

Democracia local, cabildos abiertos y ciudadanía organizada desde lo comunitario

Local Democracy, Open Town Councils, and Organized Citizenship from the Community Level

María Azucena Salcido Ledezma¹

ORCID: 0009-0007-9084-4440,
Salcido Ledezma, M. A.

1. El Colegio de Jalisco.

Salcido Ledezma, M. A. (2026). Democracia local, cabildos abiertos y ciudadanía organizada desde lo comunitario. *Concordia*, 3 (Núm. Monográfico), 62-80.

Recibido: 12/02/2026

Aprobado: 20/04/2026

Resumen: Este artículo analiza el papel de la democracia local en contextos de erosión democrática, con énfasis en los cabildos abiertos como mecanismos institucionales de participación ciudadana en el ámbito municipal. A partir de una revisión de la literatura sobre crisis de la democracia, gobierno abierto, co-creación y co-gobernanza, el trabajo sostiene que los cabildos abiertos no deben entenderse como instrumentos administrativos orientados a la eficiencia, sino como espacios políticos de deliberación y rendición de cuentas. Mediante el estudio de casos en el Área Metropolitana de Guadalajara, se evidencia que los cabildos abiertos operan de manera diferenciada en contextos rurales, semiurbanos y metropolitanos. Se concluye que la democracia local requiere fortalecer capacidades organizativas ciudadanas e instituciones que reconozcan el conflicto como componente legítimo de la acción pública.

Palabras clave: Co-creación, co-gobernanza, deliberación, rendición de cuentas.

Abstract: This article analyzes the role of local democracy in contexts of democratic erosion, with an emphasis on open town hall meetings as institutional mechanisms for citizen participation at the municipal level. Based on a review of the literature on democratic crisis, open government, co-creation, and co-governance, the paper argues that open town hall meetings should not be understood as administrative instruments geared toward efficiency, but rather as political spaces for deliberation and accountability. Through case studies in the Guadalajara Metropolitan Area, it is shown that open town hall meetings operate differently in rural, semi-urban, and metropolitan contexts. The article concludes that local democracy requires strengthening citizen organizational capacities and institutions that recognize conflict as a legitimate component of public action.

Keywords: Co-creation, co-governance, deliberation, accountability.

La crisis de la democracia y el refugio de lo local

La discusión contemporánea sobre la democracia local y la viabilidad de los cabildos abiertos no puede, en ninguna circunstancia, evadirse del momento político crítico que atraviesan las sociedades occidentales. Al analizar la literatura reciente sobre ciencia política y sociología del poder, emerge un consenso académico: nos encontramos frente a una crisis global de la democracia liberal, un fenómeno que no es coyuntural sino estructural. Autores fundamentales como Levitsky y Ziblatt (2018), Mounk (2018) y Merkel (2022) coinciden en señalar que estamos inmersos en un proceso de desconsolidación democrática marcado por el desgaste acelerado de los mecanismos tradicionales de representación, el debilitamiento sistemático de los contrapesos institucionales y una erosión profunda de la confianza social en las instituciones públicas.

La crisis contemporánea de la democracia no se expresa únicamente como una pérdida de confianza en las instituciones representativas, sino como una reconfiguración de los espacios donde se disputa el poder político. Más que una crisis de reglas formales se trata de una crisis de intermediación política, en la que los canales tradicionales que conectaban a la ciudadanía con la toma de decisiones se han debilitado o vaciado de contenido (Levitsky & Ziblatt, 2018; Mounk, 2018).

En este contexto, la erosión democrática no implica la desaparición del conflicto, sino su desplazamiento hacia escalas más próximas al territorio. Cuando los niveles nacionales se perciben como lejanos, capturados o impermeables, la disputa se traslada al ámbito local, donde el Estado se vuelve tangible en la gestión de la vida cotidiana: el agua, el espacio público, el territorio y los servicios básicos (Merkel, 2022). Lo local emerge así no como un nivel “menor” de la política, sino como uno de los últimos espacios donde la ciudadanía conserva capacidad real de interpelación directa.

Esta reconfiguración permite comprender por qué, en escenarios de desconsolidación democrática, los mecanismos de participación local adquieren una relevancia política que excede su diseño institucional. Los cabildos abiertos concentran expectativas, tensiones y conflictos que antes se canalizaban por vías partidarias o legislativas. Sin embargo, esta centralidad también los expone a dinámicas de simulación, cooptación o desgaste cuando son concebidos por la autoridad como dispositivos de legitimación y no como arenas genuinas de deliberación y control democrático (Della Porta, 2020).

Este escenario macro-político define las condiciones de posibilidad de cualquier ejercicio de participación local. La democracia ya no muere necesariamente

mediante golpes de estado espectaculares, sino a través del debilitamiento gradual de las normas no escritas de tolerancia mutua y contención institucional. En este contexto de fragilidad sistémica, cualquier reflexión sobre participación ciudadana, co-gobernanza, co-creación o innovación democrática requiere partir de un hecho central e ineludible: sin un ecosistema democrático sólido que lo sustente, los dispositivos participativos como los cabildos abiertos pierden sustancia política y corren el riesgo de convertirse en rituales vacíos o montajes procedimentales.

