razones han llevado a una marcada reducción en la participación ciudadana” (Held, 1996, p. 113). Es decir, las condiciones que se requieren para una participación ciudadana efectiva son fundamental de revisar para comprender la percepción que tienen los ciudadanos de Puebla sobre los mecanismos de participación ciudadana en materia de políticas públicas de seguridad.

### ***2.1.3. Factores para una participación ciudadana efectiva***

Como se ha mencionado anteriormente, diversos factores impactan en la participación ciudadana, su nivel y efectividad. Autores como Conrad, Cassar, Christie y Fazey (2011) identifican tres grupos de factores principales: factores sociales, factores políticos/institucionales y factores relacionados con la sociedad civil (Conrad et al., 2011). Es decir, no hay una sola causa.

Los factores sociales que influyen en la participación ciudadana incluyen el tamaño de la comunidad, el nivel de desarrollo económico, el sentido de pertenencia y la actitud de las élites hacia la participación ciudadana (Conrad et al., 2011). Por otra parte, es importante tener en cuenta los factores institucionales y las capacidades de las autoridades y de los funcionarios públicos para cumplir con sus tareas (Speer, 2012). Es decir, para que la participación ciudadana suceda y tenga cierto éxito se requieren

capacidades por el lado de la ciudadanía aunadas al compromiso político de los gobernantes de sumar los recursos institucionales y humanos adecuados.

En un entorno donde prevalece la desafección política y el escepticismo hacia la política, el éxito de la participación ciudadana depende de una sociedad civil activa, informada y comprometida (Held, 1996). Para que participe se requiere una ciudadanía que tenga la suficiente confianza en la democracia y el sistema político. En este sentido, la desconfianza hacia las instituciones públicas es una de las principales barreras para la participación ciudadana (Held, 1996). Al mismo tiempo, la falta de conocimiento de las vías de participación ciudadana puede limitar la participación ciudadana y aumentar la desafección (Held, 1996).

Aunado a lo anterior, Robert Dahl (1999) y David Held (2001) plantean que la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas se debe a varios factores, entre los que destacan la percepción de corrupción, la ineficacia y la falta de transparencia en la gestión gubernamental. Cuando los ciudadanos creen que las instituciones no están actuando en su mejor interés o que están trabajando para beneficios particulares, se sienten desmotivados para participar en los procesos democráticos. En este sentido, la corrupción, en particular, erosiona la confianza pública y la participación (Dahl, 1999; Held, 1996).

Estudios han demostrado que la percepción de corrupción reduce la participación ciudadana porque los ciudadanos sienten que su participación no tendrá un impacto significativo, pues las decisiones están predeterminadas por intereses corruptos (Warren, 2004). Además, la ineficacia en la prestación de servicios públicos y la falta de respuesta a las demandas ciudadanas refuerzan la idea de que el sistema no es capaz de resolver los problemas cotidianos de la población, lo que lleva a una apatía generalizada hacia los mecanismos de participación (Ferreira, Azevedo y Menezes, 2012).

En este sentido, según el informe de Latinobarómetro (2023), solo el 24% de los latinoamericanos confía en sus gobiernos y, aproximadamente, el 70% de los ciudadanos en América Latina creen que su gobierno no rinde cuentas adecuadamente. Esta cifra revela una crisis de legitimidad que afecta a la mayoría de los países de la región por la falta de transparencia. La desconfianza en las instituciones se debe en gran medida a la

percepción de corrupción, la ineficacia administrativa y la falta de transparencia de los gobiernos (Latinobarómetro, 2023). Así, cuando los ciudadanos perciben que los recursos públicos se desvían para beneficio privado y que las decisiones políticas están influenciadas por intereses corruptos, su motivación para participar en procesos democráticos o de formulación de políticas públicas disminuye significativamente (Warren, 2004).

Otra problemática significativa es la falta de conocimiento sobre los instrumentos de participación ciudadana que dispone el Estado (Held, 2000; Serrano, 2015). La información es esencial para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a participar en los asuntos públicos. Sin embargo, la falta de transparencia y la ausencia de programas de educación cívica contribuyen a que muchos ciudadanos no estén familiarizados con los mecanismos disponibles para la participación, como referendos, consultas populares y presupuestos participativos (Serrano, 2015). Así, “la falta de transparencia no sólo impide la participación informada, sino que también alimenta sospechas de corrupción y mala gestión, lo que profundiza la desconfianza de la ciudadanía en el gobierno” (Serrano, 2015, p. 118).

Por otro lado, la desconfianza hacia las instituciones también se relaciona con la percepción de que las decisiones políticas no reflejan los intereses y necesidades de la ciudadanía. Latinobarómetro (2023) destaca que alrededor del 60% de los ciudadanos del continente siente que su voz no es escuchada en el proceso político. Esta percepción de exclusión se vincula a la estructura misma de las instituciones democráticas, que a menudo priorizan los intereses de élites políticas y económicas sobre los de la población general (Serrano, 2015). De esta manera, cuando los ciudadanos sienten que sus preocupaciones no son consideradas y que su participación no tiene impacto real, se desconectan del Estado y la comunidad, desmotivándose y optando por no involucrarse en los mecanismos de participación ciudadana (Tamayo, 2015).

La combinación de estos factores –corrupción, ineficacia, falta de transparencia y percepción de exclusión– crea un entorno de profunda desconfianza hacia las instituciones públicas (Serrano, 2015; Held, 1996). Esta desconfianza no sólo reduce la participación ciudadana en procesos electorales, sino que también limita el uso de

mecanismos de participación directa, como referendos, consultas populares, presupuestos participativos, y espacios deliberativos como consejos de participación ciudadana (Tamayo, 2015). Asimismo, la falta de conocimiento sobre estos mecanismos es tanto una causa como una consecuencia de la desconfianza (Serrano, 2015). En pocas palabras, sin confianza en las instituciones del Estado, los ciudadanos no ven el valor de informarse y utilizar los instrumentos de participación disponibles.

En conclusión, para responder la pregunta de investigación de esta tesis, es necesario conocer empíricamente los factores sociales, políticos/institucionales y de la sociedad civil del caso de estudio y cómo impactan en la participación ciudadana en el municipio de Puebla. Es decir, para que la participación ciudadana sea efectiva se requiere una combinación de voluntad política, recursos institucionales y materiales adecuados, y un fuerte compromiso por parte de la sociedad civil para crear procesos participativos significativos y sostenibles. En resumen, se requiere de ciertos factores e instrumentos para que exista participación ciudadana en las políticas públicas del gobierno; pero también se precisan condiciones específicas como la confianza de los ciudadanos en el gobierno, de manera tal que la participación ciudadana sea lo más efectiva posible, y que la percepción de los ciudadanos sobre las modalidades y los mecanismos existentes de participación ciudadana en políticas de seguridad sea positiva.

## **2.2. Las modalidades de la participación ciudadana y su relación con las políticas públicas**

Las modalidades de participación ciudadana abarcan desde la mera recepción de información hasta la toma de decisiones conjuntas, y cada una de estas formas tiene una relación directa con las políticas públicas. En este sentido, Pagani (2010) sostiene que existen diversas modalidades de participación que hay que tomar en cuenta. Las principales modalidades son las siguientes:

- Participación informativa: Consiste en la transferencia de información entre la comunidad y el Estado. Aquí, el Estado comparte información con la ciudadanía, mientras que la comunidad también proporciona datos al gobierno. Aunque este

intercambio de información es importante, no implica un compromiso vinculante por parte del gobierno.

- Participación consultiva o de cooperación: En esta modalidad, los ciudadanos pueden expresar sus opiniones y voluntades sobre ciertos temas o decisiones. Sin embargo, estas opiniones no son vinculantes para las autoridades. Si bien la participación consultiva permite que las autoridades tengan una idea de lo que piensan los ciudadanos, no garantiza que sus aportaciones se traduzcan en acciones concretas.
- Participación decisoria o de co-gestión: Representa el nivel más alto de participación ciudadana, donde los ciudadanos y las autoridades estatales comparten la toma de decisiones. Esta modalidad implica que los ciudadanos colaboren con el gobierno en la planificación, implementación y monitoreo de proyectos y políticas. Aquí, además de expresar ideas y opiniones, los ciudadanos tienen un cierto grado de poder y autoridad.

En términos generales, la modalidad o nivel más frecuente de participación ciudadana es la informativa (Pagani, 2010). Esto se manifiesta en la comunicación entre el gobierno municipal y la ciudadanía, donde el gobierno comparte información sobre sus actividades y proyectos a través de diversas plataformas y canales de comunicación. Sin embargo, la participación consultiva es limitada, y la participación decisoria es poco común (Pagani, 2010).

En cuanto a este último nivel, como se dijo, los ciudadanos participan para contribuir en el proceso de toma de decisiones. Aquí, la participación de los ciudadanos trasciende el proceso deliberativo y se convierte en un elemento indispensable para la toma de decisiones públicas (Pagani, 2010). Este es quizá el nivel de participación ciudadana que compromete un mayor y más importante espacio para la sociedad dentro del ciclo de las políticas públicas (Cunill, 1997). Sin embargo, la co-decisión es una escala difícil de alcanzar, ya que supone un alto grado de compromiso de los ciudadanos con el interés público, así como de los actores gubernamentales con el respeto y acatamiento de la decisión adoptada (Cano Blandó, 2018).

De lo anterior se desprende una posible pugna o dicotomía entre la “participación consultiva” y la “participación decisoria”. Al respecto, Cunill indica que “la primera modalidad es sostenida fundamentalmente desde los ámbitos gubernamentales [...], la segunda, en cambio, aduciendo que el problema central es lograr compartir el poder político –en función de su redistribución– solo acepta una injerencia directa en los procesos de toma de decisiones” (Cunill, 1997, p. 103). Es decir, la participación consultiva es mucho menos común que la decisoria; aunque existen ejemplos de mecanismos de participación en el nivel decisorio, como el presupuesto participativo y los consejos ciudadanos con poder de decisión. Precisamente, a continuación, se presentan de manera teórica instrumentos que dan forma a las modalidades de participación; posteriormente, en el marco contextual de esta tesis se presentan los mecanismos de participación ciudadana que corresponden para el caso del municipio de Puebla y los niveles o modalidades de participación que se exponen aquí.

### ***2.2.1. Modalidades de participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas***

La participación ciudadana se relaciona a las reformas del Estado y las innovaciones introducidas por los espacios de gobernanza en una sociedad democrática. En ese contexto y ligado al fenómeno de gobernanza<sup>1</sup>, dentro de la teoría de la nueva gestión pública (NGP), se entiende que la participación ciudadana es parte de las políticas públicas de los gobiernos (Cano Blandón, 2008). Es decir, bajo este patrón normativo, la sociedad adquiere un rol determinante.

Las políticas públicas son entendidas como “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes” (Aguilar, 1992, p. 36). El proceso de las políticas públicas se divide en las siguientes etapas: surgimiento del problema e inclusión en la agenda, formulación y adopción del programa de política o etapa de diseño, implementación de la política y evaluación de la política (Aguilar, 1992).

---

1       Gobernanza se refiere a los procesos, estructuras y mecanismos a través de los cuales una sociedad, organización o entidad pública gestiona sus asuntos, toma decisiones y ejerce autoridad. Este concepto enfatiza la participación de diversos actores, como el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, en la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusividad (Rhodes, 1996).

Así, la participación ciudadana puede manifestarse en varias etapas del proceso de políticas públicas: desde la identificación y definición de problemas, pasando por el diseño y la implementación de políticas, hasta su evaluación.

En este sentido, es esencial comprender las diferentes modalidades de participación ciudadana y su relación con las políticas públicas y sus etapas. Como se ha argumentado, las políticas públicas no sólo son decisiones gubernamentales, sino también integran la opinión, participación, corresponsabilidad y recursos de los ciudadanos (Cano Blandón, 2008). Precisamente, a continuación, se analiza las modalidades de participación ciudadana en las diferentes fases del proceso de políticas públicas, destacando cómo estas modalidades influyen en la construcción, implementación y evaluación de las políticas, resaltado esta última.

### **2.3. Participación ciudadana en el surgimiento del problema y en la inclusión en la agenda**

La etapa inicial del proceso de políticas públicas, conocida como la definición del problema, es crucial para la participación ciudadana en su modalidad informativa y consultiva. Esta fase comprende las representaciones y la tematización que los actores gubernamentales y no gubernamentales realizan de una situación no deseable o problema social, del cual surge la decisión de incluirlo en la agenda de políticas como problema público (Aguilar, 1992). Es decir, esta fase una de las más propicias para la intervención de los actores sociales, particularmente a través del papel que desempeñan los medios de comunicación y los movimientos sociales en la forma de abordar el asunto (Aguilar, 1992).

#### **2.3.1. En el diseño de la política**

En la etapa de diseño de la política, se establecen las bases técnico-jurídicas sobre las que se asientan los objetivos, instrumentos de intervención y modalidades operacionales de la acción pública. Estos elementos deben estar organizados de manera coherente para lograr el impacto deseado (Cano Blandón, 2008). Dado que a menudo se considera un momento técnico dominado por cálculos de costo-beneficio y el diagnóstico del problema (Aguilar, 1992), la formulación y adopción del contenido de la política está ligada al nivel consultivo y decisorio de la participación ciudadana. Es decir,

la participación de los ciudadanos, aunque limitada por los procesos legislativos y el grado de formalización, es esencial para asegurar la aceptación y éxito de la política.

### **2.3.2. En la implementación**

La etapa de implementación es entendida como el conjunto de procesos que, tras la fase de programación o diseño, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública, es decir, se trata de la ejecución o aplicación de lo planeado (Aguilar, 1992). Esta etapa se relaciona a la modalidad decisoria y de co-gestión dentro de la participación ciudadana. En este sentido, se señala que “contrariamente a la fase de programación, la cual puede llevarse a cabo sin que se establezca ningún contacto directo con la sociedad civil, toda etapa de implementación se dirige, por definición, a actores externos al subsistema político administrativo” (Knoepfel, 2005, p. 145).

Es tal la importancia del papel de los actores políticos y los ciudadanos en esta etapa que se ha llegado a considerar la implementación como un “juego” o proceso competitivo dentro del que se encuentran inmersos los actores (Bardach, 1977, citada en Cano Blandó, 2008). Frente a dicho juego, es preciso realizar un análisis relacional para conocer las interacciones entre los grupos objetivo, beneficiarios finales y grupos terciarios para actuar en consecuencia (Cano Blandó, 2008). Con todo, dentro de la etapa de implementación de la política pública es posible encontrar distintas posibilidades para la intervención de los ciudadanos, como la co-gestión, el monitoreo y la fiscalización del desarrollo de la misma.

### **2.3.3. En la evaluación de la política**

Finalmente, una vez diseñada e implementada una política pública, esta debe ser evaluada para apreciar los efectos logrados. Ligada a la modalidad de co-gestión, existe una tendencia creciente a involucrar mecanismos participativos en la evaluación de políticas, lo cual ayuda a garantizar la veracidad y legitimidad de los resultados publicados (Cano Blandó, 2008). La evaluación puede tener diversos objetivos, como iniciar una medida, legitimar una decisión, mejorar la implementación o controlarla (Aguilar, 1992). Para ciertas políticas, como las de seguridad ciudadana, la participación ciudadana en la evaluación contribuye a la transparencia y efectividad de estas políticas públicas.

Una vez diseñada e implementada una política pública, ésta debe ser objeto de evaluación con el fin de apreciar los efectos logrados por la intervención gubernamental. El grado de compromiso ciudadano en esta etapa depende del tipo de evaluación y del tipo de política del que se trate, ya que, generalmente, las evaluaciones que consisten en procesos de medición técnica para verificar impactos solo llegan a los ciudadanos mediante la publicación de sus resultados (Cano Blandón, 2008). Sin embargo, es creciente la tendencia a involucrar mecanismos participativos en los procesos de evaluación de políticas, puesto que ello permite, en gran medida, garantizar la veracidad de los resultados que son publicados y la legitimidad de la intervención evaluada. El objetivo de la evaluación puede consistir en iniciar una medida, legitimar una decisión, mejorar la implementación, controlarla, entre otros.

En resumen, la participación ciudadana en las políticas públicas es fundamentales en todas las etapas de las políticas, desde la identificación del problema hasta su evaluación. La participación efectiva requiere no sólo la inclusión de los ciudadanos, sino también la creación de mecanismos que permitan su intervención significativa y constructiva, garantizando así políticas públicas más legítimas, transparentes y eficaces. Justamente, dichos mecanismos se presentan a continuación.

#### ***2.3.4. Instrumentos de participación de participación ciudadana***

Tal como se expone en este marco teórico, la participación ciudadana es un pilar esencial en la gobernanza democrática y en la formulación de políticas públicas. Para comprender cómo los diferentes instrumentos de participación se relacionan con las modalidades de participación ciudadana, es crucial examinar estos instrumentos en detalle. Entre otros instrumentos se encuentran: las consultas públicas; los consejos consultivos y consejos de participación ciudadana; las audiencias públicas; los referendos y los plebiscitos; y, las plataformas digitales. Entre las modalidades, como se ha visto, se encuentran: la participación deliberativa o informativa; participación colaborativa; y, participación de co-gestión o decisoria. Por tal motivo, este marco teórico proporciona un modelo para el análisis de la participación ciudadana en las políticas públicas, enfocándose en los instrumentos disponibles y sus respectivas modalidades.

