

Concordia



AÑO 3, NÚMERO MONOGRÁFICO 2026 | YEAR 3, MONOGRAPHIC ISSUE 2026

Gobernanza y Participación Ciudadana XXIV Encuentro Internacional sobre Cultura Democrática



Coordinadoras
Lourdes Elizabeth Parga Jiménez
Ana Fabiola del Toro García

Ilustración generada con inteligencia artificial, por Daniel Becerra



**UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA**

Red Universitaria e Institución Benemérita de Jalisco



CENTRO UNIVERSITARIO DE TONALÁ



Concordia



Concordia, Año 3, No. Monográfico 2026 es una publicación semestral, editada por la Universidad de Guadalajara, a través de la Secretaría Académica del Centro Universitario de Tonalá. Domicilio Av. Nuevo Periférico No. 555, Ejido San José Tateposco C.P. 45425, Tonalá, Jalisco, México; Tel. 3320 002300; página web <http://revistaconcordia.cutonala.udg.mx/ojs/index.php/concordia>, correo electrónico: revista.concordia@cutonala.udg.mx, Editora responsable: Dra. María Guadalupe Milagros Cruz Guerrero. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo 04-2023-12111231300-102, ISSN: 3061-7375, otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de éste número: Secretaría Académica del Centro Universitario de Tonalá, con domicilio en Av. Nuevo Periférico No. 555, Ejido San José Tateposco C.P. 45425, Tonalá, Jalisco, México, Dra. María Guadalupe Milagros Cruz Guerrero. Fecha de la última modificación 15 de junio de 2026. Tamaño del archivo 5.12 MB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

Directora

María Guadalupe Milagros Cruz Guerrero

Editores

Daniel Iván Becerra de la Cruz
Juan Miguel García Ávalos

Consejo Editorial

María Felicitas Parga Jiménez
César Ernesto González Coronado
Anisse Jacinta Musalem Enríquez
José Alfredo Peña Ramos
Lourdes Elizabeth Parga Jiménez
Ana Fabiola del Toro García
Karla Alejandra Contreras Tinoco

Corrección y Estilo

Daniel Iván Becerra de la Cruz

Cuidado de la Edición

Juan Miguel García Ávalos



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA

Red Universitaria e Institución Benemérita de Jalisco



CENTRO UNIVERSITARIO DE TONALÁ

Índice

Presentación

María Felicitas Parga Jiménez
José Alfredo Peña Ramos

4

Urna electrónica y cabildos abiertos: lecciones comunitarias para fortalecer la democracia local jalisciense desde Tuxcueca, Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca

Carlos Alberto Martínez Maguey
Roberto Ulises Estrada Meza
Marco Antonio Berger García

7

Actores locales y su impacto en las políticas públicas tecnológicas de Jalisco

Víctor Hugo García-Benítez

Grupos de interés y políticas públicas en el ayuntamiento de Zapopan (2021-2024)

Froylán Ángel Hernández Ochoa
Ángel Adrián Ayala González

41

Democracia local, cabildos abiertos y ciudadanía organizada desde lo comunitario

María Azucena Salcido Ledezma

62

¿Democratizar la inteligencia artificial? Retos y posibilidades para los gobiernos locales en México

Carlos Arturo Labastida Gómez

81

La soberanía subnacional: propuesta teórica y medición empírica aplicada al caso mexicano

Omar Esteban Macedonio Maya
Andrea Bussoletti

102

Inteligencia pública: análisis de una nueva propuesta conceptual

Mónica Montaña Reyes

125

El reclutamiento forzado de jóvenes en Jalisco, 2010-2025: una aproximación preliminar

Igor Israel González Aguirre

139

Presentación

María Felicitas Parga Jiménez
José Alfredo Peña Ramos

La democracia no es un destino al que se llega una sola vez; es un camino que se recorre de manera permanente, colectiva y, en ocasiones, conflictiva. Cada generación tiene la responsabilidad de interrogarla, tensar y enriquecerla con nuevas preguntas. Desde esa convicción la Revista *Concordia* presenta este número especial, cuyo origen se encuentra en el diálogo académico e intelectual que tuvo lugar durante el **XXIV Encuentro Internacional sobre Cultura Democrática**, organizado por el Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza, celebrado en 2025 en el marco de la Feria Internacional del Libro en Guadalajara, bajo el título “*La participación ciudadana y la libertad de expresión: nuevas voces para una democracia plural*”.