La crisis de legitimidad que afecta a los gobiernos nacionales y a los parlamentos se replica, con matices específicos, en el ámbito local. Sin embargo, es precisamente en el nivel municipal donde la ciudadanía se relaciona de manera más inmediata y tangible con el Estado. A diferencia de los grandes debates legislativos nacionales, la política local versa sobre la gestión de la vida cotidiana: el agua, el territorio, la seguridad del barrio y el espacio público. Esta inmediatez otorga a la democracia local un potencial único para la reconstrucción del tejido cívico. El presente trabajo sostiene que, en un entorno de erosión democrática, los cabildos abiertos, que representan en sí mismos espacios políticos, son a su vez uno de los pocos refugios institucionales disponibles para la disputa del poder público y la rendición de cuentas.

No obstante, este potencial no se materializa de forma automática. La existencia normativa del cabildo abierto en las leyes municipales no garantiza su eficacia democrática. De hecho, la brecha entre la retórica del “gobierno abierto” y la realidad de la práctica política es uno de los dilemas centrales de la participación en México. Mientras se multiplican los discursos sobre co-creación e innovación pública, persisten y se agudizan prácticas de recentralización del poder, opacidad y resistencia burocrática. Por tanto, el objetivo de este análisis es revisar en qué condiciones los cabildos abiertos logran trascender la simulación y convertirse en verdaderos espacios de co-gobernanza comunitaria, poniendo el foco en la variable independiente: la ciudadanía organizada.

El paradigma del Estado Abierto en América Latina

En paralelo, organismos internacionales como la CEPAL, el BID y la OECD han impulsado la agenda del Gobierno Abierto y, más recientemente, del Estado Abierto. Este enfoque busca trascender la transparencia pasiva (publicar datos) hacia modelos de colaboración activa. Nasser, Ramírez-Alujas y Rosales (2017) subrayan la importancia de crear arreglos institucionales que permitan pasar de la consulta simbólica a la participación con efectos reales.

El surgimiento y posterior expansión de prácticas participativas como el cabildo abierto no puede comprenderse al margen del auge internacional del paradigma del gobierno abierto a finales de la primera década del siglo XXI. A partir de 2008-2009, el gobierno abierto se consolidó como un marco normativo y discursivo que buscó responder a la crisis de legitimidad institucional mediante la promoción de tres principios fundamentales: transparencia, participación y colaboración. Este giro estuvo influenciado por la irrupción de iniciativas multilaterales y por la incorporación del lenguaje de apertura en las agendas de reforma del sector público, particularmente en democracias representativas afectadas por déficits de confianza ciudadana (Meijer, Curtin & Hillebrandt, 2012).

En su formulación inicial, el gobierno abierto se centró predominantemente en políticas de transparencia y acceso a la información pública, bajo la premisa de que la apertura de datos y la rendición de cuentas generarían, de manera casi automática, una mayor legitimidad democrática. Sin embargo, la evidencia empírica acumulada durante la década siguiente mostró que la transparencia, aunque necesaria, era insuficiente para revertir la desconexión entre ciudadanía e instituciones. Este diagnóstico dio lugar a una segunda fase del gobierno abierto, caracterizada por un énfasis creciente en la participación ciudadana y en la creación de espacios institucionales que permitieran una interacción más directa entre gobiernos y sociedad (Fung, 2015).

En este contexto, comenzaron a proliferar prácticas que buscaban traducir los principios abstractos del gobierno abierto en mecanismos concretos de deliberación y coproducción de políticas públicas. Se identifica este tránsito como un desplazamiento desde un enfoque centrado en la apertura informativa hacia uno orientado a la apertura decisional, en el que la participación deja de ser meramente consultiva para aspirar, al menos normativamente, a incidir en la definición de problemas, alternativas y prioridades públicas (Fox, 2015).

A nivel subnacional, y particularmente en el ámbito municipal, este proceso encontró un terreno fértil. Los gobiernos locales, al operar en escalas más próximas a la ciudadanía, fueron concebidos como espacios idóneos para experimentar con dispositivos participativos que materializaron la promesa del gobierno abierto. Prácticas como los cabildos abiertos, los presupuestos participativos o los consejos ciudadanos pueden interpretarse, así, como expresiones institucionalizadas del giro participativo impulsado por la agenda del gobierno abierto, más que como innovaciones aisladas o puramente locales (OECD, 2016).

No obstante, diversos estudios advierten que la adopción de estas prácticas ha sido profundamente desigual y, en muchos casos, más discursiva que sustantiva. La institucionalización de mecanismos participativos bajo el paraguas del gobierno abierto ha coexistido con estructuras de poder resistentes al escrutinio y con marcos legales que limitan su carácter vinculante. Esta tensión explica por qué dispositivos como el cabildo abierto oscilan entre su potencial democrático y su instrumentalización como ritual de legitimación, dependiendo menos del paradigma que los inspira y más de las relaciones de poder en las que se insertan (Fung & Wright, 2003).

En el contexto mexicano, esta agenda se ha enfrentado a una contradicción. Por un lado, se adoptan narrativas de innovación y apertura; por el otro, se observan procesos de concentración de decisiones en el Ejecutivo y presión sobre los órganos autónomos que deberían garantizar la transparencia. Esta tensión entre el discurso modernizador y la práctica política tradicional define el campo de juego en el que operan los cabildos abiertos: se habla de co-creación, pero a menudo no existen las condiciones estructurales para que esta tenga efectos tangibles.