Como primer instrumento de participación ciudadana a destacar se encuentra las consultas públicas. Estas son mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar sus opiniones, preocupaciones y sugerencias sobre temas específicos antes de que se tomen decisiones importantes. Estas consultas permiten a los ciudadanos influir directamente en las decisiones gubernamentales (Fung, 2006). Un ejemplo de este instrumento, es el Programa de Consulta Ciudadana para el Proyecto de Presupuesto Participativo en la Ciudad de México, donde los ciudadanos pueden proponer y votar proyectos comunitarios (Olvera, 2009).

En segundo lugar, los consejos de participación ciudadana y los consejos consultivos son órganos compuestos por representantes de la sociedad civil y del gobierno que trabajan juntos para asesorar en la formulación de políticas. Estos consejos permiten una colaboración estrecha entre actores públicos y privados, fomentando la corresponsabilidad y la cooperación (Cohen y Fung, 2004). En México, el Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es un ejemplo de cómo los consejos consultivos pueden operar para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, los consejos municipales de participación ciudadana (CMPC) son ejemplo de estos instrumentos en los gobiernos locales.

Otro instrumento de participación ciudadana son las audiencias públicas. Estas son reuniones abiertas donde se presentan propuestas de políticas por parte del gobierno y se recogen comentarios de los ciudadanos interesados. Este instrumento es crucial para la transparencia y la rendición de cuentas, ya que permite a los ciudadanos cuestionar y debatir directamente con los responsables políticos (Bohman, 1996). En México, las audiencias públicas para la revisión de la tarifa del transporte público en diversas ciudades son ejemplos de este tipo de participación (Serrano Rodríguez, 2015).

En cuarto lugar, los referendos y plebiscitos son mecanismos que permiten a los ciudadanos tomar decisiones directas sobre cuestiones políticas específicas. Estos instrumentos son una forma de democracia directa, donde la voluntad popular se expresa de manera inmediata y vinculante (Altman, 2011). Un ejemplo notable en México fue el plebiscito sobre el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en 2018.

Por último, es importante destacar a las plataformas digitales porque facilitan la participación ciudadana al proporcionar medios accesibles para la interacción y el debate entre gobernados y gobernantes. Estas herramientas son especialmente útiles en contextos urbanos y pueden incluir desde encuestas en línea hasta foros de discusión y peticiones digitales (Chadwick, 2006). En México, las plataformas *Decide CDMX* o *Change.org* son dos ejemplos de cómo el gobierno y la sociedad pueden generar y utilizar tecnologías digitales para involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones públicas (Serrano Rodríguez, 2015).

En relación a las modalidades que ocupan estos instrumentos, muy brevemente, la participación deliberativa, la informativa y la consultiva, implican el intercambio de ideas y argumentos entre los ciudadanos y los responsables políticos. Esta modalidad se basa en el diálogo constructivo y la deliberación colectiva para tomar decisiones informadas y consensuadas (Habermas, 1996). Por lo tanto, las consultas públicas y las audiencias públicas son instrumentos clave que facilitan esta modalidad.

Por otra parte, la participación colaborativa se centra en la cooperación entre ciudadanos y el gobierno. Este enfoque promueve la corresponsabilidad y la co-gestión de políticas públicas, involucrando a actores de diversos sectores en el proceso de toma de decisiones (Ansell y Gash, 2008). Los consejos consultivos y los consejos de participación ciudadana son ejemplos claros de esta modalidad. De igual manera, la participación transparente se enfoca en la apertura y la rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones y favorece la colaboración. Esta modalidad busca garantizar que las decisiones políticas sean accesibles y comprensibles para todos los ciudadanos (Florini, 2007), siendo las audiencias públicas un instrumento esencial para esta modalidad.

Se destaca que la participación directa permite a los ciudadanos influir directamente en las decisiones políticas, sin intermediarios. Este enfoque se materializa a través de instrumentos como referendos y plebiscitos, que permiten una expresión directa de la voluntad popular (Smith, 2009). De manera complementaria, la participación digital utiliza tecnologías de la información para facilitar la interacción y el debate entre los ciudadanos y los responsables políticos, y es relevante en contextos urbanos, donde

las plataformas digitales pueden ampliar el acceso y la inclusión en la participación ciudadana (Janssen y Estévez, 2013).

La descripción y explicación de los instrumentos de participación ciudadana y sus respectivas modalidades proporciona elementos para una comprensión integral de cómo se puede fomentar una participación más efectiva y significativa en la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el municipio de Puebla. Al relacionar los instrumentos con las modalidades de participación, se destaca la importancia de la confianza y el conocimiento de los ciudadanos sobre los mecanismos disponibles. Precisamente, como se observa en la Tabla 1, este marco teórico sienta las bases para un modelo de análisis empírico que explore cómo estas dinámicas se manifiestan en la práctica y cómo se pueden mejorar para lograr una mayor participación ciudadana; es decir, explica la relación entre los instrumentos de participación ciudadana y las modalidades de participación.

Tabla 1.

*Instrumentos y Modalidades de Participación Ciudadana*

<b>Instrumento de participación</b>	<b>Modalidad de participación</b>	<b>Descripción</b>
Consultas públicas	Participación ciudadana informativa y deliberativa	Fomentan el intercambio de ideas y argumentos entre ciudadanos y responsables políticos para decisiones informadas y consensuadas
Consejos consultivos	Participación ciudadana consultiva, colaborativa	Permiten la cooperación y corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno en la formulación de políticas.
Audiencias públicas	Participación ciudadana consultiva transparente	Facilitan la apertura y la rendición de cuentas, permitiendo que los ciudadanos cuestionen y debatan propuestas de políticas.
Referendos y plebiscitos	Participación directa	Permiten la expresión directa de la voluntad popular en decisiones políticas específicas.
Plataformas digitales	Participación informativa, deliberativa, decisoria digital	Utilizan tecnologías de la información para ampliar el acceso y la inclusión en la participación ciudadana.

Fuente: Elaboración propia.

Con lo antes expuesto, es posible plantear un modelo de análisis de la participación ciudadana en la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el municipio de Puebla, para comprender los instrumentos existentes y la percepción que tienen los ciudadanos de los mismos. De manera tal, lo que se busca es responder a la interrogante de esta tesis y conocer de qué manera el desconocimiento de los instrumentos y la desconfianza de los ciudadanos al gobierno afectan en la participación para la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el municipio de Puebla.

#### **2.4. Modelo de Análisis de la Participación Ciudadana en la Creación de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en el municipio de Puebla**

El análisis de la participación ciudadana en la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana requiere una comprensión profunda de los mecanismos de participación disponibles, las etapas del proceso de formulación de políticas y el papel crucial que juega la percepción ciudadana. Así, para analizar la participación ciudadana en la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el municipio de Puebla durante el período 2018-2024, se propone un modelo de análisis que articula cuatro ejes principales: Evaluación de Mecanismos de Participación, Desconfianza y Percepción Ciudadana, Integración de la Participación en las Etapas del Proceso de Políticas Públicas, y Propuestas para Mejorar la Participación y Generar Confianza.

Este modelo de análisis enfatiza en la desconfianza ciudadana y el desconocimiento de los mecanismos de participación como factores críticos que afectan la efectividad de la participación ciudadana. Asimismo, proporciona un marco estructurado para la investigación empírica y facilitará la identificación de áreas de mejora en la participación ciudadana y sus mecanismos. A través de este modelo, se busca identificar cómo estos factores influyen en la participación y proponer estrategias para mejorar la confianza y la efectividad de la participación ciudadana en el proceso de creación de políticas públicas.

#### ***2.4.1. Componentes del Modelo de Análisis: Mecanismos de Participación Ciudadana, Etapas del Proceso de Políticas Públicas, Factores de Desconfianza, y Estrategias para Generar Confianza***

El modelo de análisis tiene cuatro componentes. El primero es la participación ciudadana, la cual se puede canalizar a través de varios mecanismos. Las consultas públicas son espacios donde los ciudadanos pueden expresar sus opiniones y sugerencias sobre temas de seguridad ciudadana, permitiendo recoger una amplia variedad de perspectivas y fomentar el diálogo entre los ciudadanos y el gobierno. Los consejos consultivos y los consejos de participación ciudadana, formados por representantes de la sociedad civil y del gobierno, colaboran en la formulación de políticas y actúan como puentes entre los diferentes actores involucrados, promoviendo la cooperación y la corresponsabilidad. Asimismo, las audiencias públicas son reuniones donde se presentan propuestas de políticas y se recogen comentarios de los ciudadanos, fundamentales para la transparencia y la rendición de cuentas. De manera complementaria, los referendos y plebiscitos permiten a los ciudadanos tomar decisiones directas sobre cuestiones clave de seguridad ciudadana, y las plataformas digitales facilitan la participación amplia y accesible, especialmente en contextos urbanos.

En segundo lugar, hay que tomar en cuenta las etapas del proceso de las políticas públicas en donde la participación ciudadana es relevante. Como se ha visto, en la etapa de definición del problema e inclusión en la agenda, se identifican y priorizan los problemas de seguridad a abordar, mientras que en la fase de diseño de la política se formulan los objetivos y estrategias de la política. Aunque la intervención de los ciudadanos puede ser limitada, su apoyo y legitimidad son cruciales para el éxito de la política. Durante la implementación, las políticas se ponen en práctica y la participación ciudadana puede incluir la co-gestión, el monitoreo y la fiscalización, asegurando que las políticas se ejecuten de manera efectiva y ajustada a las necesidades locales. Finalmente, en la etapa de evaluación, se aprecia los efectos de la política implementada. De tal suerte, la participación ciudadana en la evaluación garantiza la veracidad de los resultados y la legitimidad de la política.

Otro elemento del modelo de análisis son los factores de desconfianza ciudadana, que puede influir significativamente en la participación. La percepción de ineficacia del gobierno y la creencia de que sus opiniones no son consideradas, reduce la participación. La falta de transparencia en los procesos de toma de decisiones también disminuye la confianza en el gobierno. Las experiencias negativas previas, como promesas incumplidas o políticas fallidas, incrementan la desconfianza. Además, el desconocimiento de los mecanismos de participación limita la participación ciudadana.

En este sentido, el modelo de análisis propuesto busca superar estos obstáculos e implementar estrategias específicas. La transparencia en el proceso es fundamental, publicando agendas, decisiones y resultados de las consultas ciudadanas. Los programas de educación y capacitación informan a los ciudadanos sobre sus derechos y mecanismos de participación. La inclusión activa crea espacios accesibles y fomenta una cultura de participación inclusiva. Finalmente, el seguimiento y la rendición de cuentas, con monitoreo continuo de las políticas y comunicación de avances y obstáculos a la ciudadanía, son esenciales para construir una base de confianza.

#### ***2.4.2. Modelo de Análisis para la Participación Ciudadana en la creación de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en el municipio de Puebla***

El modelo de análisis propuesto se articula en torno a cuatro ejes principales:

1. Evaluación de Mecanismos de Participación: En este eje, se analiza la accesibilidad y efectividad de los distintos mecanismos de participación ciudadana. Los mecanismos evaluados incluirán consultas públicas, consejos ciudadanos, audiencias públicas, referendos y plebiscitos, y plataformas digitales. La evaluación se centra en identificar barreras que limitan la participación, como la falta de información, la complejidad de los procesos y la desconfianza en las instituciones.
2. Desconfianza y Percepción Ciudadana: Este eje se concentra en la desconfianza y percepción de los ciudadanos hacia el proceso de creación de políticas públicas. A través de encuestas y entrevistas, se recogen datos sobre el nivel de confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales y los mecanismos de participación disponibles. Además, se analizan casos específicos en los que la

desconfianza ha impactado negativamente la participación ciudadana. La información recopilada permite identificar patrones y factores que contribuyen a la desconfianza, como la falta de transparencia, la corrupción y la percepción de ineficacia en la implementación de políticas públicas.

3. Integración de la Participación en las Etapas del Proceso de Políticas Públicas: Este eje mapea la participación ciudadana en cada etapa del proceso de políticas públicas: surgimiento del problema e inclusión en la agenda; diseño de la política; implementación; y, evaluación. Se analiza cómo la participación ciudadana (o la falta de ella) ha influido en la definición, diseño, implementación y evaluación de políticas de seguridad ciudadana en Puebla.
4. Propuestas para Mejorar la Participación y Generar Confianza: El último eje se enfoca en desarrollar estrategias concretas para mejorar la participación ciudadana y generar confianza. Basándose en los hallazgos de los tres primeros ejes, se proponen iniciativas para aumentar la transparencia, la educación cívica y la rendición de cuentas. Así, se desarrollan estrategias concretas para aumentar la transparencia, la educación y la rendición de cuentas en el ámbito de la participación ciudadana y las políticas públicas.

Tabla 2.

*Modelo de Análisis para la Participación Ciudadana en la Creación de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en el municipio de Puebla.*

Eje principal	Aspectos evaluados	Métodos de evaluación
Evaluación de Mecanismos de Participación	Accesibilidad, efectividad, barreras y oportunidades en mecanismos como consultas públicas, consejos consultivos, CMPC, audiencias públicas, referendos y plataformas digitales.	Análisis documental, encuestas, entrevistas, estudio de caso
Desconfianza y Percepción Ciudadana	Nivel de confianza en instituciones y mecanismos de participación, factores que contribuyen a la desconfianza.	Encuestas, entrevistas, análisis de percepción, casos específicos de impacto negativo de la desconfianza.

Integración en el Proceso de Políticas Públicas	Participación en las etapas de surgimiento del problema, diseño de la política, implementación y evaluación.	Análisis de procesos, estudios de caso, revisión de documentos oficiales y actas de reuniones, entrevistas a actores clave.
Propuestas para Mejorar y Generar Confianza en los mecanismos de participación ciudadana en materia de seguridad ciudadana	Estrategias para aumentar transparencia, educación cívica y rendición de cuentas, implementación de programas piloto.	Desarrollo de iniciativas basadas en hallazgos previos, implementación y evaluación de programas piloto, medición

Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, el modelo de análisis de la participación ciudadana en la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el municipio de Puebla recopila los elementos teóricos vertidos en este capítulo y pone en el centro la cuestión la desconfianza de los ciudadanos en el gobierno y su impacto en la participación efectiva. Al identificar los mecanismos de participación disponibles en el municipio de Puebla, se analizan las etapas del proceso de políticas públicas en seguridad ciudadana donde los ciudadanos hayan participado mediante diferentes mecanismos. En este sentido, se analizan los factores que influyen en la desconfianza de los ciudadanos hacia dichos mecanismos y se discuten las causas que afectan la participación, con el fin de ofrecer una hoja de ruta para fortalecer la relación entre el gobierno y los ciudadanos. Al final, este modelo busca establecer estrategias para aumentar la transparencia, la educación y la rendición de cuentas en las políticas públicas del gobierno municipal, lo que es esencial para construir una base de confianza que fomente una participación ciudadana más activa y efectiva en Puebla.

### **Capítulo III. Marco Contextual. Participación Ciudadana en las Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en México y Puebla.**

En este capítulo se presenta el marco contextual de la tesis. En primer lugar, se hace un repaso de la evolución de la participación ciudadana en la democracia y en México. De esta manera, se da cuenta de los cambios institucionales que sucedieron en el país y que, con la democratización que tuvo el sistema político mexicano y otros factores, permitieron la creación de distintos mecanismos legales de participación ciudadana. Es por eso que, en este capítulo, se hace un panorama de los instrumentos de participación ciudadana que existen en México y, particularmente, en Puebla para tener un contexto que sume elementos de análisis para responder la pregunta de investigación de esta tesis. Asimismo, se presenta un panorama de la desconfianza que la ciudadanía tiene del gobierno y de su baja predisposición a participar para tener un marco de referencia en el estudio de caso.

El marco legal e institucional de la participación ciudadana en México es fundamental para entender cómo los ciudadanos pueden involucrarse en la toma de decisiones públicas. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una base sólida para la participación ciudadana a través de diversos derechos y mecanismos, como el derecho al voto, la iniciativa popular y la consulta ciudadana. Estas disposiciones permiten a los ciudadanos influir en las políticas públicas y garantizar que sus voces sean escuchadas en el proceso democrático (Luna Tovar, 2022).

En el estado de Puebla, la participación ciudadana ha sido promovida mediante la creación de diversos consejos y observatorios. Entre ellos, se destacan el Consejo de Planeación Municipal (COPLAMUN), Consejo de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), el Consejo de Planeación Democrática y Participativa (COPLADEP), y el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN). Estos organismos permiten a los ciudadanos participar en la planeación y seguimiento de proyectos municipales, así como en la formulación de políticas de desarrollo económico y social.

No obstante, a pesar de los mecanismos existentes, la participación ciudadana en Puebla enfrenta desafíos significativos. La desconfianza hacia el gobierno y las autoridades es un problema recurrente, lo que limita la efectividad de estos mecanismos.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) de 2023 revela que la percepción de corrupción y la falta de confianza en las autoridades son factores clave que afectan la participación ciudadana (INEGI, 2023). Este escepticismo se refleja especialmente entre los jóvenes, quienes muestran una menor confianza en el gobierno en comparación con otros grupos de edad (OCDE, 2024).

En este contexto, es crucial analizar la evolución de la participación ciudadana y de los instrumentos de participación ciudadana en Puebla, y evaluar su efectividad en la práctica. Este capítulo se centra en examinar ejemplos concretos de mecanismos de participación en el estado y la ciudad de Puebla, como el COPLAMUN, el COPLADEMUN, el COPLADEP, el IMPLAN, y el Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Puebla. A través de estos ejemplos, se busca ilustrar cómo la participación ciudadana puede fortalecer la democracia y mejorar la efectividad de las políticas públicas, al tiempo que se reconocen los desafíos y limitaciones actuales.