Aquel encuentro reunió a investigadoras e investigadores, docentes, activistas y estudiantes de diversas latitudes, con el propósito de abrir un espacio plural de reflexión sobre los modos en que la democracia se vive, se reclama y se transforma en el presente. El encuentro fue acompañado por una convocatoria para presentar ponencias, organizadas en cuatro grandes ejes temáticos que responden a urgencias tanto teóricas como prácticas del momento democrático contemporáneo: la democracia local y sus dinámicas territoriales; la organización ciudadana como palanca de transformación; la participación de las juventudes como sujetos políticos plenos, y la incorporación de la perspectiva de género y de grupos históricamente vulnerabilizados en los procesos de toma de decisiones. En torno a estos ejes se produjeron debates de alto nivel que analizaron cómo y por qué la democracia, lejos de ser un concepto estático, se encuentra en permanente proceso de construcción y disputa.

Entre las ponencias presentadas en ese encuentro, un comité editorial riguroso y comprometido con los estándares de calidad académica, seleccionó un conjunto de trabajos que conforman las páginas de este número especial. La elección respondió a la búsqueda de textos que combinan solidez argumentativa, relevancia y apertura hacia nuevos horizontes de comprensión. Los artículos aquí reunidos no sólo describen fenómenos; los interrogan y proponen marcos interpretativos que invitan al lector a seguir pensando.

Lo que distingue a este número especial de una simple compilación temática es, precisamente, su vocación analítica y reflexiva. Los artículos que lo integran adoptan enfoques que oscilan entre la teoría política, el derecho constitucional y administrativo, la sociología de los movimientos sociales, la comunicación política y los estudios sobre tecnología y sociedad. Esta pluralidad disciplinaria no es accidental: refleja la convicción de que los problemas democráticos del siglo XXI no admiten explicaciones unidimensionales y que solo desde la conversación entre saberes es posible aproximarse a su complejidad.

Cada contribución asume el riesgo intelectual que implica ir más allá del diagnóstico. No basta con señalar que la participación ciudadana está en crisis o que la libertad de expresión enfrenta nuevas amenazas; es necesario preguntarse por qué ocurre eso, en qué condiciones estructurales se produce, a quiénes beneficia la perpetuación de esas condiciones y, sobre todo, qué transformaciones son posibles y deseables. Los textos reunidos en estas páginas asumen esa responsabilidad con honestidad intelectual y compromiso ético, sin renunciar al rigor metodológico que distingue al trabajo académico serio.

Una parte de los trabajos aborda el papel de la relación entre la democracia y el derecho como sistema de garantías y, al mismo tiempo, como terreno de disputa política. En sociedades democráticas, el ordenamiento jurídico no es simplemente el marco neutral dentro del cual transcurre la vida colectiva, es en sí mismo un producto histórico, un espacio de negociación y un instrumento que puede tanto proteger los derechos ciudadanos como limitar su ejercicio efectivo. Los artículos que desarrollan esta perspectiva analizan cómo las normas electorales, los mecanismos de protección de la libertad de expresión, los marcos legales de la participación directa y los derechos de los grupos vulnerables interactúan, en ocasiones de manera contradictoria, con las demandas sociales de mayor democratización.