Aunque en la práctica los conceptos de gobierno abierto y co-creación suelen utilizarse de manera indistinta, ambos responden a trayectorias conceptuales y normativas diferenciadas. En su formulación original, la agenda de gobierno abierto, particularmente a partir de la creación de la *Open Government Partnership* (OGP) en 2011, se estructuró en torno a compromisos de transparencia, acceso a la información y mecanismos básicos de participación y rendición de cuentas. En esta etapa inicial, la co-creación no figuraba como un eje explícito del paradigma, sino que la participación se concebía principalmente como consulta o involucramiento ciudadano en políticas previamente definidas por el Estado (*Open Government Partnership*, 2011).

Fue de manera progresiva, y a partir de la evaluación de los primeros planes de acción, que la noción de co-creación comenzó a incorporarse al discurso y a la práctica del gobierno abierto. Este giro respondió al reconocimiento de que la apertura informativa y la participación consultiva eran insuficientes para transformar relaciones de poder y mejorar la calidad de las políticas públicas. En este contexto, la OGP y otros organismos internacionales empezaron a promover procesos de “co-creación” entendidos como el diseño conjunto de compromisos entre gobiernos y sociedad civil, ampliando el alcance original del paradigma (*Open Government Partnership*, 2018).

Sin embargo, reducir la co-creación de lo público a una derivación del gobierno

abierto implica desconocer sus raíces teóricas más profundas. La literatura sobre coproducción de servicios públicos y creación de valor público antecede por varias décadas a la agenda del gobierno abierto. Desde los trabajos pioneros de Elinor Ostrom y sus colaboradores, la co-producción fue conceptualizada como un arreglo en el que ciudadanos y Estado contribuyen conjuntamente a la provisión y mejora de bienes públicos, desafiando la visión jerárquica de la administración pública tradicional (Ostrom, 1996).

Posteriormente, enfoques provenientes de la teoría de la gestión pública y de los estudios organizacionales ampliaron esta perspectiva al plantear la co-creación como un proceso de generación conjunta de valor público, en el que la interacción entre múltiples actores produce soluciones que ningún actor podría generar de manera aislada. Desde esta óptica, la co-creación no es un instrumento del gobierno abierto, sino un paradigma relacional más amplio que cuestiona la centralidad exclusiva del Estado en la definición y producción de lo público (Bovaird & Loeffler, 2012).

La articulación entre gobierno abierto, co-creación y co-gobernanza se vuelve particularmente relevante en el ámbito local. Los cabildos abiertos pueden interpretarse como espacios institucionales donde estas trayectorias convergen: por un lado, encarnan la lógica del gobierno abierto al abrir procesos decisionales al escrutinio y la participación ciudadana; por otro, ofrecen condiciones para prácticas de co-creación y co-gobernanza cuando la ciudadanía organizada no solo opina, sino que incide en la definición de problemas, la formulación de propuestas y el seguimiento de decisiones. En este sentido, los cabildos abiertos representan una interfaz concreta donde paradigmas distintos dialogan, se tensionan y, en ocasiones, se traducen en prácticas democráticas con efectos reales sobre la acción pública local.

De la administración pública a la co-gobernanza y la co-creación

Para comprender la naturaleza y el alcance de los cabildos abiertos, es necesario situar el análisis dentro de las transformaciones teóricas de la gobernanza pública. El modelo tradicional de administración pública, jerárquico y tecnocrático, ha demostrado ser insuficiente para abordar la complejidad de los problemas sociales contemporáneos. El concepto de co-gobernanza (*co-governance*) se refiere a un modelo sistémico y de alto nivel donde los actores estatales y no estatales comparten la autoridad y la toma de decisiones sobre políticas o servicios públicos. En cambio, la co-creación (*co-creation*) es una práctica específica y operativa que se enfoca en el proceso mediante el cual ciudadanos y funcionarios trabajan juntos para diseñar, desarrollar e implementar soluciones, generando conjuntamente valor público.

Enfoque Conceptual	Co-gobernanza (co-governance)	Co-creación (co-creation)
Naturaleza	Modelo o sistema amplio de gestión pública.	Proceso o práctica metodológica específica.
Objetivo	Que el Estado y actores no estatales compartan la autoridad, responsabilidad y toma de decisiones.	Que ciudadanos y funcionarios diseñen, desarrollen e implementen soluciones de manera conjunta y colaborativa.
Énfasis	En la estructura del poder y la distribución de la autoridad.	En la generación conjunta de valor (propuestas, políticas, servicios) y la innovación.
Rol del Cabildo Abierto	Puede operar dentro de un marco de co-gobernanza, pero solo sería un espacio de consulta formal.	Es el mecanismo ideal para materializar la co-creación, convirtiendo el diálogo en un producto tangible.

Tabla 1. Distinción entre co-gobernanza y co-creación en relación con el Cabildo Abierto. Fuente: Elaboración propia con base en Ansell y Torfing (2021); Sørensen y Torfing (2019); Bovaird y Loeffler (2012); Ostrom (1996).