### **3.1 Evolución de la participación ciudadana**

Para contextualizar la problemática de la participación ciudadana en las políticas de seguridad pública en el municipio de Puebla entre los años 2018 y 2024, es pertinente aplicar un enfoque histórico sobre su desarrollo. La participación ciudadana como se ha definido en el capítulo anterior, se relaciona a los cambios que se dieron, en primer lugar, en democracias consolidadas. El caso de Estados Unidos es, por tanto, relevante de repasar brevemente para comprender este fenómeno en México.

La década de 1960 en Estados Unidos marcó un cambio significativo para la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales (Held, 1996). A diferencia de la tradición que desaconsejaba la intervención de los ciudadanos en asuntos de gobierno, ese decenio fue testigo de los primeros intentos de generar desde el gobierno programas participativos para incluir a la ciudadanía en la formulación de políticas públicas (Pateman, 1970). En ese momento, comenzó a considerarse que la participación ciudadana podía ser una herramienta para abordar problemas de exclusión social, a la vez que una forma de hacer más eficientes los recursos destinados al desarrollo (Held, 1996).

En 1964, el gobierno federal de Estados Unidos dio un paso crucial para generar instrumentos de participación ciudadana. Esto lo hizo al establecer la creación obligatoria de comités ciudadanos y agencias de desarrollo comunitario en los gobiernos locales, con el objetivo de integrar a los ciudadanos, especialmente a los más vulnerables, en la planificación de políticas sociales y urbanas (Held, 1996). Esta iniciativa permitió que personas sin cargos públicos ni recursos de poder tuvieran un papel en la toma de decisiones que les afectaban directamente.

Los programas participativos de la “guerra contra la pobreza” del presidente Kennedy surgieron en un contexto de creciente agitación social, en parte como respuesta a la renovación urbana y al movimiento por los derechos civiles de los Estados Unidos (Held, 1996). Estos programas también se vieron como una forma de mostrar que el gobierno podía responder a las demandas ciudadanas y, por ende, ganar legitimidad. De esta manera, la discusión sobre la incorporación de la participación ciudadana en las políticas públicas de los Estados Unidos se centró en el dilema entre decisiones basadas en una lógica técnica y decisiones democráticas.

A medida que se implementaban estos programas participativos, surgieron problemas y desafíos significativos. A finales de la década de 1960, estudios como el de Moynihan (1969) evidenciaron que los comités de acción comunitaria, en muchos casos, carecían de verdadera participación de los grupos desfavorecidos, y cuando existía participación, a menudo era superficial o manipulada por actores gubernamentales (Held, 1996). La improvisación, la fragmentación de recursos y la falta de apoyo técnico llevaron a resultados decepcionantes, con un impacto mínimo en la lucha contra la pobreza y la exclusión social (Held, 1996).

No obstante, a pesar de estos problemas iniciales, la idea de incorporar la participación ciudadana en las políticas públicas siguió expandiéndose. Gobiernos de todo el mundo comenzaron a adoptar prácticas participativas, con organismos internacionales promoviendo la participación como parte de sus lineamientos. El Banco Mundial, por ejemplo, destinó grandes sumas para fomentar la participación ciudadana en la primera década del siglo XXI (Mansuri y Rao, 2012; Fung, 2015). Como se verá a continuación, la evolución de la participación ciudadana en México tuvo elementos que

la hacen particular a los de otros países de la región y el mundo, como Estados Unidos, pero comparte factores que intervienen en su desarrollo y efectividad.

### ***3.1.1 Evolución de la participación ciudadana en México***

Como se argumentó en el marco teórico de esta tesis, la participación ciudadana está muy ligada a la democracia y al funcionamiento del gobierno. En el caso de México, la participación ciudadana como ha sido definida (Pagani, 2010; Cunill, 1997) encontró resistencias a lo largo del siglo XX, porque había un régimen no democrático que controlaba la intervención de los ciudadanos en lo público. Justamente, a partir de la década de 1940, el sistema político mexicano era de un partido político hegemónico (Reynoso, 2024) y fue conocido por lo que se llamó “hiperpresidencialismo”, que fue una estructura en la cual el Poder Ejecutivo tenía la capacidad de ejercer control sobre los otros dos poderes del Estado y sobre distintos niveles de gobierno (Casar, 1996, pp. 81-82). Esto le permitió al presidente ejercer un poder que iba más allá de sus atribuciones legales y que eliminaba los mecanismos institucionales para contrapesar el poder presidencial.

El hiperpresidencialismo fue posible gracias a la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que controlaba todos los cargos públicos y estaba sometido al poder del presidente de la república en turno (Carpizo, 2011). El dominio hegemónico del PRI otorgaba al presidente un control político sólido sobre el Congreso, ya que la mayoría de los diputados y senadores pertenecían al partido dominante y sabían que su carrera política dependía de su lealtad al presidente (Carbonell, 2002). El mismo principio aplicaba al Poder Judicial, donde el presidente nombraba a jueces y magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el resultado de que cualquier oposición podía truncar sus carreras políticas. Esta estructura daba al presidente un control casi total sobre el sistema político, dejando un margen nulo a la participación libre de los ciudadanos.

Otra característica clave de este sistema era el corporativismo, donde el PRI usaba un modelo de representación que le permitía mantener su control político sobre las mayorías organizadas y no organizadas. Este modelo se usaba para incorporar a la gente al régimen y asegurar su lealtad. Aquellos que intentaban formar organizaciones

políticas o sociales fuera del control del PRI se enfrentaban a la fuerte represión del Estado (Favela, 2010). Incluso las elecciones eran fraudulentas, con prácticas como la compra de votos y la coopta de personas para asegurar que el resultado siempre favoreciera al partido dominante.

El hiperpresidencialismo también se extendía a la seguridad pública, con el presidente controlando la figura del procurador general de la República, quien actuaba como representante del Estado en procesos criminales (Carpizo, 2011). Además, la Constitución de 1917 otorgaba prioridad a la seguridad del Estado por encima de los derechos individuales, permitiendo que cualquier disidencia fuera tratada como una amenaza a la seguridad nacional y castigada con dureza (Casar, 2010). El delito de “disolución social”, reglamentado en el Código Penal, era un mecanismo claro de represión utilizado para mantener el control (Carpizo, 2011).

Una consecuencia directa del hiperpresidencialismo fue la falta de transparencia en el gobierno. No había rendición de cuentas, y las decisiones se tomaban sin consultar a la ciudadanía. Los medios de comunicación estaban controlados por el gobierno, mediante el monopolio de la importación de papel periódico y el control de las concesiones para la radio y la televisión. El gobierno también utilizaba sobornos y amenazas para mantener el control sobre la prensa (Favela, 2010). Así, el gobierno operaba como una “caja negra”, donde el público no tenía acceso a información relevante ni podía ejercer control sobre sus acciones (Carpizo, 2011).

La participación ciudadana en este contexto era prácticamente inexistente. La única forma en que las personas podían expresar su descontento era a través de manifestaciones y huelgas, aunque estas acciones a menudo enfrentaban la represión brutal del Estado. La falta de respeto por los derechos humanos, la ausencia de flujos de información y la represión gubernamental hacían imposible la participación ciudadana (Serrano Rodríguez, 2015).

A partir de 1968 el sistema y el panorama comenzó a cambiar. A raíz de la represión del gobierno a los estudiantes en la plaza de Tlatelolco en aquel año y otros eventos en 1971, surgió una creciente demanda de cambio y mayor participación ciudadana en México. Estos cambios eventualmente llevaron a un proceso de apertura

democrática y una mayor inclusión de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. El hiperpresidencialismo, aunque dejó una marca significativa en la historia política y la cultura de México, fue cediendo a medida que las demandas de transparencia y participación ciudadana ganaron terreno (Casar, 2010).

La respuesta del gobierno mexicano ante la crisis política de la década de los 70 fue la reforma electoral de 1977 (Valdés Zurita, 2021). Esta que modificó varios artículos de la Constitución para permitir la creación de nuevos partidos políticos y abrir más canales para la participación política. Esta reforma fue seguida por otras en 1986, 1989-1990, 1993 y 1996, que establecieron las bases para elecciones más justas y equitativas. La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) fue determinante para los procesos electorales democráticos y para la promoción de otras formas de participación ciudadana (Serrano Rodríguez, 2015). En concreto, estas reformas marcaron el comienzo de la transformación del régimen político y la apertura del sistema político mexicano a una participación más plural.

Junto a estas reformas políticas, el gobierno intentó involucrar a individuos y grupos de la sociedad en asuntos públicos para responder a las demandas de una sociedad civil emergente, más crítica y pluralista (Serrano Rodríguez, 2015). Así, surgieron y fueron siendo aprobados instrumentos legales para ampliar la participación ciudadana en la planeación y otros quehaceres del gobierno. Con la Ley de Planeación de 1983 y otra serie de leyes, se redefinió el papel del gobierno, favoreciendo una mayor participación de la sociedad civil. De tal suerte, desde finales de siglo XX y principios del XXI, con más o menos éxito, en México se ha intentado crear un marco legal para revalorizar a la sociedad civil y la participación ciudadana (Olvera, 2007).

En concreto, las estrategias gubernamentales para liberalizar espacios políticos y permitir la participación ciudadana se desarrollaron en dos etapas principales: durante la década de 1980 y la de 1990. Cunill (1997) identifica tres campos clave donde se produjeron cambios:

- Formulación de políticas públicas: Se promovió la intervención de intereses particulares en el proceso de elaboración de políticas.

- Acción legislativa: Se permitió el ejercicio directo de esta a través de iniciativas y referendos, así como la revocación del mandato de autoridades electas.
- Prestación de servicios públicos: Se impulsó la transferencia de algunos servicios a la sociedad civil o la co-gestión con ella.

El primer esfuerzo significativo para fomentar la participación ciudadana en México fue durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), con la aprobación de la Ley Federal de Planeación en 1983. Esta ley instituyó las consultas populares y creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que incluía 18 foros para discutir el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, en un Estado con poca transparencia y representación política real, estos esfuerzos resultaron simbólicos y carentes de impacto real. Además, la falta de democracia y las reformas del Estado dificultaron una participación significativa, pues muchos grupos estaban en contra de las políticas de privatización y el fraude electoral.

El siguiente cambio importante llegó durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), con el lanzamiento del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), conocido como *Solidaridad*. Este programa se presentaba como un esfuerzo para unir al gobierno y la sociedad en la implementación de políticas sociales, pero en realidad fue un instrumento para reforzar el control del presidente y del PRI, que estaba perdiendo poder (Michelle, 2000). Al mismo tiempo, en respuesta a recomendaciones de organismos internacionales, se inició un proceso de descentralización para hacer más eficiente la prestación de servicios públicos.

El proceso de descentralización impulsó que el gobierno central transfiriese competencias a los gobiernos locales. Con la reforma del Artículo 115 constitucional en 1983 se dio más autonomía a los municipios, permitiéndoles gestionar su patrimonio y establecer competencias para la prestación de servicios públicos. La falta de claridad en la regulación de los servicios públicos y la incapacidad de algunos municipios para manejarlos, llevaron a que el gobierno estatal o federal absorbiera muchas de sus funciones (Arcudia, 2012). No obstante, esto benefició a la participación ciudadana, facilitando mayor inclusión de la ciudadanía en asuntos públicos como en las mejoras a los servicios públicos.

Tras la elección de 1988, para aliviar la crisis de legitimidad del gobierno por el conflicto post-electoral, las autoridades tuvieron que abrir espacios para nuevos actores en la toma de decisiones (Reynoso, 2024). Todavía la participación ciudadana todavía era limitada y a menudo simbólica, mientras que los esfuerzos gubernamentales por involucrar a la ciudadanía no siempre se tradujeron en resultados concretos. La verdadera transformación hacia una participación ciudadana efectiva no comenzó sino hasta la década de 1990, cuando se hizo un esfuerzo más serio por construir los cimientos para una participación significativa con las reformas al Estado.

La década de 1990 se caracterizó por dos tendencias clave. Por un lado, se implementaron una serie de reformas constitucionales que hicieron hincapié en instrumentos de democracia directa, creando oportunidades para la participación ciudadana en la administración pública. Por otro lado, se intensificó la transferencia de servicios sociales por parte del gobierno central, permitiendo que las comunidades tuvieran un mayor control en su gestión (Cunill, 1997).

De hecho, varios estados empezaron a incluir mecanismos de democracia directa en sus constituciones locales y a crear reglamentos para la participación ciudadana. A nivel federal, también se realizaron innovaciones legales e institucionales que facilitaron la gobernanza y la participación ciudadana en la prestación de servicios públicos. La Ley Federal de Educación de 1992 estableció la creación de Consejos Sociales de Participación en escuelas públicas de educación básica, permitiendo la participación de los padres de familia en el proceso educativo (Olvera, 2007). La reforma electoral de 1996, también, fue un hito importante, permitiendo elecciones competitivas a nivel federal y fomentando una mayor participación ciudadana en el proceso electoral. Así, durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), se impulsaron algunas políticas públicas innovadoras, como la autogestión de áreas naturales protegidas en el campo de la ecología.

En el ámbito local, algunos municipios comenzaron a desarrollar iniciativas para incluir la participación ciudadana en la administración pública. Por ejemplo, en el municipio de Puebla se implementaron los *Martes Ciudadanos*, durante la administración de Gabriel Hinojosa entre los años 1995 y 1998, el cual era un día en que el gobierno

municipal (y el propio presidente municipal) ofrecía audiencias públicas para interactuar con la ciudadanía. Posteriormente, en el estado de Guanajuato se crearon institutos municipales de planeación para involucrar a organizaciones empresariales, profesionales y vecinales en la elaboración de políticas públicas. Estas experiencias surgieron bajo la influencia de ciudades gobernadas por el Partido Acción Nacional (PAN), que estaba ganando terreno en el ámbito político (Olvera, 2007). De igual forma, hubo experimentos de planeación participativa en delegaciones de la Ciudad de México, gobernado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con la elección de delegados vecinales para identificar problemas locales.

En cuanto al marco jurídico, los estados y municipios comenzaron a regular e incluir mecanismos de democracia directa en sus constituciones. El proceso de aprobación de estos mecanismos cobró notoriedad en 1994, con la inclusión de la figura del referéndum en la Constitución de Chihuahua. Al año siguiente, el Distrito Federal aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana (Alarcón, 2002). A finales de la década de 1990, 12 entidades federativas ya incluían mecanismos de participación ciudadana en sus constituciones.

En términos generales, estas reformas y cambios en el sistema político indicaron un esfuerzo genuino por incluir a la sociedad en la toma de decisiones públicas, especialmente porque el presidente había perdido muchas de las facultades meta-constitucionales que antes tenía. Durante esa década, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo que significó un contrapeso real para el Poder Ejecutivo. Además, el PRD y el PAN ganaron fuerza política, lo que llevó a más victorias electorales en municipios y estados.

Como se puede observar, estas transformaciones llevaron a un cambio en la forma e intensidad en que los ciudadanos participan. En 1994, por ejemplo, se alcanzó el nivel más alto de participación en la historia mexicana, con un 77.16% de participación en los votos (Serrano Rodríguez, 2015). Pero, aun así, muchos ciudadanos todavía optaban por vías violentas para expresar su descontento, especialmente aquellos excluidos del sistema político, como sucedió en Chiapas con el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

En la primera década del siglo XXI, la participación ciudadana ya estaba más consolidada en el panorama político y social mexicano. Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), se aprobaron leyes como la Ley de Desarrollo Social y la Ley Federal de Apoyo a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que facilitaban la participación y el control ciudadano en el ámbito público. Además, la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (IFAI) fueron pasos significativos hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas (Serrano Rodríguez, 2015).

Sin embargo, a pesar de estos avances, la participación ciudadana siguió enfrentando desafíos. Aunque algunos municipios adoptaron programas participativos, muchos otros carecían de interés por parte de la ciudadanía. La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de 2012 mostró que el 84% de la población estaba poco o nada interesada en política, y el 62% estaba poco interesado en los problemas de su comunidad. Además, solo el 4% de los encuestados en el Distrito Federal participaron en consultas públicas (Serrano Rodríguez, 2015).

Esta falta de participación puede deberse a varios factores, como la falta de información, la desconfianza en las instituciones, y la percepción de que las iniciativas de participación ciudadana no tienen un impacto real en las decisiones del gobierno (Serrano Rodríguez, 2015). Aunque ha habido claros avances, como la legislación en la materia en la mayoría de los estados de la república y muchas ciudades, todavía queda mucho por hacer para fomentar la participación ciudadana en el ámbito público. Es decir, a pesar del crecimiento de las políticas participativas, sobre todo en las décadas de 1980 y 1990, 2000 y 2010, la implementación sigue siendo un reto. Uno de los retos, como se verá a continuación, es fortalecer los mecanismos y los instrumentos existentes legalmente en México para la participación ciudadana en las políticas públicas.

### **3.2. Marco legal e institucional: Las modalidades de participación ciudadana en México**

La Constitución Federal de México es el marco de referencia principal para establecer los mecanismos de participación ciudadana en el país. Este documento no sólo define las bases para la participación a nivel nacional, sino que también permite que los estados y entidades federativas implementen sus propios sistemas jurídicos, siempre que estos no contradigan las disposiciones de la Constitución Federal (Art. 26, apartado A; Art. 2º, apartado B, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Es decir, las constituciones, tanto federal como locales, sientan las bases para la participación ciudadana y los ordenamientos legales que disponen las modalidades y los instrumentos de participación ciudadana que hay en la realidad.