Ningún número especial sobre democracia en 2025 puede ignorar la irrupción de las nuevas tecnologías como uno de los factores disruptivos del ecosistema político contemporáneo. Los artículos que abordan esta dimensión lo hacen con una mirada crítica. La tecnología, y en particular la inteligencia artificial (IA), no es políticamente neutral, su diseño, su regulación y sus modos de uso reflejan y reproducen relaciones de poder, distribuciones desiguales del acceso y formas específicas de entender qué cuenta como información válida, quién tiene derecho a ser escuchado y cómo se forma la opinión pública.

La IA ocupa un lugar particularmente relevante en estas reflexiones. Su presencia en los procesos electorales, desde la generación de contenidos hasta el análisis de datos masivos para la segmentación del voto, plantea interrogantes profundos sobre la autonomía del ciudadano, la integridad del debate público y la posibilidad de manipulación a escala antes inimaginable. Los trabajos incluidos en este número toman como punto de partida una reflexión sobre las condiciones bajo las cuales las tecnologías pueden servir genuinamente a la profundización democrática.

Al mismo tiempo, se reconoce el potencial transformador de las herramientas digitales para la participación ciudadana, la posibilidad de ampliar el acceso a la información, de facilitar la deliberación en comunidades dispersas geográficamente, de dar visibilidad a voces históricamente excluidas de los espacios formales de toma de decisiones. La pregunta no es, pues, si la tecnología es buena o mala para la democracia, sino bajo qué condiciones, con qué marcos regulatorios y con qué actores, en el centro de las decisiones, puede convertirse en un recurso en pro de una democracia de mayor calidad.

Los procesos electorales constituyen otro de los temas articuladores de este número. Las elecciones siguen siendo, para la gran mayoría de los sistemas políticos contemporáneos, el mecanismo central de legitimación del poder, pero su funcionamiento efectivo, su capacidad de expresar fielmente la voluntad ciudadana y su resistencia frente a nuevas formas de interferencia están siendo sometidos a tensiones sin precedentes. La incorporación de tecnologías digitales en los procesos de votación, el escrutinio y la difusión de resultados abre un horizonte de posibilidades que es, al mismo tiempo, un escenario de riesgos.

El tópico de la participación ciudadana atraviesa de manera transversal la totalidad del número. Los textos aquí reunidos entienden la participación no como un acto puntual de depósito del voto, sino como una práctica continua, cotidiana y multidimensional, que incluye desde la organización comunitaria de base hasta la incidencia en políticas públicas, desde el activismo digital hasta las formas de resistencia cultural. Esta concepción ampliada de la participación pone en el centro a sujetos que con frecuencia han sido marginados de los relatos dominantes sobre la democracia: las juventudes, las mujeres, las personas en situación de vulnerabilidad, las comunidades indígenas y todos aquellos cuya voz ha sido sistemáticamente silenciada o minimizada en los espacios formales de decisión.

Este número especial de la Revista *Concordia* confía en que los artículos aquí reunidos contribuirán a enriquecer el debate académico y social sobre la democracia en un momento en que su fortalecimiento es, a la vez, una necesidad imperiosa y una tarea colectiva inaplazable. No pretendemos ofrecer respuestas definitivas, aspiramos, más bien, a formular mejores preguntas y a construir comunidades de reflexión capaces de sostenerlas con rigor, honestidad y compromiso.

Urna electrónica y cabildos abiertos: lecciones comunitarias para fortalecer la democracia local jalisciense desde Tuxcueca, Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca

Electronic Voting and Open Town Councils: Community Lessons to Strengthen Local Democracy in Jalisco, from Tuxcueca, Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca

Carlos Alberto Martínez Maguey¹

Roberto Ulises Estrada Meza²

Marco Antonio Berger García³

ORCID: 0009-0004-9763-8795,

Martínez Maguey, C. A.

ORCID: 0000-0002-1680-5589,

Estrada Meza, R. U.

ORCID: 0009-0001-6118-8698,

Berger García, M. A.