La literatura sobre co-gobernanza y co-creación ha adquirido centralidad en el debate sobre innovación pública; sin embargo, su implementación empírica revela tensiones estructurales que suelen quedar opacadas por enfoques normativos. Compartir poder decisional no es un acto técnico ni neutro, sino un proceso político que altera jerarquías, rutinas burocráticas y márgenes de discrecionalidad institucional (Ansell & Torfing, 2021).

En este sentido, la co-creación no puede reducirse a ejercicios ampliados de consulta o escucha ciudadana. Cuando se implementa sin una redistribución efectiva de autoridad, corre el riesgo de convertirse en un mecanismo extractivo: la ciudadanía aporta información, diagnósticos y legitimidad simbólica, mientras que la decisión final permanece intacta en manos del gobierno. Este fenómeno ha sido identificado en múltiples experiencias participativas en América Latina, donde la retórica de la colaboración convive con prácticas de concentración del poder (Sørensen & Torfing, 2019).

La co-gobernanza, por su parte, plantea un reto aún mayor al cuestionar la exclusividad estatal en la definición de problemas y soluciones públicas. Para que este modelo funcione, no basta con abrir espacios formales; se requieren reglas

claras de interacción, capacidades institucionales y voluntad política sostenida. En ausencia de estas condiciones, los mecanismos participativos tienden a operar como montajes procedimentales que reproducen asimetrías de poder bajo el lenguaje de la colaboración (Ansell & Torfing, 2021).

Ansell y Torfing (2021) y Sørensen y Torfing (2019), establecen que la co-creación no es simplemente “escuchar a la gente”. Se trata de un proceso interactivo donde actores estatales y no estatales participan conjuntamente en la definición de problemas, el diseño de soluciones y la implementación de políticas públicas. Bajo este enfoque, la ciudadanía deja de ser vista como un cliente pasivo de servicios burocráticos para ser reconocida como un socio indispensable en la generación de valor público.

Sin embargo, la teoría es clara respecto a los requisitos para que esto funcione. Los procesos colaborativos requieren:

- Voluntad política real: la disposición de la autoridad a compartir el poder de decisión.
- Instituciones fuertes: reglas claras que protejan el proceso de la arbitrariedad.
- Burocracias profesionales: funcionarios con capacidades técnicas y dialógicas.
- Garantías de derechos: un entorno donde la participación no conlleve riesgos de cooptación o represalia.

La ausencia de estos elementos estructurales es lo que explica el fracaso de muchos ejercicios participativos en América Latina. Como advierte la literatura, sin estas precondiciones, la participación se limita a “montajes procedimentales” sin capacidad de transformar las decisiones públicas.

El cabildo abierto como mecanismo institucional de apertura y participación ciudadana

El cabildo abierto es una figura con raíces en la tradición municipalista, diseñada normativamente para permitir que la ciudadanía intervenga directamente en las sesiones del Ayuntamiento, el órgano máximo de autoridad local. Su propósito es democratizar la toma de decisiones, abriendo la “caja negra” del gobierno municipal al escrutinio y la deliberación pública.

El cabildo abierto constituye una institución paradójica: jurídicamente débil, pero

políticamente relevante. Su diseño normativo suele conferirle un carácter consultivo y no vinculante, lo que limita su capacidad formal de incidir en decisiones sustantivas. No obstante, esta debilidad legal contrasta con su potencia simbólica como espacio de visibilización del conflicto y de interpelación pública directa (Avritzer, 2009).

En la práctica, el cabildo abierto funciona menos como un mecanismo de consenso y más como una arena de confrontación democrática. En él se cruzan saberes técnicos y comunitarios, intereses económicos y demandas territoriales, así como narrativas oficiales y contra-narrativas ciudadanas. Su relevancia no reside únicamente en la decisión final, sino en su capacidad para documentar desacuerdos, obligar a las autoridades a posicionarse públicamente y dejar huella institucional del conflicto (Della Porta, 2020).

Desde esta perspectiva, reducir el cabildo abierto a un instrumento de “mejora administrativa” implica desconocer su naturaleza política. Su eficacia democrática no debe medirse solo por la cantidad de propuestas aceptadas, sino por su capacidad para abrir la caja negra de la toma de decisiones municipales y redistribuir, aunque sea temporalmente, las asimetrías de poder entre gobierno y ciudadanía (Gómez Álvarez Pérez, 2020).

A pesar de estar reconocido en múltiples leyes estatales y reglamentos municipales, la operación de los cabildos abiertos es heterogénea. Estudios sobre instituciones participativas (Avritzer, 2009; Della Porta, 2020) sugieren que para que estos mecanismos funcionen, deben cumplirse cuatro condiciones básicas que a menudo son ignoradas en la práctica:

Condición	Descripción ideal	Falla común en la práctica
Convocatoria clara y accesible	Difusión amplia, anticipada y en lenguaje ciudadano sobre temas y tiempos.	Publicación discreta en gacetas oficiales poco leídas; plazos cortos que impiden la organización vecinal.
Facilidades para la participación	Horarios compatibles, formatos híbridos, materiales informativos previos, apoyos logísticos.	Sesiones en horarios laborales, lenguaje técnico excluyente, barreras físicas o digitales.
Capacidad institucional	Funcionarios capacitados para facilitar el diálogo, sistematizar propuestas y dar seguimiento.	Improvisación, falta de personal técnico, pérdida de la memoria institucional de los acuerdos.