Desde la Constitución de 1917, pasando por la reforma de 1977 y hasta la actualidad, el sistema político mexicano ha evolucionado de ser hermético y autoritario a incorporar mecanismos de expresión y participación política institucional para los ciudadanos (Luna Tovar, 2022). Distintos artículos de la Carta Magna establecen los derechos existentes de los ciudadanos. Entre otros, el artículo tercero de la Constitución define la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (Luna Tovar, 2022).

Para lograr este cometido, a nivel federal la Constitución contempla mecanismos de democracia indirecta y directa. Estos están reservados a personas con personalidad y capacidad determinadas, es decir, ciudadanos mexicanos. En los sistemas jurídicos de las entidades federativas, como Puebla, estos derechos corresponden a los ciudadanos locales. Así, en México la participación ciudadana se limita a una parte específica de la población, estableciendo derechos y obligaciones como votar, ser votado, desempeñar funciones electorales y asociarse para participar en asuntos políticos del país (Olvera, 2009).

Las normativas constitucionales de la Federación y del estado de Puebla reconocen mecanismos de democracia directa, como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Estos representan una forma de auto-gobierno del pueblo (Luna Tovar,

2022). Es decir, significan un orden social destinado a la realización plena del ser humano, que incluye el estado de derecho, la división de poderes, elecciones libres y justas, pluralidad de partidos políticos, alternancia en el poder, libertad de expresión y prensa, libre asociación política y respeto a los derechos humanos (Odarda, 2017).

Es importante destacar que, con relación a la participación ciudadana, la Constitución Federal contempla el derecho al voto, por supuesto, pero también el acceso a la información pública (artículo 6º), el derecho de petición (artículo 8º), el derecho de asociación (artículo 9º), las consultas en pueblos indígenas (artículo 2º) y la participación en la planeación para el desarrollo (artículo 26). El artículo 2º Constitucional incorpora los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas, impulsados por el Convenio 169 de la OIT y movimientos sociales en Latinoamérica (Luna Tovar, 2022). Así, esta tendencia ha llevado a la “constitucionalización” de los derechos de los pueblos originarios y comunidades indígenas, ampliando la base social de la participación (Luna Tovar, 2022).

A nivel federal, México carece de una Ley Específica de Participación Ciudadana. No obstante, cuenta con la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que han servido como modelos para legislaciones similares en algunos estados (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006). También, cuenta con otras leyes que regulan y fomentan la participación ciudadana, como la Ley de Planeación, la Ley de Asistencia Social, la Ley General de Desarrollo Social, y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (Olvera, 2009). Estas leyes coadyuvan en el desarrollo y regulación de la participación ciudadana (Bonilla, 2020). En este sentido, la normativa ligada a la participación ciudadana ha avanzado significativamente en cuanto a los instrumentos que dispone.

En términos de democracia directa, los mecanismos de participación como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa ciudadana no están regulados a nivel federal de manera uniforme, sino que dependen de las legislaciones estatales (Olvera, 2009). Así, a pesar de la falta de una Ley Federal Específica, las leyes mencionadas proporcionan un marco para la participación ciudadana y el acceso a la información pública en México,

que facilita la participación activa de la sociedad en los asuntos públicos y que las entidades federativas tengan sus propias leyes en la materia (Olvera, 2009).

Como referencia, la Ley de Participación Ciudadana de la CDMX del año 2023 contiene los diferentes mecanismos de participación ciudadana que existen en la actualidad. En su artículo 3 define que, “la participación ciudadana es el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos” (Olvera, 2015).

En resumen, esta ley dispone las siguientes modalidades de participación:

1. Participación Institucionalizada: Es toda aquella que la iniciativa gubernamental tiene regulada en una figura específica, abierta a la acción ciudadana, a la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones gubernamentales y los diversos actores sociales.
2. Participación No Institucionalizada: Es la acción colectiva que interviene y se organiza al margen de las instancias gubernamentales; su regulación, estrategias, estructura y movilización emana desde la organización de la sociedad.
3. Participación Sectorial: Es la protagonizada por grupos o sectores diversos organizados a partir de su condición etaria, sexual, de clase, de género, étnica o cualquier otra referida a necesidades y causas de grupo. Atiende a su campo de incidencia, no se remite necesariamente al ámbito territorial, sino que tiene un impacto general.
4. Participación Temática: Es aquella protagonizada por colectivos o grupos diversos organizados a partir de un campo de interés y de incidencia específico relacionado con su actividad y prácticas cotidianas, con la defensa de valores socialmente relevantes o con temáticas y problemáticas de interés público que no se remite necesariamente al ámbito territorial, sino que tiene un impacto general.

5. Participación Comunitaria: Es el conjunto de acciones desarrolladas por diversos sectores comunitarios en la búsqueda de soluciones a sus necesidades específicas. Se encuentra unida al desarrollo territorial de un sector o una comunidad y tiene como eje el mejoramiento de las condiciones de vida en la misma.

Al mismo tiempo, la Ley de Participación Ciudadana de la CDMX, contiene los siguientes mecanismos de participación, divididos entre directos e indirectos:

Democracia Directa:

1. Iniciativa Ciudadana: La ciudadanía presenta al Congreso proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia.
2. Referéndum: La ciudadanía aprueba las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como otras disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso.
3. Plebiscito: La ciudadanía tiene derecho a ser consultada para aprobar o rechazar decisiones públicas.
4. Consulta Ciudadana: Las autoridades someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos, sectorial y territoriales.
5. Consulta Popular: El Congreso somete a consideración de la ciudadanía en general, por medio de preguntas directas, cualquier tema que tenga impacto trascendental en todo el territorio nacional.
6. Revocación del Mandato: La ciudadanía decide que una persona representante de elección popular termine o no de forma anticipada el ejercicio del cargo para el cual fue electa.

### Democracia Indirecta o Participativa:

1. Colaboración Ciudadana: Las personas habitantes del país, las organizaciones ciudadanas o los sectores sociales podrán colaborar con las dependencias de la administración pública, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.
2. Asamblea Ciudadana: La Asamblea Ciudadana será pública y abierta y se integrará con las personas habitantes y vecinas de la unidad territorial.
3. Comisiones de Participación Comunitaria: En cada unidad territorial se elegirá un órgano de representación ciudadana denominado Comisión de Participación Comunitaria.

#### **3.2.1. Modalidades de participación ciudadana en Puebla**

En el Estado Libre y Soberano de Puebla, todavía no se aprueba una Ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla. Los proyectos de ley existentes y presentados en el pleno del Congreso del Estado en los años 2006, 2009, 2011 y 2024, en líneas generales, tienen como objetivo establecer un marco jurídico para fomentar y regular la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la toma de decisiones que afectan su entorno y comunidad (Rosas Bonilla, 2020). En estos proyectos de ley se reconocen derechos y principios básicos. Los ciudadanos del estado de Puebla tienen el derecho individual y colectivo a participar en la vida pública, contribuir a la toma de decisiones y colaborar con las autoridades para el desarrollo de políticas públicas. Es decir, el Estado tiene la obligación de garantizar mecanismos efectivos para que los ciudadanos puedan ejercer estos derechos de manera equitativa, democrática y transparente.

Aunque la legislatura LXI del H. Congreso del Estado de Puebla estuvo a punto de aprobar una Ley de Participación Ciudadana, en agosto de 2024 todavía no lo logró (Camacho, 2024). No obstante, existen varios mecanismos de participación ciudadana que están contemplados en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y otras leyes que de ella derivan. En el estudio *Mecanismos Estatales de*

*Participación Ciudadana* de Jaime Chávez Alor y Dante Preisser Rentería, Rosas Bonilla (2020), identifica los siguientes mecanismos de participación ciudadana a nivel estatal:

- El plebiscito.
- El referéndum.
- La iniciativa ciudadana.
- La revocación de mandato.
- La consulta popular.
- Las candidaturas independientes.

Además, reconocen otras figuras que también actúan como mecanismos de participación ciudadana, aunque con nombres diferentes. Estos instrumentos son:

- La rendición de cuentas.
- La difusión pública.
- La red de contralorías ciudadanas.
- La audiencia pública.
- Las organizaciones ciudadanas.
- La asamblea ciudadana.
- Los consejos ciudadanos.

En concreto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla incluye específicamente tres tipos de mecanismos de participación ciudadana: iniciativa popular, referéndum y plebiscito (Rosas Bonilla, 2020). Derivada de la Carta Magna, la participación en materia de planeación ha experimentado un mayor impulso a nivel federal y en el Estado de Puebla. Es decir, como en el nivel federal, la normativa en planeación democrática para el desarrollo es una pieza clave para el desarrollo de las modalidades e instrumentos de participación ciudadana en México.

La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla es una normativa clave en este ámbito. Aprobada a finales de 1983 y actualizada posteriormente, tiene como objetivo definir la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, proporcionando los elementos necesarios para llevar a cabo el proceso de planeación gubernamental (Luna Tovar, 2022). Asimismo, establece los mecanismos de

participación ciudadana que permiten a los diversos sectores de la sociedad intervenir en la formulación de los instrumentos de planeación.

Esta Ley representa un avance significativo en términos de participación ciudadana. De manera normativa cubre muchas de las necesidades de participación, aunque excluye algunos derechos protegidos por la Constitución del Estado (Luna Tovar, 2022). El Título Quinto, “De la participación ciudadana”, especifica que los sectores social, privado y público pueden participar en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, expresando sus opiniones para la elaboración, actualización e implementación de los Documentos Rectores y derivados del Plan Estatal de Desarrollo. El Capítulo II de la Ley define los mecanismos de participación, los cuales permiten a los sectores de la sociedad expresar sus ideas, opiniones, necesidades y demandas para la integración e implementación de los documentos rectores y derivados del Plan Estatal de Desarrollo. Según el artículo 80, los mecanismos incluyen: buzones ciudadanos, encuestas ciudadanas, plataformas digitales de opinión y consulta, foros presenciales de consulta ciudadana, foros especializados, asambleas comunitarias de consulta y reuniones vecinales.

Derivada de esta ley, surge el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (COPLADEP) y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), que están encargados de dar seguimiento a lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo. A la par, los ayuntamientos promoverán la participación de sus habitantes mediante consejos consultivos o de participación parecidos al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (COPLADEP). Así, la Ley Orgánica Municipal da los lineamientos para la creación de un Consejo de Planeación Municipal (COPLAMUN) en cada municipio, para incentivar la participación ciudadana y la rendición de cuentas del gobierno con relación al cumplimiento de lo establecido en su plan de desarrollo o de gobierno.

En concreto, través del COPLAMUN, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 fracción I párrafo segundo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla: “Los habitantes, vecinos, comisiones y Consejos de Participación Ciudadana de un Municipio, podrán elaborar propuestas de este tipo de ordenamientos por conducto de

los Regidores del Ayuntamiento de que se trate o miembros del Concejo Municipal en su caso” (Ley Orgánica Municipal, Art. 84, 23/03/2001). Los ciudadanos cuentan con el COPLADEP, COPLADEMUN y el COPLAMUN, a los cuales pueden acudir para llevar sus propuestas de interés. No obstante, la ciudadanía ha mostrado apatía en relación a estos instrumentos de participación y no se han involucrado exitosamente (Luna Tovar, 2022).

De lo anterior se desprende que la participación ciudadana se limita a los documentos rectores y derivados del Plan Estatal de Desarrollo y los Planes Municipales de Desarrollo. Estos establecen los principios básicos para la planeación del desarrollo del Estado y sus municipios, y orientan el funcionamiento de la administración pública correspondiente. Es decir, la ley vigente excluye mecanismos como el referéndum, plebiscito, iniciativas ciudadanas y la consulta popular, la cual está restringida solo al Plan Estatal de Desarrollo y los Planes Municipales de Desarrollo (Rosas Bonilla, 2020).

Al respecto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberana de Puebla y el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla introducen estos mecanismos mencionados, regulando el referéndum, plebiscito y la iniciativa popular. Sin embargo, el artículo 20 de la Constitución local remite a una ley inexistente actualmente, que debería configurar una Ley de Participación Ciudadana distinta a la materia de planeación, regulando el plebiscito y referéndum (Luna Tovar, 2022).

La ausencia de esta ley deja a los ciudadanos sin certeza jurídica, desfavoreciendo el desarrollo completo de la democracia participativa en Puebla. Esta falta de regulación puede ser vista como un estancamiento en la cultura democrática local, afectando la legalidad, respeto y confianza en los gobernantes. Por ello, su legalización promovería una participación ciudadana más efectiva, certeza y confianza en los ciudadanos sobre mecanismos de participación, y una vía para ir resolviendo la problemática de los vínculos débiles entre la sociedad y el Estado (Luna Tovar, 2022).

De todas formas, en el ámbito local la participación ciudadana se encuentra en un contexto de ampliación de la participación. Ligados a la planeación, la participación ciudadana ha encontrado un espacio para desempeñarse. El ejemplo del municipio de Puebla y el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) vale la pena conocer.

### **3.2.2. Instrumentos de participación ciudadana en el estado y la ciudad de Puebla: Ejemplos**

Como se ha visto, en Puebla la participación ciudadana ha sido en varios programas y políticas ha sido canalizada especialmente a través de diversos consejos y observatorios. Para profundizar, se presentan ejemplos concretos que ilustran estos mecanismos de participación. De tal suerte, a continuación, se hace una breve descripción del COPLADEMUN (Consejo de Planeación y Desarrollo Municipal), el COPLADEP (Consejo de Planeación Democrática y Participativa), el COPLAMUN del Ayuntamiento de Puebla (Consejo de Planeación Municipal del Ayuntamiento de Puebla), el IMPLAN (Instituto Municipal de Planeación del Municipio de Puebla) y el Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Puebla.

El primero de los mencionados es el COPLADEMUN. Como se ha dicho, este es un organismo que facilita la participación ciudadana en la planeación y el seguimiento de proyectos municipales. Un caso relevante es el programa de desarrollo urbano y rural, donde ciudadanos han identificado necesidades prioritarias y formulado propuestas concretas. Así, este consejo garantiza que las decisiones reflejen las necesidades locales y promuevan el bienestar comunitario (Puebla Capital, 2024).

Por su parte, el COPLADEP ha jugado un papel crucial en la formulación de políticas de desarrollo económico y social en Puebla. Un ejemplo es la creación de espacios de consulta pública donde los ciudadanos pueden expresar sus opiniones y sugerir mejoras para los programas de apoyo social y económico. Esto ha resultado en políticas más inclusivas y efectivas que responden a las necesidades de la comunidad (Gobierno del Estado de Puebla).

En relación a los gobiernos locales, el COPLAMUN facilita la participación ciudadana en la supervisión y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal en relación al desarrollo estatal. Este consejo incluye representantes de diversos sectores, asegurando una representación amplia y diversa. Un proyecto destacado es la actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, donde se organizaron foros y consultas ciudadanas para recoger opiniones y sugerencias, permitiendo una planificación urbana más coherente y acorde a las demandas ciudadanas (Puebla Capital).

El IMPLAN promueve la participación ciudadana a través de la elaboración de documentos clave como el Manual de Seguridad Ciudadana, desarrollado en colaboración con el Consejo de Seguridad Pública. Este manual, que involucra a la comunidad en la identificación de problemas de seguridad y en la creación de soluciones, es un ejemplo de cómo la participación ciudadana puede mejorar la gestión pública y aumentar la efectividad de las políticas de seguridad (Puebla Capital).

Por otra parte, el Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública de Puebla es un organismo dedicado a analizar y monitorear la seguridad pública en el estado. Este observatorio está compuesto por ciudadanos, académicos, y organizaciones de la sociedad civil. Su objetivo principal es recopilar y analizar datos sobre la seguridad pública para proponer políticas y acciones que mejoren la seguridad en la región (El Sol de Puebla).

El fundamento legal del Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública se basa en diversas leyes y reglamentos locales que promueven la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública, especialmente en temas de seguridad. Así, uno de los programas estrella del Observatorio es el "Programa de Prevención del Delito", que incluye la implementación de estrategias basadas en datos y evidencia para reducir la criminalidad en zonas específicas. Este programa ha involucrado a la comunidad en la identificación de áreas problemáticas y en la implementación de medidas preventivas, demostrando la efectividad de la colaboración entre ciudadanos y autoridades.

Con estos ejemplos, muy brevemente, se ilustra cómo la participación ciudadana en Puebla cuenta con varios instrumentos. Estos organismos e instancias legales de participación que mezclan a los gobernados con los gobernantes no sólo fortalecen la democracia, sino que también mejoran la efectividad de las políticas públicas. Al mismo tiempo, estos ejemplos demuestran que los procesos y espacios participativos pueden volverse rutinarios, predecibles e incluso susceptibles de manipulación, pero se constatan avances en esta materia en Puebla. Es decir, como se puede observar, el contexto dista de ser de tipo ideal y resta tarea por hacer para mejorar el estado de la situación de la participación ciudadana en la entidad y el municipio. Sin embargo, en el

municipio de Puebla el IMPLAN es un espacio institucional donde la participación ciudadana tiene otras condiciones.

### ***3.2.3. Participación ciudadana en el municipio de Puebla: El IMPLAN***

En el ámbito municipal, en la ciudad de Puebla la participación ciudadana cuenta con el Instituto de Planeación Municipal (IMPLAN). Este organismo público descentralizado de la administración pública municipal tiene como misión formular y dar seguimiento a los planes y programas del Sistema Municipal de Planeación Democrática Integral del Municipio de Puebla y del Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal. Fue creado por acuerdo de Cabildo y reforzado con decreto del Honorable Congreso del Estado el 2 de mayo de 2011, con el propósito de que las futuras administraciones municipales enfrenten mayores dificultades para desmantelar el instituto y devolvieran los Consejos de Participación Ciudadana a la administración central de la Presidencia Municipal, como sucedió. Así, desde el 2011 el IMPLAN se enfoca en la modernización, innovación y desarrollo de la ciudad considerando su carácter metropolitano y el largo plazo, promoviendo la participación ciudadana y un crecimiento socioeconómico sostenible y sustentable (Decreto de Creación IMPLAN, 2011).