1. Maestría en Gestión de Gobiernos Locales. CUTONALÁ, Universidad de Guadalajara.

2. Centro Universitario de Tonalá. Universidad de Guadalajara.

3. Centro Universitario de Tlajomulco. Universidad de Guadalajara

Martínez Maguey, C.A., Estrada Meza, R. U. y Berger García, M. A. (2026). Urna electrónica y cabildos abiertos: lecciones comunitarias para fortalecer la democracia local jalisciense desde Tuxcueca, Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca. *Concordia*, 3 (Núm. Monográfico), 7-19.

Recibido: 06/02/2026

Aprobado: 20/04/2026

Resumen: Este estudio analiza la relación entre democracia local, cabildos abiertos y ciudadanía organizada a partir de la introducción de la urna electrónica en los municipios jaliscienses de Tuxcueca, Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca. El objetivo es evaluar en qué medida la votación electrónica, diseñada bajo criterios de inclusión, auditabilidad y rapidez, puede fortalecer mecanismos de democracia directa y deliberativa a escala municipal. La investigación utiliza una revisión de alcance (scoping review) basada en el modelo de Arksey y O'Malley (2005), que permite mapear literatura académica, documentos institucionales y experiencias comparadas sobre voto electrónico, participación ciudadana y gobernanza local. Los resultados indican que la urna electrónica mejora la eficiencia electoral al reducir errores de escrutinio, disminuir votos nulos y acelerar la transmisión de resultados. También presenta altos niveles de aceptación social, incluso en contextos rurales con baja alfabetización digital. No obstante, persisten barreras político-institucionales que han limitado su continuidad. El estudio propone explorar su integración futura en cabildos abiertos, consultas ciudadanas y procesos participativos municipales.

Palabras clave: Innovación cívica, participación ciudadana

Abstract: This study examines the relationship between local democracy, open town councils, and organized citizenship through the introduction of electronic voting machines in the municipalities of Tuxcueca, Gómez Farías, and San Cristóbal de la Barranca in Jalisco, Mexico. The objective is to assess the extent to which electronic voting, designed under principles of inclusion, auditability, and speed, can strengthen mechanisms of direct and deliberative democracy at the municipal level. The research applies a scoping review methodology based on Arksey and O'Malley (2005), mapping academic literature, institutional documents, and comparative experiences on electronic voting, citizen participation, and local governance. Results indicate that electronic voting improves electoral efficiency by reducing counting errors, lowering the percentage of null votes, and accelerating result transmission. The system also shows high levels of social acceptance, even in rural contexts with limited digital literacy. However, political and institutional barriers have limited its continuity. The study suggests exploring its integration into open councils and local participatory decision-making processes.

Keywords: Civic innovation, citizen participation

Introducción

La incorporación de tecnologías digitales en los procesos democráticos constituye uno de los debates más relevantes en la agenda contemporánea de gobernanza pública. En particular, los sistemas de votación electrónica han sido analizados como herramientas capaces de mejorar la eficiencia electoral, fortalecer la transparencia institucional y ampliar las posibilidades de participación ciudadana.

En México, el estado de Jalisco representa una experiencia pionera en este campo. Entre 2006 y 2009, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC), desarrolló e implementó ejercicios piloto de votación electrónica en diversos municipios, destacando los casos de Tuxcueca, Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca. Estas experiencias permitieron evaluar el funcionamiento técnico de la urna electrónica y explorar sus implicaciones sociales y políticas en contextos municipales.

Más allá de su dimensión tecnológica, la introducción de la urna electrónica plantea interrogantes sobre su capacidad para fortalecer la democracia local y ampliar los mecanismos de participación ciudadana. Los gobiernos municipales constituyen el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía y, por tanto, el espacio donde la participación política puede adquirir mayor relevancia cotidiana. En este sentido, instrumentos como el cabildo abierto, los plebiscitos y las consultas ciudadanas representan mecanismos fundamentales para ampliar la deliberación pública.