Carácter vinculante y capacidad de respuesta	Obligación de justificar decisiones y explicar la incorporación (o no) de propuestas.	Escucha pasiva sin retorno; archivo de propuestas sin explicación técnica o política.
--	---	---

Tabla 2. Condiciones para la puesta en marcha de cabildos abiertos. Fuente: Elaboración propia con base en Avritzer (2009); Fung y Wright (2003); Della Porta (2020).

La evidencia en Jalisco y otros estados muestra que, en ausencia de estas condiciones, los cabildos abiertos suelen reducirse a actos simbólicos utilizados para legitimar decisiones ya tomadas por las élites locales.

Ciudadanía organizada desde lo comunitario

Una idea central es que el diseño institucional, por sí solo, es insuficiente. La participación solo funciona verdaderamente cuando nace desde lo comunitario, no cuando se impone o se administra verticalmente desde el gobierno. La viabilidad del cabildo abierto depende de la existencia de un tejido social activo capaz de disputar el espacio.

Son los actores organizados: redes vecinales, colectivos barriales, organizaciones ambientales, comités de defensa del territorio, quienes convierten el cabildo en un instrumento de incidencia. Estos grupos no acuden al cabildo como individuos aislados, sino como portadores de saberes colectivos y demandas territoriales concretas. La co-gobernanza, entonces, no es un atributo de la institución, sino un “proceso social de articulación” que depende de la fuerza de la comunidad.

Para comprender el papel de la ciudadanía organizada en los cabildos abiertos, resulta útil avanzar más allá de una descripción genérica y proponer una tipología analítica que dé cuenta de la diversidad de formas de organización y estrategias de incidencia. Esta diferenciación permite identificar patrones recurrentes en la práctica participativa y analizar con mayor precisión los alcances y límites de la co-gobernanza local (Avritzer, 2009).

En primer lugar, se identifica una ciudadanía defensiva, generalmente articulada en torno a la protección del territorio, el agua, el medio ambiente o los bienes comunes. Estos actores suelen movilizarse frente a amenazas inmediatas y utilizan el cabildo abierto como trinchera institucional de resistencia frente a decisiones percibidas como impuestas o injustas (Jaime Oliver, 2021).

En segundo lugar, emerge una ciudadanía propositiva, más frecuente en contextos metropolitanos, que combina activismo barrial con conocimientos técnicos y

jurídicos. Su estrategia se orienta a incidir en reglamentos, planes parciales y diseños urbanos, utilizando el cabildo como espacio de negociación y ajuste de políticas públicas (Castro, 2021).

Finalmente, se observa una ciudadanía vigilante, centrada en la supervisión de obras públicas, presupuestos y decisiones administrativas. Este tipo de organización enfatiza la rendición de cuentas y el seguimiento de acuerdos, transformando el cabildo abierto en un dispositivo de control democrático continuo (Ackerman & Sandoval-Ballesteros, 2006).

Municipios rurales y semiurbanos: la defensa del territorio

A diferencia de los contextos metropolitanos, donde la disputa suele centrarse en la calidad del espacio urbano o en la planeación, en los municipios rurales la participación se articula en torno a la defensa de bienes comunes esenciales como el agua, la tierra y el entorno ambiental. Esta centralidad del territorio convierte al cabildo abierto en un espacio de confrontación directa entre proyectos de desarrollo divergentes (Avritzer, 2009).

En estos contextos, la ciudadanía organizada suele movilizarse de manera reactiva frente a decisiones gubernamentales percibidas como impuestas, opacas o alineadas con intereses externos. Los cabildos abiertos funcionan entonces como una de las pocas arenas institucionales disponibles para interpelar públicamente a la autoridad local, exigir información y documentar daños ambientales o sociales. Lejos de operar como espacios de deliberación consensual, estos ejercicios adoptan con frecuencia la forma de disputas abiertas por el control del territorio y la definición legítima del interés público (Della Porta, 2020).

Se advierte que, en contextos locales, como los son los municipios rurales, la cercanía entre autoridades y ciudadanía no necesariamente reduce las asimetrías de poder, sino que puede reforzar dinámicas clientelares o caciquiles. En este escenario, la participación institucionalizada se convierte en un terreno ambivalente: por un lado, ofrece canales formales de expresión; por otro, expone a los actores comunitarios a riesgos de represalia política o social, particularmente cuando cuestionan proyectos estratégicos o intereses económicos consolidados (Ackerman & Sandoval-Ballesteros, 2006).

No obstante, diversos estudios muestran que cuando las comunidades rurales logran articularse en redes organizadas como comités ambientales, colectivos territoriales o alianzas intermunicipales, el cabildo abierto puede transformarse en un

dispositivo de vigilancia y contención del poder local. La producción comunitaria de información, como diagnósticos ambientales, mapeos de afectaciones o cronologías de incumplimientos gubernamentales, permite disputar el monopolio técnico de la autoridad y elevar el costo político de decisiones discrecionales (Jaime Oliver, 2021).