La participación ciudadana en el IMPLAN se regula a través del artículo 3 de su decreto de creación, que establece como objetivo incorporar la participación ciudadana en el proceso de planeación mediante diversos instrumentos y procedimientos técnicos y legales. Asimismo, el artículo 7, fracción VIII, señala que el IMPLAN debe auspiciar la participación de la sociedad a través de mecanismos que favorezcan su inclusión en la elaboración y seguimiento de los planes y programas de desarrollo municipal, promoviendo convenios de cooperación en proyectos y programas del Ayuntamiento (Decreto de Creación IMPLAN, 2011).

Dentro de su estructura, el IMPLAN cuenta con la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Participación Ciudadana y la Comisión Ejecutiva del Consejo de Participación Ciudadana. La Secretaría Ejecutiva se encarga de las acciones logísticas para las reuniones ordinarias y extraordinarias de los Consejos de Participación Ciudadana, mientras que la Comisión Ejecutiva actúa como órgano auxiliar de consulta en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos del IMPLAN.

El Reglamento del Instituto de Planeación Municipal (RIPM) también fomenta la participación ciudadana a través de su junta de gobierno. Esta está compuesta por miembros de la administración pública y vocales ciudadanos del IMPLAN, designados por el Cabildo y provenientes de universidades y organizaciones de la sociedad civil de la ciudad. Así, estos vocales tienen atribuciones como proponer programas y proyectos, asistir a las sesiones de la Junta de Gobierno con derecho a voz y voto, y presentar propuestas necesarias para cumplir los objetivos del IMPLAN.

Vale destacar el rol del IMPLAN en cuanto al fomento de la participación ciudadana. A través de este instituto se diseñan campañas de difusión y se promueven foros de consulta y reuniones para crear conciencia sobre los asuntos y programas dirigidos a mejorar el bienestar comunitario. Además, puede apoyarse en consejos u observatorios ciudadanos para promover la participación ciudadana mediante consultas públicas en la elaboración de estudios, planes y proyectos. Es decir, el IMPLAN es un instrumento de participación ciudadana (Decreto de Creación IMPLAN, 2011).

Como ya se mencionó, el IMPLAN alberga y apoya a los Consejos de Participación Ciudadana del municipio de Puebla, mencionados en el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla (COREMUN). Estos tienen la función de promover y gestionar la participación social, coadyuvando en la ejecución de planes y programas municipales aprobados, y proponiendo al Ayuntamiento actividades y proyectos. Estos consejos incluyen un Consejo Directivo y una Comisión Ejecutiva, integrados por el Presidente Municipal, el Presidente del Consejo de Participación Ciudadana, el Secretario Ejecutivo, y los Presidentes de los Consejos Ciudadanos (Decreto Creación IMPLAN, 2011).

Actualmente, existen 18 Consejos de Participación Ciudadana en Puebla, entre ellos los de Bienestar Animal, Cultura, Deporte, Derechos Humanos y Equidad de Género, Desarrollo Urbano, Desempeño Gubernamental, Ecología y Medio Ambiente, Educación, Juventud, Obras y Servicios Públicos, Protección Civil, Salud, Seguridad Pública, Turismo, y Vialidad y Transporte. Cada consejo cuenta con un sitio web accesible desde el portal del IMPLAN (IMPLAN, 2024). Sin embargo, persisten problemas en cuanto a la efectividad de la participación ciudadana en el gobierno

municipal y si estos consejos ciudadanos realmente sirven como mecanismo para ello. Es decir, existe cierto escepticismo en relación a este y otros instrumentos que vale la pena explorar.

Con todo, a menudo, las expectativas generadas por las normas en participación ciudadana y los instrumentos disponibles para ella son desproporcionadas respecto a lo que realmente se puede lograr. Este escepticismo surge tanto entre funcionarios como entre ciudadanos, debido a la falta de resultados tangibles y a la percepción de que la participación se trata más de una formalidad que de un verdadero poder para influir en las políticas públicas (Luna Tovar, 2022). En este sentido, la mala percepción de los ciudadanos sobre el gobierno es un elemento a considerar en este estado de la situación de la participación ciudadana en políticas de seguridad pública en el municipio de Puebla.

### **3.3. Desconfianza en el gobierno y participación ciudadana en México**

La desconfianza ciudadana en el gobierno y en las autoridades en México es un problema significativo (Latinobarómetro, 2023). En materia de seguridad pública afecta negativamente la participación ciudadana en la formulación y ejecución de políticas públicas. Así, a pesar de algunos avances en la percepción general de la confianza en el gobierno, persisten desafíos importantes, especialmente entre los jóvenes, que limitan la colaboración y la cohesión en la sociedad y la participación ciudadana.

Un informe reciente de la OCDE (2024) revela que el nivel de confianza ciudadana en el gobierno mexicano ha aumentado significativamente en las últimas dos décadas, alcanzando un 53% en 2024. Este incremento de 8 puntos porcentuales desde 2008 coloca a México como el segundo gobierno más confiable de América Latina, superando a países como Colombia, Uruguay y Brasil (OCDE, 2024). Sin embargo, este aumento general en la confianza no se distribuye de manera uniforme entre todas las edades ni ha impactado significativamente en la participación ciudadana. Pues, las personas mayores de 50 años son las que más confían en el gobierno, con un 64% de respaldo, mientras que, entre los jóvenes de 15 a 29 años, esta proporción se reduce al 47% (OCDE, 2024).

Esta desconfianza entre los jóvenes se refleja en su limitada participación en iniciativas de seguridad pública, como el Observatorio de Seguridad Pública del Estado

de Puebla o en el Consejo de Participación Ciudadana de Seguridad Pública albergado en el IMPLAN. Según datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) de 2023, el 39.7% de la población considera que la Policía de Tránsito es algo efectiva, mientras que solo el 6.8% la considera muy efectiva. Estos porcentajes son indicativos de una percepción generalizada de ineficacia en las autoridades de seguridad pública (INEGI, 2023).

La ENVIPE también revela que, en términos de confianza, la Marina y el Ejército son las instituciones más confiables, con un 57.3% y un 51.8% de la población mayor de 18 años considerándolas muy confiables, respectivamente. En contraste, las autoridades civiles como la Policía Estatal y la Policía de Tránsito Municipal muestran niveles de confianza significativamente más bajos, con solo un 14.3% y un 8.8% de la población considerándolas muy confiables, respectivamente (INEGI, 2019).

En México la percepción de corrupción también juega un papel crucial en la desconfianza hacia las autoridades. La ENVIPE 2023 indica que el 73.9% de la población considera a la Policía de Tránsito corrupta, seguida por la Policía Preventiva Municipal con 64.7% y a los jueces con 66.%. Estas cifras demuestran que la corrupción es una preocupación persistente que socava la confianza en las instituciones encargadas de la seguridad pública y la justicia (INEGI, 2023).

Además, las acciones implementadas para mejorar la seguridad también influyen en la percepción ciudadana. Según la ENVIPE 2022, el 55.1% de la población considera que mejorar el alumbrado público es una medida efectiva para aumentar la seguridad, seguido por un mayor patrullaje y vigilancia policial con 3% y la construcción y mantenimiento de parques y canchas deportivas con 43.2%. Estas medidas son percibidas como esenciales para crear entornos más seguros y fomentar la participación comunitaria en la seguridad pública (INEGI, 2022).

En este sentido, la OCDE destaca que “la confianza en el gobierno es un concepto multidimensional que proporciona una medida general de cómo perciben las personas la actuación y valores de las instituciones públicas en los países democráticos” (OCDE, 2024). Por lo tanto, para mejorar la participación ciudadana en México en general, es fundamental abordar la desconfianza mediante la implementación de políticas

transparentes y la rendición de cuentas, además de fomentar una mayor educación cívica desde una edad temprana.

### **3.3.1. Contexto sobre la Desconfianza Ciudadana en el Gobierno en Puebla**

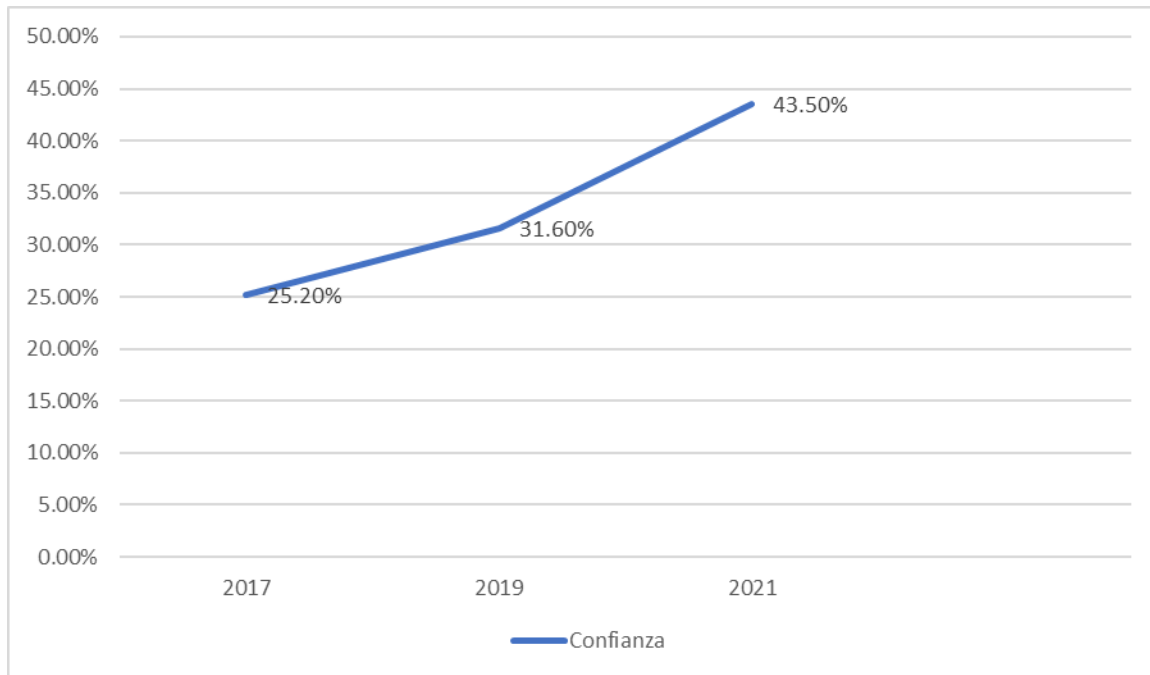
En el estado de Puebla, también, es necesario abordar la desconfianza de los ciudadanos hacia el gobierno del estado y de los municipios. La confianza en el gobierno es un indicador esencial, ya que refleja cómo perciben los ciudadanos la efectividad y la integridad de las autoridades, lo cual es crucial para fomentar una mayor participación ciudadana en la formulación y ejecución de políticas públicas. En este caso, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de 2021, la percepción ciudadana sobre la confianza en el gobierno estatal ha mostrado variaciones significativas en los últimos años, reflejando los cambios en la opinión pública y la efectividad percibida de las autoridades locales.

La ENCIG es una herramienta clave para medir la calidad de los trámites y servicios públicos desde la perspectiva de los ciudadanos, así como para evaluar la percepción de corrupción y confianza en las instituciones públicas. La ENCIG, realizada de manera bienal, ofrece una cobertura geográfica estatal y se enfoca en áreas urbanas con una población significativa. Este enfoque es crucial para entender las dinámicas de confianza en contextos urbanos, donde la interacción con las autoridades y la exposición a problemas de gobernanza y corrupción pueden ser más pronunciadas (INEGI, 2021).

De acuerdo con su edición de 2021, en Puebla el 43.5% de la población de 18 años y más en áreas urbanas con más de 100 mil habitantes manifestó tener mucha o algo de confianza en el gobierno estatal (INEGI, 2021). Estos resultados, en términos generales, indican una mejora notable en la confianza en el gobierno de Puebla en comparación con datos históricos disponibles. Como se observa en la Figura 1, en 2017 solo el 25.20% de la población expresó confianza en el gobierno estatal, una cifra que aumentó a 31.60% en 2019 y luego a 43.5% en 2021 (INEGI, 2021). Así, esta tendencia positiva sugiere que las iniciativas gubernamentales para mejorar la transparencia y la calidad de los servicios públicos podrían estar dando frutos, aunque todavía queda un largo camino por recorrer para alcanzar niveles de confianza más altos y sostenidos.

Figura 1.

*Confianza ciudadana en el gobierno del estado de Puebla (2017-2021).*



Elaboración propia con base en ENCIG (INEGI, 2021).

La importancia de estos datos radica en que una mayor confianza en el gobierno estatal está asociada con mejores resultados en términos de implementación de políticas y programas públicos. Asimismo, una mayor confianza conlleva un mayor conocimiento de las modalidades e instrumentos de participación ciudadana que la ley dispone. Cuando los ciudadanos confían en sus autoridades, es más probable que conozcan y participen activamente en iniciativas de seguridad pública, colaboren en proyectos comunitarios y denuncien actividades ilícitas, contribuyendo así a un entorno más seguro y cohesionado. Es decir, Puebla tiene un área de oportunidad en la materia que es necesaria explorar con estrategias que favorezcan una mayor y más exitosa participación ciudadana en políticas de seguridad ciudadana.

Con todo, tal como se lleva a cabo en el estudio de caso de esta tesis, para comprender mejor las modalidades de participación en Puebla, es necesario recopilar datos mediante entrevistas y encuestas a una muestra representativa de ciudadanos y funcionarios municipales. Con esta información, se puede analizar por qué la

participación ciudadana no es más frecuente y cómo se puede fomentar un nivel de participación que permita a los ciudadanos tener un mayor papel en la toma de decisiones del gobierno municipal.

## Capítulo IV. Marco Metodológico

El trabajo de investigación que se presenta expone unos de los temas que resulta prioritario tanto para el aparato gubernamental como la sociedad civil: la inseguridad. Diversos instrumentos de medición, como los emitidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportan que la percepción de inseguridad de los ciudadanos en diferentes entidades federativas y municipios ha aumentado, como es el caso de la ciudad de Puebla. Al respecto, Gutiérrez (2023) establece que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), de marzo a junio de 2024 aumentó 6.6% la percepción de inseguridad en la ciudad de Puebla. En otras palabras, el 77% de los ciudadanos, prácticamente ocho de cada 10, sienten miedo de salir a las calles.

En lo que concierne a la información oficial, tal como establece la redacción del Universal (2022), el titular de la Secretaría de Defensa Nacional detalló que Puebla capital, Tehuacán, San Martín Texmelucan y Tecamachalco concentraban la incidencia delictiva, puesto que sumaban más de diecinueve mil carpetas de investigación, equivalentes al 55% de la actividad delictiva que se comete en todo el Estado. Por otro lado, Alonso (2023) refiere que, si bien el municipio de Puebla capital no se encuentra entre los municipios más inseguros del estado, según el reporte del primer semestre de 2023 del Observatorio Nacional Ciudadano sobre incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes; se presentaron, en el mismo periodo de referencia, 16 mil 218 denuncias ante la Fiscalía General del estado de Puebla. Dicha cifra colocó a la capital de Puebla en la primera posición respecto a los demás municipios.

Ante este panorama y la incapacidad del aparato gubernamental para poder atender el problema yace el interés en estudiar la colaboración de la sociedad civil a través de los mecanismos de participación ciudadana con las instituciones de gobierno, específicamente en el municipio de Puebla capital, en el periodo de 2028 a 2024.

Lo anterior se justifica en los planteamientos de Cortés (2021), por parte del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, quien argumenta que la participación ciudadana es un elemento fundamental en la implementación de toda política pública. Para el caso de los temas de inseguridad y violencia la integración de las personas, así

como la conjunción de otros elementos, es clave para lograr contextos de cohesión, paz y seguridad.

La pregunta de investigación que se busca responder es la siguiente:

¿Cuáles son los mecanismos que inciden en la participación ciudadana y toma de decisiones para la creación de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en el municipio de Puebla durante el periodo 2018 - 2024?

Por otra parte, se busca conocer la percepción de la seguridad de los ciudadanos en cuanto a la seguridad en el municipio de Puebla capital; la efectividad y confianza en las corporaciones de seguridad, haciendo énfasis en la Policía Municipal de Puebla; la experiencia, conocimiento y uso de mecanismos de participación ciudadana para la hechura de políticas públicas; y los factores que fomentan u obstaculizan la participación de los ciudadanos.

#### **4.1 Diseño de la investigación**

El modelo de investigación que se aplica es método cuantitativo, el cual apoyara a responder la pregunta de investigación planteada al inicio del trabajo de investigación, y utilizando la encuesta como técnica de investigación en la opinión pública.

#### **4.2 Técnica de investigación**

La encuesta constó de cuatro dimensiones: Percepción de la seguridad en la ciudad de Puebla, Efectividad de las instituciones de seguridad pública, Mecanismos de participación ciudadana y políticas públicas y la Disposición a colaborar en los mecanismos de participación ciudadana; con 22 reactivos en total.

Para fines prácticos se realizaron 50 encuestas cara a cara, 50 encuestas vía telefónica y 50 encuestas vía internet.