La literatura reciente ha destacado que la innovación democrática no debe limitarse a la modernización técnica de los procesos electorales, sino que debe orientarse a fortalecer la calidad de la deliberación pública y la confianza ciudadana en las instituciones (Fishkin, 2009; Fung, 2015). Desde esta perspectiva, la urna electrónica puede entenderse no solo como un instrumento de votación, sino como una infraestructura tecnológica susceptible de integrarse a procesos más amplios de gobernanza participativa.

A partir de estas consideraciones, el presente estudio busca responder tres preguntas de investigación:

1. ¿Cómo ha sido conceptualizada la urna electrónica en la literatura académica y normativa?
2. ¿Qué efectos ha tenido su implementación en términos de eficiencia electoral, inclusión tecnológica y confianza pública?
3. ¿De qué manera puede articularse con mecanismos deliberativos municipales?

como los cabildos abiertos?

Marco teórico

El estudio de la urna electrónica como innovación institucional y tecnológica en Jalisco se inscribe dentro de tres dimensiones de análisis complementarios: D1. La democracia local y participación ciudadana, D2. La tecnología electoral y confianza pública, y D3. Innovación democrática y gobernanza digital. Estas dimensiones permiten comprender cómo los avances tecnológicos pueden fortalecer los mecanismos de representación y decisión en el ámbito municipal, siempre que se enmarquen en principios de inclusión, transparencia y rendición de cuentas.

D1. Democracia local y participación ciudadana

La democracia local constituye el espacio institucional donde la interacción entre ciudadanía y gobierno adquiere mayor proximidad. Putnam (1993) sostiene que la calidad de las instituciones democráticas depende en gran medida del capital social existente en las comunidades y de la confianza entre ciudadanos e instituciones públicas.

Dentro de este marco, los cabildos abiertos representan uno de los mecanismos históricos de participación ciudadana en América Latina. Este instrumento permite que los habitantes participen directamente en deliberaciones públicas sobre asuntos municipales, fortaleciendo procesos de coproducción de decisiones (Alcántara y González, 2017).

No obstante, diversos estudios señalan que estos espacios suelen enfrentar limitaciones relacionadas con baja participación, escasa institucionalización y falta de metodologías participativas claras (Cunill Grau, 2010).

D2. Tecnología electoral y confianza pública

La votación electrónica ha sido estudiada como una innovación orientada a mejorar la precisión y transparencia de los procesos electorales. Experiencias internacionales, como las implementadas en Brasil, Estonia e India, han demostrado que estos sistemas pueden reducir errores humanos y acelerar significativamente los procesos de escrutinio (Nicolau, 2012).

Sin embargo, la legitimidad de estos sistemas depende no solo de su eficiencia técnica, sino también de la confianza pública en las instituciones que los administran (Birch, 2011; Norris, 2014).

D3. Innovación democrática y gobernanza digital

Autores como Castells (2012) y Coleman y Blumler (2009) han señalado que las tecnologías digitales deben entenderse como infraestructuras sociales que reconfiguran las formas de participación política. Bajo esta perspectiva, la innovación democrática implica integrar herramientas tecnológicas en procesos deliberativos que permitan ampliar la participación ciudadana y mejorar la calidad de las decisiones públicas.

Urna electrónica y cabildos abiertos como innovación deliberativa

La articulación entre urna electrónica y cabildos abiertos abre un campo emergente de innovación democrática municipal. Tradicionalmente, el cabildo abierto ha funcionado como un espacio de deliberación pública donde los ciudadanos presentan opiniones o propuestas ante el gobierno municipal. Sin embargo, la toma de decisiones dentro de estos espacios suele depender de procedimientos informales o de acuerdos políticos.

La incorporación de dispositivos de votación electrónica permitiría transformar estos espacios en mecanismos híbridos de deliberación y decisión colectiva, donde las propuestas discutidas en el cabildo puedan someterse inmediatamente a consulta ciudadana mediante votación digital auditada.

10

Este modelo podría aplicarse en decisiones sobre presupuestos participativos, selección de proyectos comunitarios o priorización de obras públicas locales.