En este sentido, el cabildo abierto en municipios rurales no debe entenderse únicamente como un mecanismo participativo, sino como una herramienta de defensa territorial inserta en relaciones de poder asimétricas. Su eficacia democrática depende menos de su diseño normativo que de la capacidad organizativa de la comunidad para sostener la presión política, articular alianzas externas y convertir la deliberación pública en un proceso continuo de vigilancia y rendición de cuentas (Nasser et al., 2017).

En municipios ubicados en zonas rurales de Jalisco o en la periferia semi urbana del Área Metropolitana de Guadalajara, como aquellos en la cuenca del río Santiago en Jalisco, por ejemplo, El Salto, los cabildos abiertos adquieren una dimensión de resistencia. Aquí, los temas centrales giran en torno a la supervivencia (por cuestiones de salud) y la viabilidad del territorio: gestión del agua, saneamiento, impacto de industrias y cambios de uso de suelo (Gobierno de El Salto, s.f.).

En estos contextos, las redes ambientales y los comités ciudadanos han utilizado el cabildo abierto para:

- Exigir transparencia sobre licencias de construcción o descargas industriales.
- Monitorear obras públicas y denunciar corrupción o mala calidad técnica.
- Frenar megaproyectos que amenazan los recursos naturales locales.

El cabildo abierto supone entonces un espacio de disputa política directa, en el que la ciudadanía organizada recurre a mecanismos institucionales para cuestionar decisiones públicas, aportar evidencia empírica sobre afectaciones territoriales y demandar explicaciones formales por parte de la autoridad. Si bien estas intervenciones suelen enfrentar resistencias asociadas a estructuras de poder local consolidadas, en determinados casos han logrado incidir en la redefinición de proyectos o en la reorientación de prioridades municipales.

Municipios metropolitanos: la disputa por el derecho a la ciudad

En los municipios metropolitanos de Jalisco (Guadalajara, Zapopan, Tonalá, Tlaquepaque y Tlajomulco), donde la administración es más compleja y burocratizada, los cabildos abiertos suelen insertarse en procesos de planeación urbana más formalizados. Sin embargo, los colectivos vecinales han logrado introducir agendas

progresistas que desafían la inercia gubernamental: movilidad sustentable, seguridad vial, protección del arbolado urbano y recuperación de espacios públicos.

En estos casos, la clave del éxito ha sido la sofisticación técnica. Los vecinos organizados llegan a las sesiones con propuestas de diseño urbano, estudios de impacto vial y argumentos jurídicos, obligando a los planificadores oficiales a negociar. Aquí, el cabildo funciona como un espacio de disputa técnica y política sobre el modelo de ciudad. La siguiente tabla sintetiza las diferencias observadas en las dinámicas de participación según el contexto.

Variable	Contexto Rural / Defensa del Territorio	Contexto Metropolitano / Derecho a la Ciudad
Temas prioritarios	Agua, saneamiento, megaproyectos, uso de suelo.	Movilidad, espacio público, arbolado, seguridad, planeación.
Tipo de actor	Comités comunitarios, ejidatarios, redes ambientales.	Colectivos vecinales, activistas urbanos, académicos.
Estrategia principal	Denuncia, resistencia, presentación de evidencia de daño.	Propuesta técnica, negociación, incidencia en reglamentos.
Rol del cabildo	Trinchera de defensa y vigilancia.	Espacio de deliberación técnica y ajuste de políticas.
Respuesta gubernamental	Tendencia al cierre, cooptación o confrontación.	Tendencia a la burocratización o simulación participativa.

Tabla 3. Comparativa de dinámicas en ejercicios de cabildo abierto. Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de casos de cabildos abiertos en municipios del Área Metropolitana de Guadalajara y literatura sobre instituciones participativas Avritzer, 2009; Della Porta, 2020; Jaime Oliver, 2021).

Obstáculos para la Institucionalización

A pesar de los casos de éxito y del esfuerzo ciudadano, este análisis identifica barreras estructurales que impiden que la co-gobernanza se convierta en la norma. Estos obstáculos no son accidentales, sino que reflejan la distribución del poder en el sistema político local.

Los obstáculos que enfrentan los cabildos abiertos no deben interpretarse como fallas técnicas aisladas, sino como expresiones de relaciones de poder profundamente arraigadas en la política local. La ausencia de vinculación jurídica, la opacidad administrativa y la resistencia burocrática reflejan la reticencia de las élites locales a ceder control sobre decisiones estratégicas, incluso en contextos que adoptan el discurso del gobierno abierto (Nasser et al., 2017).

Asimismo, las desigualdades sociales atraviesan los mecanismos participativos y condicionan quién puede participar, con qué recursos y bajo qué riesgos. En contextos de precariedad institucional y violencia, la participación ciudadana no es un ejercicio neutro, sino una práctica que puede implicar costos personales y colectivos significativos. Reconocer estas condiciones es indispensable para evitar visiones idealizadas de la participación y para diseñar estrategias de co-gobernanza realistas y éticamente responsables (OECD, 2017).