En lo que atañe a las encuestas de cara a cara, Dykema et al. (2008) indica que éstas al utilizar métodos de muestreo probabilístico tienen un mejor rendimiento en cuanto a la cobertura de las poblaciones (como la población en general); en suma, cuentan con tasas de respuesta más altas. Respecto a este punto es importante destacar que el cuestionario utilizado tenía una extensión larga, por lo que el contacto facilitó la

cooperación con los encuestados. En ese mismo orden de ideas, dada la sensibilidad del tema y de los reactivos (como aquel que cuestiona si el encuestado ha sufrido algún delito) se logró generar mayor empatía e interacción de tal suerte que los participantes continuaron colaborando hasta el final.

Por lo que concierne a las encuestas vía internet, Vehovar et al. (2008) sugiere que el principal beneficio es la eliminación de la interacción humana y el brindar al usuario la flexibilidad para que responda el instrumento en el lugar y momento deseado. Asimismo, permitía avanzar con el trabajo sin la necesidad de salir a campo para el levantamiento de los datos.

Finalmente, yacen las encuestas vía telefónica. Según lo postulado por Lavrakas (2008) el mayor beneficio que presentan es la recopilación y procesamiento en mayor velocidad, respecto a las encuestas cara a cara o por internet, lo que permite tener información actualizada de temas de opinión pública (como patrones de comportamiento, políticas gubernamentales, etc.).

#### **4.2.1 Nombre de la técnica cuantitativa: Encuesta**

La utilización de encuestas se basa en su capacidad para recolectar datos organizados y representativos, lo que facilita la medición de percepciones, actitudes y comportamientos dentro de una población. Su estandarización asegura la precisión y la comparabilidad de las respuestas, y su versatilidad la hace aplicable en diversas áreas.

Es un método eficiente que permite obtener información subjetiva directamente de los participantes, lo cual es fundamental para la toma de decisiones informadas en políticas públicas, programas y estrategias. Además, se apoya en metodologías de investigación que garantizan su validez y confiabilidad.

### 4.3 Instrumento de investigación

Tabla 3.

*Encuesta. Segmento de Percepción de la seguridad en la ciudad de Puebla.*

Concepto	Preguntas	Respuestas
Percepción de la seguridad en la ciudad de Puebla	De acuerdo con su experiencia personal, ¿Qué tan seguro es vivir en su ciudad?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mucho</li> <li>- Algo</li> <li>- Poco</li> <li>- Nada</li> </ul>
	Considerando los tres años anteriores, ¿Cómo percibe el tema de la seguridad en Puebla capital?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha aumentado</li> <li>- Ha disminuido</li> <li>- Permanece igual</li> <li>- Desconoce</li> </ul>
	De las siguientes opciones, seleccione solamente el espacio en el que siente mayor inseguridad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Automóvil propio</li> <li>- Banco</li> <li>- Cajero Automático</li> <li>- Calles de la ciudad</li> <li>- Carretera</li> <li>- Centros comerciales</li> <li>- Domicilio particular</li> <li>- Escuelas y espacios educativos</li> <li>- Lugar de trabajo</li> <li>- Mercados</li> <li>- Parques y centros recreativos</li> <li>- Transporte público</li> </ul>
	De las siguientes opciones seleccione aquel hecho ilícito o delito que haya sufrido o presenciado en los últimos tres años	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Robo o asalto</li> <li>- Consumo de drogas y bebidas alcohólicas en las calles</li> <li>- Venta o consumo de drogas</li> <li>- Detonaciones con arma</li> <li>- Riñas y peleas</li> <li>- Violencia doméstica</li> <li>- Otros:</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.

*Encuesta. Segmento de Efectividad de las instituciones de seguridad pública.*

Concepto	Preguntas	Respuestas
Efectividad de las instituciones de seguridad pública	De las siguientes opciones, ¿qué corporación de seguridad pública es más efectiva para combatir la inseguridad?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Policía Municipal</li> <li>- Policía Estatal</li> <li>- Guardia Nacional</li> <li>- Seguridad Privada</li> </ul>
	Hablando de la Policía Municipal, ¿qué tanta confianza tiene en esa corporación?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mucha</li> <li>- Moderada</li> <li>- Poca</li> <li>- Ninguna</li> </ul>
	Hablando de la Policía Estatal, ¿qué tanta confianza tiene en esa corporación?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mucha</li> <li>- Moderada</li> <li>- Poca</li> <li>- Ninguna</li> </ul>
	Hablando de la Guardia Nacional, ¿qué tanta confianza tiene en esa corporación?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mucha</li> <li>- Moderada</li> <li>- Poca</li> <li>- Ninguna</li> </ul>
	¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con la siguiente afirmación?: “Considera que la Policía Municipal de Puebla capital cuenta con los recursos para atender la seguridad pública...”	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Muy de acuerdo</li> <li>- Algo de acuerdo</li> <li>- Algo en desacuerdo</li> <li>- Muy en desacuerdo</li> <li>- No sabe/ no responde</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.

*Encuesta. Segmento 1 de Mecanismos de participación ciudadana y políticas públicas.*

Concepto	Preguntas	Respuestas
Participación ciudadana y políticas públicas	¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con la siguiente afirmación?: “En la ciudad de Puebla, para la toma de decisiones en materia de seguridad, el gobierno considera las opiniones de las personas como usted...”	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Muy de acuerdo</li> <li>- Algo de acuerdo</li> <li>- Algo en desacuerdo</li> <li>- Muy en desacuerdo</li> <li>- No sabe/ no responde</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6.

*Encuesta. Segmento 2 de Mecanismos de participación ciudadana y políticas públicas.*

Concepto	Preguntas	Respuestas
Contraloría social	¿Usted ha colaborado en mecanismos de participación ciudadana como la Contraloría social?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sí</li> <li>- No</li> </ul>
	Si su respuesta fue negativa, ¿por qué razón no ha participado en dicho mecanismo?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No tengo información para usarlo o participar</li> <li>- Implican muchos trámites</li> <li>- No tiene tiempo</li> <li>- Desconfío en las instituciones, personas y organizaciones que los promueven y/o fomentan</li> <li>- No sirven para nada</li> <li>- No le interesa</li> <li>- No sabía que existía</li> <li>- Nunca he sido convocado</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.

*Encuesta. Segmento 2 de Mecanismos de participación ciudadana y políticas públicas*

Concepto	Preguntas	Respuestas
Presupuesto participativo	¿Usted ha colaborado en mecanismos de participación ciudadana como Presupuesto participativo?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sí</li> <li>- No</li> </ul>
	Si su respuesta fue negativa, ¿por qué razón no ha participado en dicho mecanismo?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No tengo información para usarlo o participar</li> <li>- Implican muchos trámites</li> <li>- No tiene tiempo</li> <li>- Desconfío en las instituciones, personas y organizaciones que los promueven y/o fomentan</li> <li>- No sirven para nada</li> <li>- No le interesa</li> <li>- No sabía que existía</li> <li>- Nunca he sido convocado</li> </ul>
Consulta ciudadana	¿Usted ha colaborado en mecanismos de participación ciudadana como Consulta ciudadana?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sí</li> <li>- No</li> </ul>
	Si su respuesta fue negativa, ¿por qué razón no ha participado en dicho mecanismo?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No tengo información para usarlo o participar</li> <li>- Implican muchos trámites</li> <li>- No tiene tiempo</li> <li>- Desconfío en las instituciones, personas y organizaciones que los promueven y/o fomentan</li> <li>- No sirven para nada</li> <li>- No le interesa</li> <li>- No sabía que existía</li> <li>- Nunca he sido convocado</li> </ul>
Mesas de trabajo	¿Usted ha colaborado en mecanismos de participación ciudadana como Mesas de trabajo?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sí</li> <li>- No</li> </ul>
	Si su respuesta fue negativa, ¿por qué razón no ha participado en dicho mecanismo?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No tengo información para usarlo o participar</li> <li>- Implican muchos trámites</li> <li>- No tiene tiempo</li> <li>- Desconfío en las instituciones, personas y organizaciones que los promueven y/o fomentan</li> <li>- No sirven para nada</li> <li>- No le interesa</li> <li>- No sabía que existía</li> <li>- Nunca he sido convocado</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8.

*Encuesta. Segmento de Disposición a colaborar en los mecanismos de participación ciudadana*

Concepto	Preguntas	Respuestas
Disposición a participar	¿Estaría dispuesto a integrarse en algún mecanismo de participación ciudadana si es convocado?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguramente sí</li> <li>- Probablemente sí</li> <li>- Probablemente no</li> <li>- Seguramente no</li> </ul>
	¿Por qué razón sí tendría la disposición para colaborar en un mecanismo de participación ciudadana?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para resolver los problemas públicos de manera eficiente</li> <li>- Para exponer los problemas que le aquejan</li> <li>- Para vigilar la acción de las autoridades</li> <li>- Otros:</li> </ul>
	¿Por qué razón no tendría la disposición para colaborar en un mecanismo de participación ciudadana?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de información</li> <li>- Implica muchos trámites</li> <li>- No tiene tiempo</li> <li>- Desconfío en las instituciones, personas y organizaciones que los promueven y/o fomentan</li> <li>- No sirven para nada</li> <li>- No le interesa</li> <li>- Otros:</li> </ul>
	¿Qué acciones podrían motivarlo para colaborar en mecanismos de participación ciudadana?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difusión suficiente de información en medios digitales y físicos</li> <li>- Estímulos como cupones de descuento en trámites, eventos, espectáculos, etc.</li> <li>- Mayor rendición de cuentas</li> <li>- Mejores servicios públicos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### **4.3.1 Nombre del instrumento correspondiente a la técnica cuantitativa**

La encuesta de se realizó de forma aleatoria en la extensión territorial que le pertenece al municipio de Puebla capital, incluyendo a las 17 juntas auxiliares, que también son tomadas en cuenta en la estrategia de vectores de proximidad, implementada por la Secretaría de Seguridad del municipio de Puebla. Asimismo, dichas encuestas se aplicaron en lugares estratégicos donde circulaba gente como lo es el Paseo Bravo, en la colonia Centro; Ciudad Universitaria en la colonia San Manuel. Lo anterior para la aplicación de las encuestas cara a cara, con un total de doscientas.

Para las encuestas vía telefónica se adaptó un espacio para poder realizar las llamadas y capturar los datos y en cuanto a las entrevistas vía internet se realizó un formulario en Google, el cual fue compartido a través de correo electrónico y mensajes de What's App.

Como se mencionó anteriormente las tres modalidades de encuestas ofrecen beneficios, sin embargo, la naturaleza de la investigación y el tema que se aborda resulta ser delicado para ciertas audiencias, por lo que no es de extrañarse que la recolección de datos vía telefónica resulto un reto metodológico, aunado a la extensión del cuestionario. Lo cierto es que la interacción cara a cara habría permitido identificar otros elementos como las reacciones de las personas ante las preguntas, una mayor interacción con los participantes y la generación de empatía con los mismos.

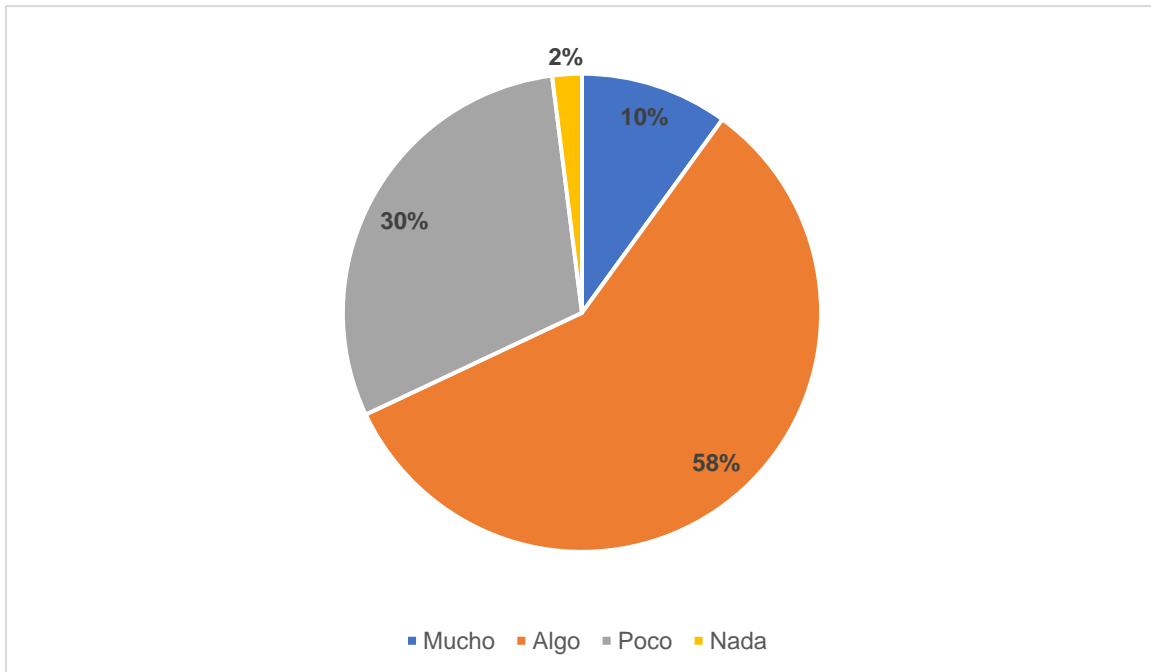
## **4.4 Análisis de resultados**

A continuación, se presentan los resultados de los reactivos con un análisis de estos. Para desarrollar lo anterior se utilizarán las dimensiones del cuestionario utilizado.

El primero es referente a la percepción de la seguridad en el municipio de Puebla, correspondiente a los primeros cuatro reactivos del cuestionario. Respecto a la primera pregunta: De acuerdo con su experiencia personal, ¿Qué tan seguro es vivir en su municipio? se destaca que poco menos de la tercera parte de la muestra percibe que vivir en la ciudad de Puebla es inseguro; asimismo, se observa que solo el 10 % de los participantes considera que es muy segura la ciudad para vivir y el porcentaje restante reconoce que existe la inseguridad, sin embargo, lo cataloga en un nivel razonable.

Figura 2.

*Percepción de seguridad en Puebla: ¿Qué tan seguro es vivir en su ciudad?*



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la segunda pregunta: Considerando los tres años anteriores, ¿Cómo percibe el tema de la seguridad en Puebla capital?, se observan resultados interesantes puesto que el 36% de los encuestados sugiere que ha aumentado; por otro lado, el 30% manifiesta que ha disminuido y el 33.3% refiere que el tema permanece igual. Es necesario puntualizar que se esperaba una tendencia que mostrará que la percepción de la inseguridad en Puebla capital va en aumento y no en decrecimiento, tomando como base los datos estadísticos de INEGI.

En cuanto al tercer reactivo: De las siguientes opciones, seleccione solamente el espacio en el que siente mayor inseguridad, se destacan: las calles del municipio, con un 35% de la muestra; el transporte público con un 31.6% de participantes; y el domicilio particular con un 10%.

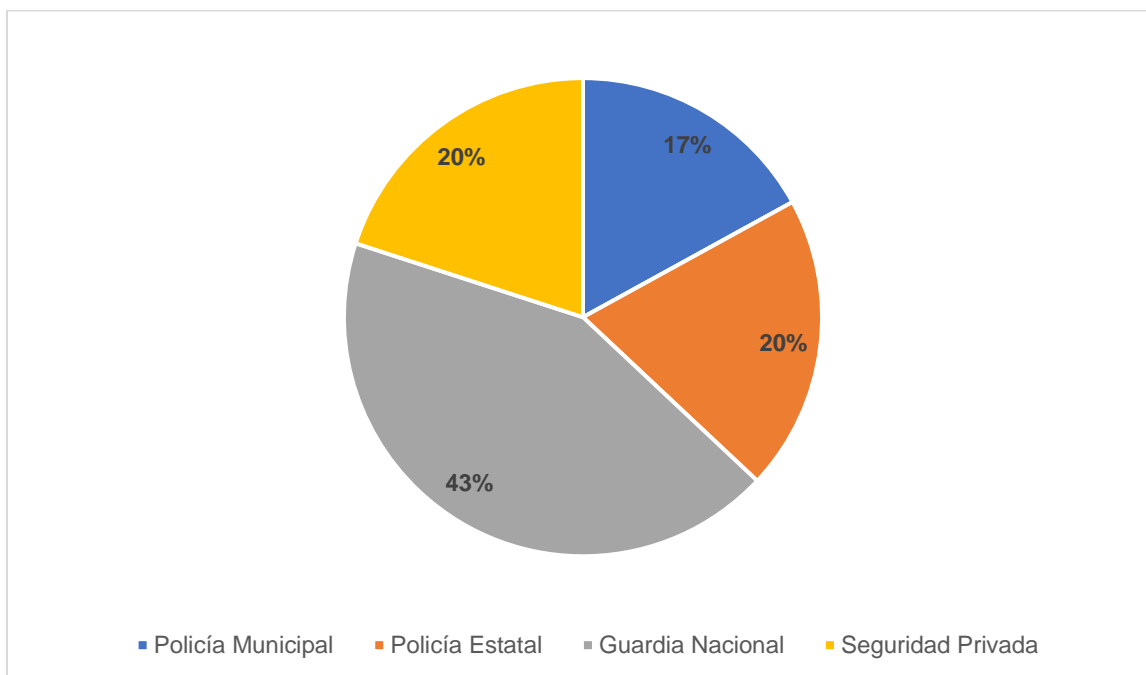
Finalmente, en cuanto al último reactivo de la primera dimensión: De las siguientes opciones seleccione aquel hecho ilícito o delito que haya sufrido o presenciado en los

últimos tres años, se les brindó la oportunidad a los participantes para que seleccionaran una o varias respuestas y que agregaran alguna actividad ilícita si lo requerían. Los resultados arrojaron que delito más reportado fue el Robo o asalto, con 72 menciones; posteriormente se encuentra el consumo de drogas y bebidas alcohólicas en las calles con 45 menciones; y seguido están las peleas y riñas con 33 menciones. Otro dato que vale la pena destacar es que los participantes añadieron en la respuesta de “Otros” la venta ilegal de gas, corrupción política, vandalismo en el transporte público. Entre otros datos alentadores, tres personas refirieron no haber presenciado o sufrido algún hecho ilícito, aunque también un usuario prefirió no responder dada la naturaleza del tema.