Metodología

El estudio se desarrolló mediante una revisión de alcance (scoping review) siguiendo el modelo metodológico propuesto por Arksey y O'Malley (2005). Este enfoque permite mapear literatura académica, documentos institucionales y experiencias comparadas en campos de investigación emergentes.

La metodología se estructuró en cinco etapas: 1. Identificación de preguntas de investigación; 2. Búsqueda de literatura académica e institucional; 3. Aplicación de criterios de inclusión y exclusión; 4. Extracción y sistematización de información y 5. Análisis temático de los hallazgos (véase la Figura 1).

Las fuentes revisadas incluyeron bases de datos académicas internacionales (Scopus, Web of Science, IEEE Xplore, Redalyc, Google Scholar y herramientas de exploración bibliográfica como Connected Papers), literatura especializada sobre voto electrónico y documentos institucionales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de

Jalisco.

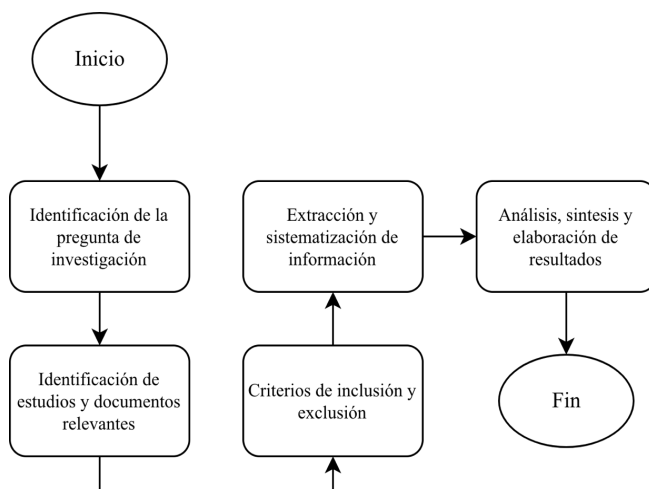


Figura 1. Diagrama de flujo metodológico de las cinco etapas. **Fuente:** Elaboración propia.

En la etapa 1 se plantearon las tres preguntas centrales:

1. ¿Cómo ha sido conceptualizada y evaluada la urna electrónica en la literatura académica y normativa?
2. ¿Qué efectos ha tenido su implementación en los ámbitos de eficiencia electoral, inclusión tecnológica y confianza pública?
3. ¿De qué manera puede articularse con mecanismos deliberativos como los cabildos abiertos?

Después, en la etapa 2, se realizó una búsqueda amplia en bases de datos académicas, así como en repositorios institucionales del IEPC Jalisco y en normativa electoral estatal y municipal. Se incluyó literatura internacional sobre voto electrónico, criptografía electoral, participación ciudadana y democracia deliberativa, con énfasis en investigaciones que analizan casos subnacionales o municipales.