Ausencia de vinculación jurídica. El problema más recurrente es la falta de carácter vinculante. Al concebirse legalmente como espacios consultivos, las autoridades pueden ignorar las propuestas ciudadanas sin costo legal inmediato. Esto genera una sensación de futilidad que desalienta la participación futura (“¿para qué voy si no hacen caso o hacen lo que quieren?”).

Resistencias burocráticas y opacidad. Existe una cultura administrativa que ve la participación como un obstáculo para la eficiencia o como una amenaza política. Esto se traduce en prácticas de opacidad: información incompleta, presupuestos ilegibles y ocultamiento de criterios técnicos. Sin acceso a información pública confiable, la capacidad de la ciudadanía para proponer alternativas viables se ve severamente mermada.

Desigualdad y riesgo de captura. Los cabildos abiertos no están exentos de reproducir desigualdades sociales. Grupos con mayores recursos (tiempo, educación, conexiones) tienen más facilidad para participar e imponer su agenda, mientras que sectores vulnerables (juventudes, mujeres cuidadoras, periferias pobres) quedan excluidos. Además, existe el riesgo constante de captura política, donde actores partidistas utilizan el mecanismo para movilizar bases clientelares y simular apoyo popular.

El contexto de violencia y precariedad. Finalmente, no se puede ignorar que estos procesos ocurren en un contexto de violencia política y precariedad institucional. En muchas regiones de México, desafiar al poder local implica riesgos de seguridad. La disputa por el territorio a menudo enfrenta a las comunidades no solo con el gobierno,

sino con intereses fácticos y criminales. Esto limita la libertad para deliberar sin amenaza y condiciona la profundidad de la crítica ciudadana.

A partir de un análisis de procesos en Jalisco, se han identificado tres factores que permiten a la ciudadanía organizada transformar el cabildo abierto de un ritual a un espacio de poder.

- Existencia de redes y liderazgos: la organización previa es fundamental. Los cabildos exitosos son precedidos por asambleas barriales, recolección de firmas y construcción de consensos locales. Los liderazgos sociales articulan las demandas y sostienen el proceso frente al desgaste burocrático.
- Producción comunitaria de información (contra-expertise): este es un hallazgo crucial. Cuando las comunidades generan su propia evidencia, como mapeos de riesgos, diagnósticos ambientales, censos de arbolado, cronologías de fallas en servicios, éstas logran romper el monopolio técnico del gobierno. Al presentar datos duros, la ciudadanía obliga a la autoridad a argumentar con mayor rigor y desmontar narrativas oficiales que minimizan los problemas.
- Articulación con aliados externos: la vinculación con universidades, organizaciones de la sociedad civil especializadas, medios de comunicación y redes de derechos humanos tecnifica las demandas y les otorga visibilidad mediática. Estos aliados funcionan como “traductores” entre el lenguaje del dolor social y el lenguaje de la política pública, y actúan como escudos protectores frente a la hostilidad institucional.

Algunas propuestas para avanzar hacia una co-gobernanza

Frente a este diagnóstico, es urgente plantear lineamientos que fortalezcan los cabildos abiertos y reduzcan la brecha entre la promesa democrática y la realidad operativa. A partir de la experiencia comparada y la literatura sobre innovación democrática, se proponen las siguientes rutas de acción:

Instituir la respuesta obligatoria (rendición de cuentas): Aunque la decisión final recaiga en el Ayuntamiento, debe establecerse la obligación legal de responder formalmente a cada propuesta ciudadana, justificando técnica y políticamente su aceptación, modificación o rechazo. Esto cierra el ciclo de retroalimentación y dignifica la participación.

Transparencia proactiva radical: Las autoridades deben publicar proactivamente toda la información relevante (diagnósticos, planos, presupuestos) antes de la convocatoria al cabildo. La deliberación informada es imposible sin datos abiertos y accesibles.

Fortalecimiento de capacidades institucionales: Se requiere profesionalizar a los equipos municipales encargados de la participación, dotándolos de metodologías de facilitación, resolución de conflictos y sistematización de información. La participación no se improvisa; se gestiona.

Metodologías de inclusión: Es necesario diseñar formatos que rompan las barreras de entrada para grupos subrepresentados. Esto implica horarios flexibles, descentralización de sedes, cuidados infantiles durante las sesiones y lenguajes adaptados.

Acompañamiento y monitoreo continuo: La participación no termina cuando se cierra la sesión del cabildo. Se deben establecer mecanismos de seguimiento ciudadano (comités de vigilancia, observatorios) que monitoreen el cumplimiento de los acuerdos en el tiempo. La co-gobernanza es un ejercicio continuo de vigilancia.

Conclusión

El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo permite sostener que la democracia local adquiere una relevancia política estratégica en contextos de erosión democrática, no como un espacio subsidiario del poder nacional, sino como uno de los pocos ámbitos donde la ciudadanía conserva capacidad real de interpelación, vigilancia y disputa del poder público. En este marco, los cabildos abiertos no deben entenderse como instrumentos administrativos orientados a mejorar la eficiencia gubernamental, sino como dispositivos políticos cuya función principal es abrir la toma de decisiones municipales al conflicto democrático y a la rendición de cuentas.