La segunda dimensión abarca el tema de la Efectividad de las instituciones de seguridad pública, específicamente de la Policía del municipio de Puebla. La gráfica que a continuación se presenta expone un reactivo referente a la percepción de efectividad de las instituciones de seguridad para combatir la inseguridad.

Figura 3.

*Efectividad de las instituciones de seguridad pública: ¿qué corporación de seguridad pública es más efectiva para combatir la inseguridad?*



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la confianza depositada en las corporaciones de seguridad pública, se destaca que los participantes consideraron que la Guardia Nacional es la más efectiva para combatir la inseguridad con un 43.3 %, mientras que la policía municipal es la menos efectiva para la misma encomienda con solo el 16% de las menciones.

En los siguientes tres reactivos se les preguntó a los participantes el nivel de confianza que tenían en las siguientes corporaciones de seguridad pública: Policía Municipal, Policía Estatal y Guardia Nacional. A continuación, se reportan los resultados obtenidos con una tabla comparativa.

Tabla 4.

*Análisis comparativo de la confianza depositada en las corporaciones de seguridad pública*

Nivel de confianza reportado	Corporación policial					
	Policía Municipal	%	Policía Estatal	%	Guardia Nacional	%
Mucha	3	2.00	3	2.00	30	20.00
Moderada	63	42.00	45	30.00	69	46.00
Poca	57	38.00	66	44.00	36	24.00
Ninguna	27	18.00	36	24.00	15	10.00
Total	150	100.00	150	100.00	150	100.00

Tabla de elaboración propia

De la tabla previamente expuesta se halló dos situaciones importantes: la primera es que la Guardia Nacional es la corporación con mayor confianza en la muestra (de 600 personas), pues arrojó que la gente confía “mucho” en la institución, en comparación con la policía estatal y municipal de Puebla.

La segunda es referente a la misma institución, pues pese a que tiene un nivel de confianza mayor que la policía municipal y estatal, también posee el porcentaje más amplio de personas que no le tienen “ninguna” confianza, aunque se trate de una diferencia marginal.

Por otro lado, la corporación peor evaluada, en cuanto a niveles de confianza, es la policía estatal.

Por último, hablando del reactivo final de esta dimensión: ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con la siguiente afirmación? “Considera que la Policía Municipal de Puebla capital cuenta con los recursos para atender la seguridad pública...”, la muestra sugirió estar mayormente en la opción “Muy en desacuerdo”, equivalente a la tercera parte de los participantes, aunque el escenario no es tan pesimista, pues un 28.3 % de la muestra manifestó estar “Algo de acuerdo”. La anterior premisa permite inferir que los ciudadanos consideran que los recursos de la Policía Municipal de Puebla son insuficientes para atender el tema de la seguridad pública.

Pasando a la dimensión de Participación ciudadana y políticas públicas, en el primer reactivo: ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con la siguiente afirmación? “En la ciudad de Puebla, para la toma de decisiones en materia de seguridad, el gobierno considera las opiniones de las personas como usted...”, mostró que la mayoría de la muestra considera que el gobierno de la ciudad de Puebla no escucha su opinión para las decisiones en materia de seguridad pública, con el 45% de menciones de la opción “Muy en desacuerdo”.

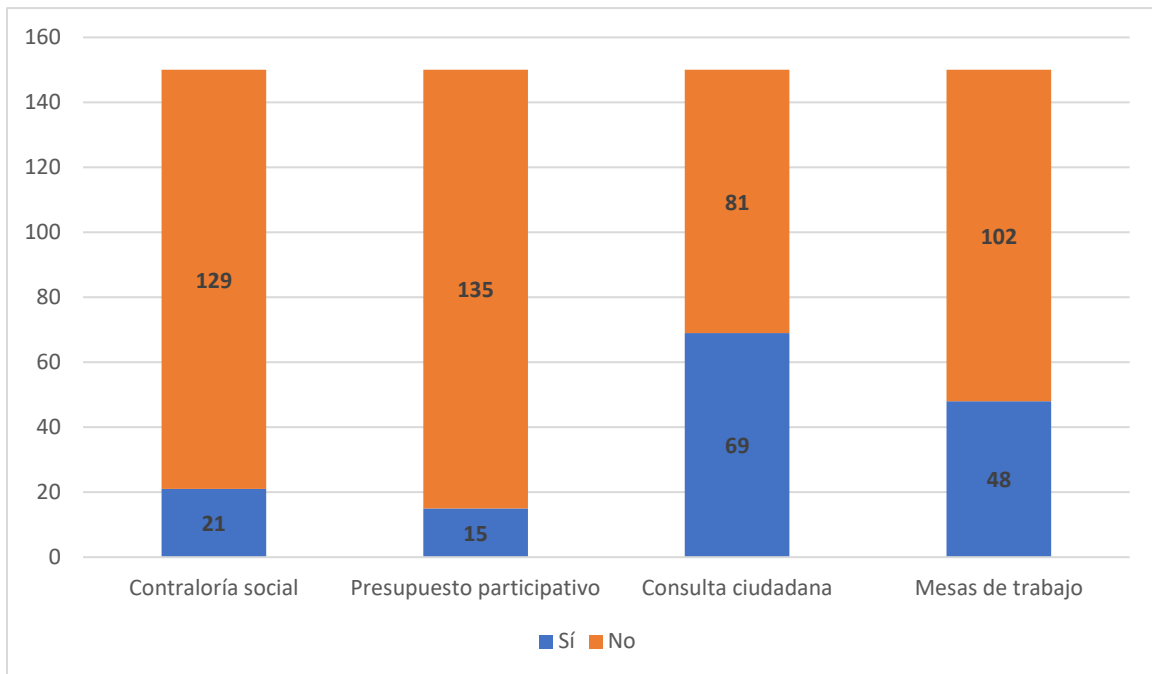
Esta y la siguiente dimensión resultan ser las más relevantes en el estudio pues permitieron analizar el grado de involucramiento de la ciudadanía, así como también conocer las condiciones que favorecen u obstaculizan la participación ciudadana.

Respecto al involucramiento de la sociedad civil en cuanto a la hechura de políticas públicas, se les cuestionó a los participantes si habían participado en diversos mecanismos de participación ciudadana. Si su respuesta era negativa se buscaba obtener la razón por la que no había sido participes.

Los mecanismos que se mencionaron fueron: Contraloría social, Presupuesto participativo, Consulta ciudadana y Mesas de trabajo o foros. En la siguiente gráfica se expone la participación reportada en los mecanismos previamente citados.

Figura 4.

*Colaboración en mecanismos de participación ciudadana*



Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en la gráfica, en general, la colaboración en mecanismos de participación ciudadana es baja, aunque la Consulta Ciudadana y las Mesas de trabajo y foros destacaron pues de las 150 personas, 69 y 48 han participado, respectivamente. Por otro parte, menos del 15 % de la muestra refirieron que han participado en mecanismos como la Contraloría social y el Presupuesto Ciudadano.

En esa misma directriz, cuando los participantes reportaban no haber colaborado en los mecanismos previamente mencionados, se les cuestionaba la razón principal. A continuación, se presenta una tabla que concentra la información manifestada por la muestra y su respectivo análisis.

Tabla 5.

*Razones por las que reporta no haber colaborado en los mecanismos de participación ciudadana*

Razón por la que no han participado	Mecanismos de Participación Ciudadana							
	Contraloría Social		Presupuesto Participativo		Consulta Ciudadana		Mesas de Trabajo o Foros	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Falta de información	74	49.17	93	61.67	82	54.67	35	23.17
Implica muchos trámites	0	0.00	6	4.33	0	0.00	0	0.00
No tiene tiempo	14	9.17	10	6.50	7	4.67	20	13.00
Desconfianza en quien los promueve	17	11.00	7	4.67	10	6.50	16	10.83
No sirve para nada	5	3.00	5	3.50	4	2.83	3	2.00
No le interesa	0	0.00	0	0.00	3	2.33	13	8.50
No sabía que existía	24	16.17	7	4.83	19	12.67	23	15.50
Nunca he sido convocado	17	11.50	22	14.50	24	16.33	41	27.00
Total	150	100.00	150	100.00	150	100.00	150	100.00

Fuente: Elaboración propia.

De la tabla anterior puede rescatarse que hay una tendencia detectada en tres mecanismos, aunque también parece ser un factor determinante en el cuarto: la falta de información para participar o usar el mecanismo tiene el mayor porcentaje de incidencia en cuanto a la Contraloría Social, el Presupuesto participativo y la Consulta ciudadana. En cuanto a las mesas de trabajo y foros, la razón predominante que arrojó la muestra es que nunca han sido convocados. En dicho mecanismo, como se mencionó brevemente, la falta de información también es relevante y es mínima la diferencia porcentual entre ambas razones.

Otra razón que guarda relevancia es que los usuarios reportan que no sabían sobre la existencia de los mecanismos, por lo que la ignorancia del tema habrá que tomarse en cuenta.

Un aspecto que llama la atención es que “la implicación de muchos trámites” no es una razón de peso por la que los encuestados no participaron en los mecanismos, así que puede quedar descartada.

Para finalizar, se aborda la cuarta dimensión: la disposición para coaccionar en los mecanismos de participación ciudadana.

El primer reactivo indagaba si los encuestados estarían dispuestos a integrarse en algún mecanismo de participación ciudadana de ser convocados. La respuesta es alentadora: el 28.8% dijeron que seguramente sí y el 53.3% indicaron que probablemente sí. Hay otro porcentaje que está completamente cerrado, pero es mínimo (solo el 5% de la muestra) y el restante señaló que probablemente no se integraría, aunque pudiera cambiar de opinión.

El siguiente reactivo exploraba las razones por las que sí se integrarían los participantes de la encuesta a algún mecanismo y expresaron lo siguiente: el 50% coincidió en que participarían en un mecanismo con la finalidad de resolver los problemas públicos de manera eficiente; el 26.6% para externar los problemas que les aquejan; el 21.6% busca vigilar las acciones de las autoridades y el 1% restante refirió que participaría porque no confía en el gobierno.

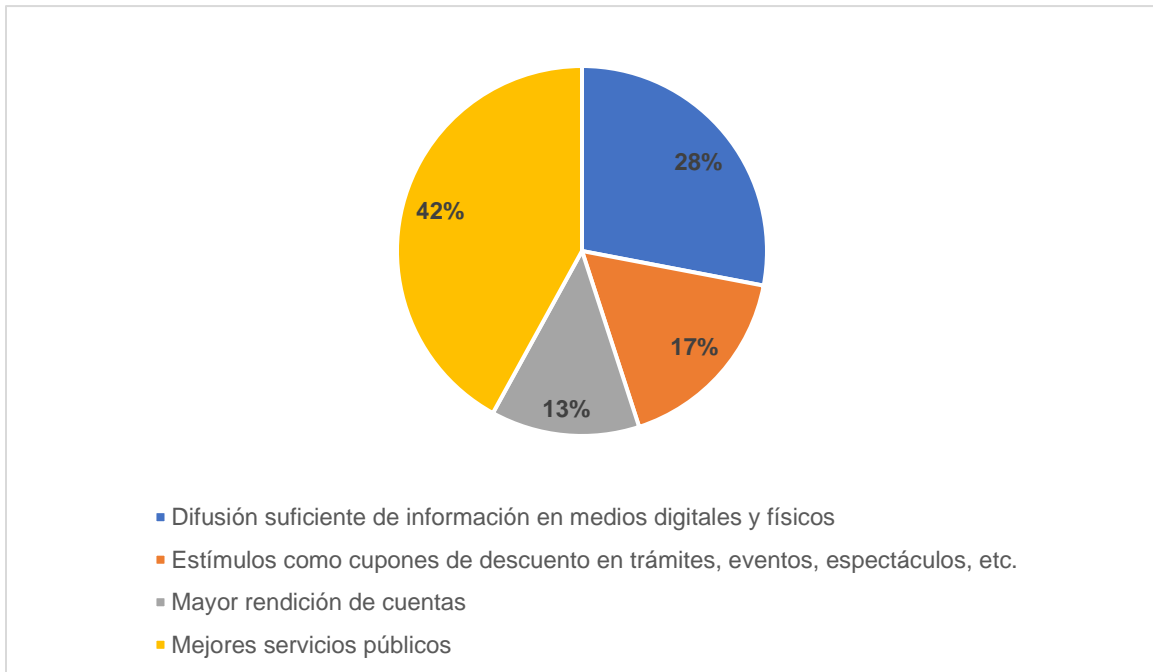
Posteriormente está el reactivo que analizaba el efecto contrario, es decir, la razón por las que no participarían en los mecanismos. La muestra expresó resultados importantes: la falta de información es el principal factor por las que los ciudadanos no tendrían la disposición para colaborar en un mecanismo de participación ciudadana, con un 41.6%; seguido está la falta de tiempo; y en tercera posición la desconfianza en las instituciones y personajes que los promueven u organizan.

Otro aspecto positivo que puede profundizarse es que el desinterés no resultó ser significativo pues ningún participante eligió esa razón y solo una persona refirió que su edad resultaba ser un impedimento para participar.

Para finalizar, el reactivo con el que cerraba la encuesta examinaba las acciones que podrían motivar a la muestra para colaborar en mecanismos de participación ciudadana. La siguiente gráfica aporta resultados interesantes del reactivo.

Figura 5.

*Acciones que podrían motivar para colaborar en mecanismos de participación ciudadana*



Fuente: Elaboración propia.

Considerando que en reactivos anteriores se descubrió que la falta de información es la principal razón por la que las personas no coadyuvan en los mecanismos de participación ciudadana se infería que una difusión suficiente de contenido sobre la actividad tanto digital como en medios físicos sería el principal motivante para participar, no obstante, la muestra refirió que tener mejores servicios públicos sí lo es, dejando en segundo plano la transmisión de información; en tercera posición estímulos como cupones o descuentos en trámites, eventos, espectáculos y al final una mayor rendición de cuentas.

Valdría la pena analizar la integración de todos estos elementos de tal suerte que más personas decidan participar en los procesos y mecanismos que tiene a su alcance a fin de incidir en las políticas públicas en diversos tópicos, como en el caso de la seguridad pública.

## 4.5 Discusión de los resultados

Gracias a la aplicación del instrumento de encuesta y al análisis de datos obtenidos, se pudo llegar a las siguientes conclusiones.

Respecto al tema de la percepción de seguridad en la ciudad de Puebla se destaca que la muestra arrojó resultados divididos, puesto que poco más de la tercera parte manifestó que ha mejorado (en los últimos tres años); mientras que el 33.3% reportó que permanece igual y el porcentaje restante reconoció que ha disminuido. Esta condición podría resultar un tanto contradictoria, teniendo en cuenta los datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana por parte del INEGI, la cual menciona un aumento en la percepción de inseguridad en el municipio capitalino, respecto al primer trimestre del año 2024.

Sin embargo, en cuanto hace a la perspectiva ciudadana de seguridad analizada en el marco teórico, se desprende que esta puede estar estrechamente relacionada con la desconfianza hacia las instituciones públicas, como lo menciona Held (1996) y Dahl (1999), que factores como la corrupción, la ineficacia y la falta de transparencia afectan la confianza pública. En el municipio de Puebla, la persistencia de estas condiciones podría explicar por qué un porcentaje significativo de los ciudadanos no percibe mejoras sustanciales en la seguridad, incluso cuando se implementan políticas o programas para combatir la seguridad.

Además, la desconfianza está vinculada a la percepción de que los beneficios gubernamentales están dirigidos a grupos específicos, dejando a otros sectores de la sociedad en situación de exclusión. En el municipio de Puebla, esta percepción podría estar amplificada por promesas incumplidas o por la falta de resultados tangibles en políticas de seguridad ciudadana, como señala Luna Tovar (2022). Esto genera un círculo vicioso: la falta de confianza reduce la participación ciudadana, y la escasa participación limita la efectividad de las políticas diseñadas para atender las preocupaciones de la población.

La discusión también debe considerar el papel de la información y la comunicación en la formación de percepciones. De acuerdo con Serrano (2015), el desconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana puede ser tanto causa como

consecuencia de la desconfianza. Si los ciudadanos no tienen acceso a información clara y transparente sobre las acciones gubernamentales en seguridad, su percepción estará más influenciada por experiencias individuales y mensajes mediáticos, que no siempre reflejan la realidad objetiva.

Por lo que se refiere al uso y experiencia en procesos y mecanismos de participación ciudadana se identificó que hay una baja participación ciudadana en mecanismos como Contraloría Social y Presupuesto Participativo, sin embargo, tanto la Consulta Ciudadana como los Mesas de Trabajo o foros mostraron mejores resultados. Cuando se indagó en las razones por las que no habían participado en los procesos y actividades sobresalió la falta de información para usar los mecanismos y el desconocimiento de su existencia. Por otro lado, la implicación de muchos trámites no fue una razón de peso por lo que puede ser descartada.