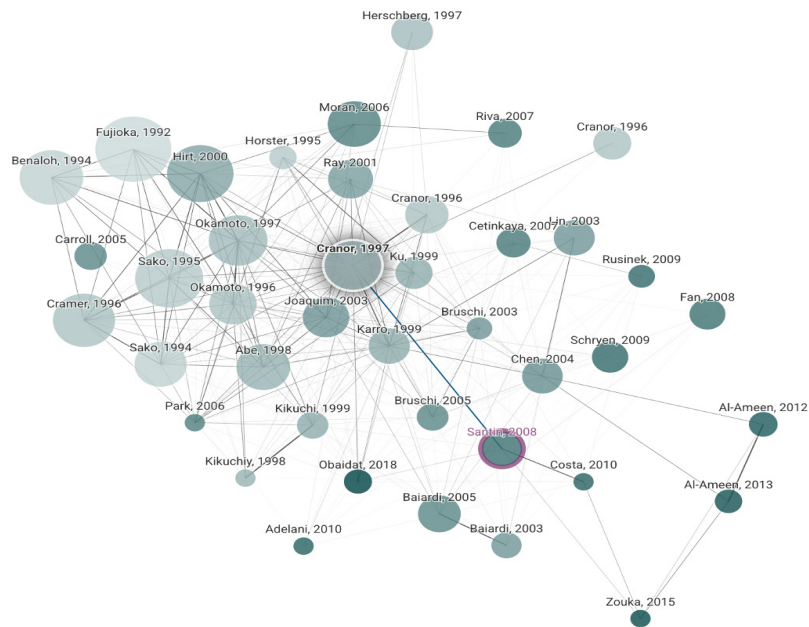


Figura 2. Investigación de la literatura en Connected Papers. **Fuente:** Elaboración propia.

En la etapa 3, sobre los criterios de inclusión y exclusión se describen en las Tablas 1 y 2, como se muestra a continuación:

Categoría	Descripción
1. Artículos académicos con rigor conceptual o técnico	Estudios que desarrollan modelos criptográficos, protocolos verificables o fundamentos del voto electrónico.
2. Estudios sobre participación ciudadana, democracia deliberativa y gobernanza local	Literatura que aporta marcos conceptuales sobre participación, deliberación y coproducción democrática.
3. Documentos institucionales y técnicos del IEPC Jalisco	Informes, manuales y reportes operativos sobre el diseño, funcionamiento y evaluación de la urna electrónica.
4. Investigaciones sobre experiencias comparadas de voto electrónico	Estudios internacionales sobre implementación, confianza pública y eficiencia del voto electrónico.

Tabla 1. Criterios de inclusión de la revisión de alcance. **Fuente:** Elaboración propia.

Categoría	Descripción
1. Documentos sin sustento técnico o metodológico	Documentos que no presentan sustento técnico o evidencia empírica verificable.
2. Literatura opinativa no académica	Literatura que aporta marcos conceptuales sobre participación, deliberación y coproducción democrática.
3. Reportes periodísticos o informativos sin respaldo institucional	Informes, manuales y reportes operativos sobre el diseño, funcionamiento y evaluación de la urna electrónica.

Tabla 2. Criterios de exclusión de la revisión de alcance. **Fuente:** Elaboración propia.

Respecto a la etapa 4, se construyó una matriz con las categorías analíticas derivadas de la literatura y del resumen del proyecto:

- Eficiencia electoral: reducción de errores, rapidez del escrutinio, transmisión de resultados.
- Inclusión tecnológica: accesibilidad, usabilidad, aceptación social.
- Gobernanza institucional: resistencia política, marcos normativos, centralización/descentralización de facultades.
- Articulación urna–cabildo abierto: propuestas de deliberación digital, auditorías participativas, alfabetización cívico-digital.
- Agenda de investigación municipal: pilotos, confianza pública, transparencia.

Para la etapa 5, siguiendo a Munn et al. (2018), los hallazgos fueron sintetizados de manera temática, priorizando la identificación de patrones conceptuales, tensiones teóricas y vacíos empíricos. La evidencia fue contrastada con la experiencia jalisciense documentada por el IEPC Jalisco, así como con estudios internacionales sobre tecnologías de votación y gobernanza digital.

Además de la literatura científica, este estudio incorpora documentos institucionales del IEPC Jalisco, incluyendo manuales técnicos, informes operativos y reportes de ejercicios piloto realizados entre 2006 y 2012 (véase Figura 3). Estos documentos permitieron contextualizar los procesos locales de implementación, capacitar al personal electoral y evaluar la percepción ciudadana del sistema. Su integración responde al criterio de triangulación metodológica, que amplía la validez interpretativa del análisis.

Por último, siguiendo las orientaciones de Arksey y O'Malley (2005), este estudio reconoce varias limitaciones:

- La literatura sobre voto electrónico municipal en México es escasa y dispersa.
- Gran parte de la evidencia proviene de reportes institucionales, lo que exige una lectura crítica para evitar sesgos de origen.
- La ausencia de bases de datos longitudinales limita la evaluación de efectos en el tiempo.