La evidencia teórica y empírica analizada muestra que la eficacia democrática de los cabildos abiertos no depende únicamente de su diseño normativo, sino de las relaciones de poder en las que se insertan y, de manera central, de la existencia de ciudadanía organizada capaz de apropiarse del mecanismo. Cuando la participación se concibe como un procedimiento gestionado verticalmente por la autoridad, los cabildos abiertos tienden a operar como rituales de legitimación o montajes procedimentales. En contraste, cuando surgen desde procesos comunitarios previos, sostenidos por redes sociales activas, producción autónoma de información y alianzas externas, pueden convertirse en espacios de co-gobernanza y control democrático efectivo.

El trabajo también permite matizar la relación entre el paradigma del gobierno abierto y las prácticas participativas locales. Si bien el auge del gobierno abierto desde finales de la década de 2000 contribuyó a institucionalizar mecanismos como los

cabildos abiertos bajo los principios de transparencia, participación y colaboración, ello no implica que dichas prácticas deriven exclusivamente de este paradigma. La co-creación de lo público tiene un origen teórico más amplio y anterior, vinculado a la coproducción de bienes públicos y a enfoques relacionales de la gobernanza, que cuestionan la centralidad exclusiva del Estado en la definición y producción de lo público.

En este sentido, los cabildos abiertos pueden interpretarse como espacios de convergencia entre distintas tradiciones: el gobierno abierto, en tanto marco normativo que impulsa la apertura decisional, la co-creación, como práctica de generación conjunta de valor público, y la co-gobernanza, como arreglo institucional que redistribuye la autoridad entre actores estatales y no estatales, aunque sea de forma parcial. Esta convergencia no es automática ni garantizada, sino contingente a condiciones políticas, institucionales y sociales específicas.

Finalmente, el análisis de los casos en Jalisco pone de relieve que los cabildos abiertos operan de manera diferenciada según el contexto territorial. En municipios rurales y semiurbanos, tienden a configurarse como herramientas de defensa del territorio frente a proyectos extractivos o decisiones percibidas como impuestas, mientras que en contextos metropolitanos funcionan como arenas de disputa técnica y política en torno al derecho a la ciudad. En ambos casos, su potencial democrático se ve limitado por obstáculos estructurales como la ausencia de vinculación jurídica, la opacidad administrativa, las resistencias burocráticas y las desigualdades sociales que atraviesan la participación.

A partir de estos hallazgos, este trabajo contribuye a la literatura sobre democracia local al subrayar que la revitalización democrática no puede descansar exclusivamente en reformas normativas ni en la adopción de paradigmas globales como el gobierno abierto. La clave reside en fortalecer las capacidades organizativas de la ciudadanía y en diseñar instituciones locales que reconozcan el conflicto, la deliberación y la vigilancia como componentes legítimos de la acción pública. Futuros trabajos podrían profundizar este análisis mediante estudios comparados entre municipios, investigación empírica de largo plazo sobre los efectos de los cabildos abiertos y evaluaciones más sistemáticas sobre su impacto real en la redistribución del poder a nivel local.

Bibliografía

Ackerman, J., & Sandoval-Ballesteros, I. E. (2006). The global explosion of freedom of information laws. *Administrative Law Review*, 58(1), 85–130.

- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). *Public governance as co-creation: A strategy for revitalizing the public sector and rejuvenating democracy*. Cambridge University Press.
- Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Johns Hopkins University Press.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *Voluntas*, 23(4), 1119–1138.
- Castro, L. C. (2021). Gobierno abierto municipal, la experiencia de Xalapa. *Enfoques Jurídicos: Revista Multidisciplinar del CEDEGS*, (3), 35–48 . <https://doi.org/10.25009/ej.v0i3.2561>
- Della Porta, D. (2020). *How social movements can save democracy: Democratic innovations from below*. Polity Press.
- Fox, J. (2015). Social accountability: What does the evidence really say? *World Development*, 72, 346–361.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Verso.
- Gobierno de El Salto. (s. f.). Normatividad. Recuperado de <https://transparencia.elsalto.gob.mx/normatividad/619d4572d539b424018ccc04>
- Gómez Álvarez Pérez, D. (2020). Gobierno dividido, ¿cabildo abierto?: estudio de caso de los regidores de demarcación en México. *Intersticios Sociales*, (19), 291–318.
- Jaime Oliver, L. A. (2021). Mecanismos de participación ciudadana en Jalisco: ¿mayor apertura democrática? En M. Pérez Vega (Coord.), *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes* (pp. 201–225). Comisión Estatal Electoral Nuevo León.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown Publishing Group.
- Meijer, A., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10–29.
- Merkel, W. (2022). Democratic crisis or crisis of governance? Challenges for liberal democracy. *Democratization*, 29(5), 821–840.
- Mounk, Y. (2018). *The people vs. democracy: Why our freedom is in danger and how to save it*. Harvard University Press.
- Nasser, A., Ramírez-Alujas, Á., & Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OECD. (2016). *Open government: The global context and the way forward*. OECD

Publishing.

OECD. (2017). *Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2017*. OECD Publishing.

Open Government Partnership. (2018). *Participation and co-creation toolkit*. OGP.

Open Government Partnership. (2011). *Open Government Declaration*. OGP.

Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073–1087.

Ramírez-Alujas, Á. V., & Dassen, N. (2016). *Winds of change II: Progress and challenges in open government policy in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2019). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press.