Entre otra información obtenida que debe considerarse importante está el hecho de que más del 70% de encuestados, estarían dispuestos a colaborar en los mecanismos, si estos llegasen a ser convocados y el porcentaje que definitivamente no lo considera una opción es muy bajo, apenas un 5%. Asimismo, se pudo conocer que la principal barrera para participar no son los trámites complejos, sino la falta de información y el desconocimiento de los mecanismos disponibles. Esto evidencia una desconexión entre las instituciones responsables de promover estos mecanismos y la ciudadanía, lo que podría ser indicativo de una estrategia de comunicación insuficiente o poco inclusiva. La teoría de Held (1996) respalda esta interpretación, al señalar que los procesos participativos deben acompañarse de una gobernanza democrática que asegure la transparencia y accesibilidad de la información para fomentar la inclusión en la toma de decisiones.

La falta de confianza en los mecanismos y las instituciones también emerge como un factor limitante. Según Ferreira, Azevedo y Menezes (2012), la desconfianza está estrechamente ligada a la percepción de ineficacia en la prestación de servicios públicos ya la falta de respuesta a las demandas ciudadanas. En este sentido, los ciudadanos que perciben que sus preocupaciones no son atendidas tendencia a desconectarse del sistema, lo que refuerza un círculo vicioso de apatía y desconfianza.

## 4.6 Hallazgos

### 1. Hallazgos sobre la percepción de seguridad:

Resultados divididos sobre la percepción de seguridad:

- En los resultados obtenidos con el instrumento de la presente investigación, arrojaron que poco más de una tercera parte de la muestra demostró que la seguridad ha mejorado en los últimos tres años, sin embargo, los resultados contrastan con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) del INEGI, que reporta un aumento en la percepción de inseguridad en el municipio.

### 2. Hallazgos sobre las instituciones de seguridad pública:

Percepción de efectividad:

- La Guardia Nacional es percibida como la institución más efectiva 43,3% para combatir la inseguridad y la Policía Municipal fue vista como la menos efectiva, con solo un 16% de las menciones.

Confianza en las instituciones de seguridad:

- La Guardia Nacional tiene el nivel más alto de confianza, sin embargo, la Policía Estatal fue la corporación peor evaluada en términos de confianza, lo cual es de llamar la atención en razón de que se pensaría que los ciudadanos tendrían una menor confianza en la Policía Municipal, ya que los resultados arrojaron una percepción de la menos efectiva. De igual manera, es importante mencionar que se hubiera esperado que el nivel de confianza estuviera relacionado de acuerdo al nivel de cada una de ellas, siendo el nivel federal el más confiable, seguido el nivel estatal y por último el nivel municipal.

### 3. Hallazgos sobre la participación ciudadana:

Baja participación en mecanismos existentes:

- Existe una diferencia considerable en lo que respecta a los resultados arrojados de la Contraloría Social y el Presupuesto Participativo los cuales

presentan niveles muy bajos de participación (menos del 15%), y a diferencia de la Consulta Ciudadana y las Mesas de Trabajo o foros mostraron mayor aceptación, con 69 y 48 participantes respectivamente de una muestra de 150 personas.

Barreras para participar:

- La percepción de trámites complicados no fue un factor significativo, a comparación de la falta de información y el desconocimiento de la existencia de los mecanismos los cuales fueron las principales razones de no participación.

Disposición a participar:

- Es importante señalar que más del 70% de los encuestados estarían dispuestos a participar en mecanismos de participación ciudadana si fueran convocados adecuadamente, lo cual incide directamente en que no existe la difusión adecuada para que la ciudadanía participe en la creación de políticas públicas de seguridad.

Acciones para incentivar la participación:

- La mejora de los servicios públicos y la difusión de información adecuada, tanto en formatos digitales como físicos, fueron reconocidas como los principales motivadores para incrementar la participación de los ciudadanos

#### 4. Hallazgos sobre desconfianza institucional y sus implicaciones:

Impacto de la desconfianza:

- La desconfianza hacia las instituciones públicas relacionada con la corrupción, ineficacia y falta de transparencia, limita la participación ciudadana

Efectos de la falta de información:

- El desconocimiento sobre los mecanismos disponibles es tanto una causa como una consecuencia de la desconfianza, esto afecta la percepción ciudadana sobre el impacto y la utilidad de los procesos participativos.

Percepción sobre la consideración de opiniones ciudadanas:

- Una mayoría significativa, el 45% de las personas encuestadas creen que el gobierno municipal no toma en cuenta las opiniones de los ciudadanos para la toma de decisiones en materia de seguridad.

#### **4.7 Propuesta**

De acuerdo a todos los resultados obtenidos en el trabajo de investigación y conforme a lo analizado en el Capítulo II. Marco Teórico. Participación Ciudadana en las Políticas Públicas y Capítulo III. Marco Contextual. Participación Ciudadana en las Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en México y Puebla, se realizan las siguientes propuestas, para mejorar la participación ciudadana en la creación de políticas públicas de seguridad en el municipio de Puebla.

- Que el gobierno genere una plataforma digital en la cual la ciudadanía pueda participar de manera directa en la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana, y en la cual se les pueda dar seguimiento a sus propuestas realizadas.
- Realizar foros y eventos públicos sobre políticas de seguridad ciudadana donde las personas puedan ofrecer sus propuestas e inquietudes.
- Capacitar a los funcionarios públicos en estrategias de comunicación efectiva y en los beneficios de involucrar a los ciudadanos, asegurándose de que estén dispuestos a escuchar y responder a las necesidades de sus comunidades.
- Mejorar la vinculación de la ciudadanía y el gobierno para asegurar que el desempeño de las autoridades en temas de seguridad sea revisado y analizado para que las personas puedan ver si los compromisos asumidos se están cumpliendo o no.
- Realizar en las escuelas programas de educación cívica sobre la creación de políticas públicas y la importancia de la participación de la sociedad en la generación de las mismas.
- Mejorar la confianza ciudadana a través de campañas al combate a la corrupción

- Organizar reuniones programadas mensualmente entre líderes comunitarios, autoridades locales y expertos en seguridad para discutir los problemas existentes y buscar soluciones conjuntas.
- Facilitar líneas directas de comunicación entre ciudadanos y autoridades donde se puedan reportar problemas o sugerencias relacionadas con la seguridad, asegurando respuestas rápidas y efectivas.

## **Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones**

### **4.1. Conclusiones**

La investigación sobre la participación ciudadana en las políticas públicas de seguridad ciudadana en el municipio de Puebla reveló datos significativos que destacan la complejidad del tema. A pesar de que una parte de la población percibe mejoras en la seguridad, existe un contraste con datos nacionales que indican un aumento en la inseguridad, lo que sugiere una percepción pública influenciada por factores como la desconfianza hacia las instituciones y la falta de información clara sobre los mecanismos de participación.

Uno de los principales obstáculos identificados es el desconocimiento de los mecanismos disponibles (Contraloría Social, Presupuesto Participativo, Consulta Ciudadana y Mesas de Trabajo o foros) para participar en la toma de decisiones de políticas públicas en el municipio de Puebla, sin embargo, aunque la ciudadanía muestra interés por colaborar, las estrategias de comunicación y promoción de estos mecanismos son insuficientes.

La desconfianza hacia las instituciones se presenta como un obstáculo importante. Elementos como la corrupción y la percepción de ineficacia no solo restringen la participación ciudadana, sino que también afectan la efectividad de las políticas implementadas. Esta desconfianza se genera por la creencia de que los beneficios gubernamentales favorecen a ciertos grupos, lo que crea un ciclo negativo en el que la falta de participación impide que se aborden adecuadamente las necesidades de la ciudadanía.

Respondiendo a la hipótesis de investigación planteada al inicio de dicho documento, se confirma que el nivel de participación ciudadana en el municipio de Puebla en la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana es bajo, en razón de que existe desconocimiento y desconfianza de las autoridades locales.

Es importante mencionar el papel de la información y la comunicación en este contexto. La falta de acceso a información transparente y accesible sobre las acciones gubernamentales afecta negativamente la percepción pública y, por ende, su disposición

a participar. Para fomentar una mayor inclusión y efectividad en los procesos participativos, es esencial implementar estrategias que garanticen no solo el acceso a información clara, sino también un diálogo abierto entre las autoridades y los ciudadanos.

En conclusión, para mejorar la participación ciudadana en Puebla es fundamental fortalecer la confianza en las instituciones mediante políticas transparentes y efectivas, así como garantizar que los ciudadanos estén informados sobre los mecanismos disponibles para involucrarse activamente en la creación de políticas públicas de seguridad.

## **4.2 Recomendaciones**

En el ámbito del estudio de la participación ciudadana y su relación con las políticas públicas, sería importante ampliar el conocimiento sobre los factores que influyen en su efectividad y las barreras que enfrentan los ciudadanos para involucrarse activamente. Asimismo, sería importante realizar estudios en otros municipios, estados y en el país, para lograr conocer los factores que determinan la participación de la ciudadanía en las políticas públicas de seguridad ciudadana.

A partir del análisis presentado, se identifican diversas áreas que podrían servir como base para futuras investigaciones, las cuales podrían enriquecer este campo de estudio y contribuir a la mejora de los procesos participativos.

En primer lugar, resulta relevante profundizar en estudios que abordan la relación entre la percepción de corrupción y la participación ciudadana, con un enfoque en cómo las estrategias de combate a la corrupción impactan la confianza en las instituciones democráticas. En este sentido, investigaciones que evalúen las experiencias exitosas en otros contextos podrían ofrecer aprendizajes valiosos para diseñar estrategias adaptadas a las características específicas de Puebla u otras regiones similares.

En segundo lugar, es importante realizar investigaciones que analicen la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana disponibles, como los presupuestos participativos, las consultas públicas y los consejos ciudadanos. Estas investigaciones podrían centrarse en medir su impacto en la formulación de políticas

públicas, así como en identificar las áreas de mejora necesarias para fortalecer dichos instrumentos.

De igual manera, derivado de la creciente importancia de las herramientas digitales, estudios futuros podrían abordar el papel de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la promoción de la participación cívica. Una línea de investigación podría, por ejemplo, investigar cómo las plataformas digitales podrían mitigar barreras tradicionales a la participación derivadas de la falta de tiempo o acceso a la información, y cómo podrían desplegarse de manera inclusiva y efectiva.

Se requieren análisis más profundo sobre las influencias sociales o culturales en la participación cívica, por ejemplo, el nivel educativo, el sentido de comunidad, la apatía política. Un mejor entendimiento de estas dinámicas ayudaría entonces a informar enfoques más personalizados para involucrar a diferentes segmentos de la población, en particular a grupos históricamente marginados de la vida democrática.

Para finalizar con las recomendaciones, otro camino interesante para futuros estudios podría ser el comparar y analizar cómo otros municipios o regiones han desarrollado formas de participación cívica en políticas para que podamos identificar las mejores prácticas que podrían replicarse o adaptarse. Este enfoque ayudaría a contextualizar el caso de Puebla dentro de un marco más amplio, proporcionando algunas herramientas para evaluar qué tan bien está desempeñándose en comparación con otros casos.

## Referencias

- Agudelo, L. F., & Garay, N. (2016). La participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas. *Revista de Administración Pública*, 50(2), 223-245.
- Aguilar, L. F. (2005). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511976944>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.  
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bárcena, A., Prado, A., Hopenhayn, M., Beccaria, L., Jaspers-Faijer, D., Quarless, D., & Pérez, R. (2010). *Panorama Social de América Latina 2010*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Blanco, I., & Gomà, R. (2003). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Bohman, J. (1996). *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/2607.001.0001>
- Camou, A. (2000). *Democracia y gobernabilidad*. UNAM.
- Cano Bandó, M. J. (2008). Participación ciudadana y políticas públicas: El caso de México. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(1), 69-99.  
<https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2008.001.592>
- Carpizo, J. (2011). *Sistema presidencial mexicano: Dos siglos de evolución*. Editorial Adrus. [sistemapresmexicano.pdf \(tc.gob.pe\)](http://sistemapresmexicano.pdf(tc.gob.pe))
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2006, mayo 16). *Contexto nacional* [Actualización: 16 de mayo de 2006]. Recuperado de [www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)

- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (2019). La participación ciudadana en el Consejo de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Puebla (COPLADEMUN). Recuperado de <https://ciep.mx/participacion-ciudadana-en-el-coplademun>
- Chadwick, A. (2006). *Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195177732.001.0001>
- Cohen, J., & Fung, A. (2004). *Radical Democracy*. MIT Press.
- Congreso del Estado de Puebla. (2011). Decreto de creación del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN). Honorable Congreso del Estado de Puebla.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [C.P.E.U.M.], Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación [D.O.F.] 18 de noviembre de 2022, (México).
- Dahl, R. (1999). *On Democracy*. Yale University Press. <https://doi.org/10.12987/9780300153576>
- Dykema, J et al. (2008). *Face to Face Surveys*. En *The Sage Handbook of Public Opinion Research*. SAGE Publications.
- Florini, A. (2007). *The Right to Know: Transparency for an Open World*. Columbia University Press. <https://doi.org/10.7312/flor14434>
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(S1), 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5-41. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>
- Gallicchio, E. (2006). *Gobernanza y políticas públicas*. Editorial Biblos.
- Gobierno del Estado de Puebla. (2019). *Consejos de Participación Ciudadana*. Recuperado de <http://www.pueblacapital.gob.mx/xvi-programas-de-apoyo-y->

mecanismos-de-participacion-ciudadana/mecanismos-de-participacion-ciudadana/consejo-de-participacion-ciudadana

- Gómez, R., et al. (2017). Desarrollo de un código de buenas prácticas para la participación ciudadana. *Revista de Participación Ciudadana*, 3(2), 120-145.
- Grau, N. C. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del clad Reforma y Democracia*, (46), 41-72.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/1564.001.0001>
- Held, D. (2001). *Models of Democracy*. Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9780745678054>
- IMPLAN Puebla. (2019). Reglamento Interno del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN).
- INE Puebla. (2019). Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Recuperado de <http://www.inepuebla.mx/codigo-electoral-puebla>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2019). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Recuperado de ENVIPE 2019.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). Censo de población y vivienda 2020. Cuestionario ampliado 2020.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). Recuperado de ENCIG 2021.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2022). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Recuperado de ENVIPE 2022.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2023). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Recuperado de ENVIPE 2023.

- Isunza Vera, E., & Olvera Rivera, A. (2006). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social..
- Janssen, M., & Estevez, E. (2013). Lean government and platform-based governance— Doing more with less. *Government Information Quarterly*, 30(S1), S1-S8. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.11.003>
- Kooiman, J. (2000). *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation*. SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781446218900>
- Kweit, M. G., & Kweit, R. W. (1984). The politics of policy analysis: The role of citizen participation in analytic decisionmaking. *Review of Policy Research*, 3(2), 234-245.
- La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, [C.P.E.L.S.P.], 24 de octubre de 2022, (México)
- Lavrakas, P. (2008). Surveys by Telephone. En *The Sage Handbook of Public Opinion Research*. SAGE Publications.
- Ley Organica Municipal de Puebla, 04 de octubre de 2024, (México)
- Luna Tovar, A. (2022). Tesis sobre participación ciudadana en México.
- Merino, M. G. M.-G. (2010). Problemas, decisiones y soluciones Enfoques de política pública. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Municipio de Puebla. (2023). Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública. Recuperado de <http://www.observatoriopueblaseguridad.gob.mx>
- O'Donnell, G. "Illusions About Consolidation", *Journal of Democracy*, Volume 7, Number 2, April 1996.
- Odarda, M. (2017). Conceptos de democracia y mecanismos de participación.
- Olvera, J. (2009). Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura. *OlveraEntregable3\_leyes\_de\_participacion\_ciudadana.pdf* ([gobnacion.gob.mx](http://gobnacion.gob.mx))

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2024). Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024. Recuperado de OCDE.
- Pagani, R. (2010). Participación ciudadana y políticas públicas. *Revista de Administración Pública*, 44(3), 123-140.
- Parés, M., & Resende, P. (2009). Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa (pp. 241-264). Barcelona.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230512587>
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198297726.001.0001>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla. (2022). Manual de Seguridad Ciudadana. Recuperado de <http://www.ssp.puebla.gob.mx/manual-seguridad-ciudadana>
- Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla. (2023). Programa de Participación Ciudadana en Seguridad Pública. Recuperado de <http://www.ssp.puebla.gob.mx/participacion-ciudadana>
- Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla. (2023). Reglamento del Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública. Recuperado de <http://www.ssp.puebla.gob.mx/reglamento-observatorio-seguridad>
- Serrano Rodríguez, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*, 34, 93-116.
- Serrano, J. (2015). La participación ciudadana en tiempos de crisis: una visión desde la legitimidad del Estado. *Revista de Ciencias Sociales*, 15(3), 110-125.

- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609842>
- Tamayo, S. (2015). Abstención electoral y crisis de la participación política en las democracias representativas. *Revista de Estudios Políticos*, 10(4), 89-103.
- Vehovar, V, et al. (2008). Internet Surveys. En *The Sage Handbook of Public Opinion Research* SAGE Publications.
- Villarreal Martínez, M. T. (2012). Participación ciudadana y políticas públicas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 57(215), 41-64.
- Ziccardi, A. (2010). Participación ciudadana y gobernanza en América Latina: Retos y oportunidades. *Estudios Sociológicos*, 28(82), 399-423. <https://doi.org/10.24201/es.2010v28n82.297>