A pesar de ello, la revisión de alcance permite construir un panorama sólido y contextualizado que sirve como base para futuras investigaciones empíricas.

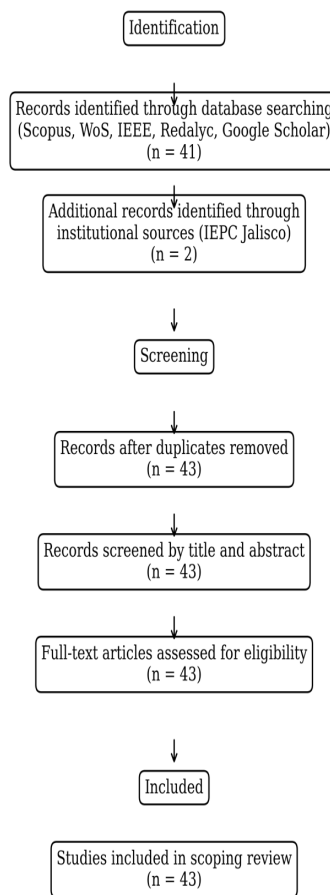


Figura 3. Diagrama PRISMA / Scoping Review. **Fuente:** Elaboración propia.

Resultados

El análisis de la evidencia permite identificar cuatro hallazgos principales: eficiencia electoral, inclusión tecnológica, barreras político-institucionales y potencial deliberativo. La síntesis temática derivada de las categorías analíticas muestra patrones consistentes entre la literatura internacional y la evidencia generada por el IEPC Jalisco entre 2006 y 2012. La evidencia técnica revisada coincide en que los sistemas electrónicos de votación reducen significativamente los errores humanos del escrutinio y el número de votos nulos (Santin, Costa y Maziero, 2008; Schryen y Rich, 2009). En el caso jalisciense, los reportes institucionales muestran que en la elección de prueba de 2006 el porcentaje de votos nulos con urna electrónica fue 0.54%, frente al 3.8% registrado en mesas con voto en papel (IEPC Jalisco, s. f.).

Asimismo, la transmisión de resultados se realizó en tiempos extraordinariamente breves: en Tuxcueca y Gómez Farías (2009), los resultados preliminares estuvieron disponibles en menos de 3 minutos después del cierre de casillas, un indicador consistente con experiencias internacionales como Brasil, donde el escrutinio total suele realizarse en menos de dos horas (Nicolau, 2012). Estos resultados fueron corroborados mediante entrevistas de evaluación interna, donde capacitadores del IEPC reportaron que la eliminación del llenado manual de actas “evitó errores de transcripción que solían generar impugnaciones innecesarias” (IEPC Jalisco, s. f.).

La literatura enfatiza que los sistemas de votación digital requieren usabilidad y accesibilidad para ser socialmente aceptados (PNUD, 2018; Coleman y Blumler, 2009). Los informes de campo del IEPC Jalisco documentan que personas adultas mayores y ciudadanos con niveles bajos de escolaridad utilizaron la urna sin complicaciones, describiéndola como “más rápida y más clara que las boletas tradicionales”.

En las pruebas de 2009, encuestas de salida aplicadas en San Cristóbal de la Barranca reportaron que 92% de los votantes calificó la urna como fácil de usar, y 87% expresó confianza en el sistema, porcentajes comparables a estudios brasileños donde la aceptación supera el 90% (Nicolau, 2012).

El diseño con pantalla táctil, íconos intuitivos y la posibilidad de confirmación visual del voto fueron factores que contribuyeron a la inclusión, incluso en comunidades con brecha digital. En los municipios indígenas con experiencia piloto, como en zonas rurales de Gómez Farías, los testimonios ciudadanos destacaron que “la máquina te guía paso por paso”.

Los documentos institucionales y la literatura sobre integridad electoral (Norris, 2014;

Birch, 2011) muestran que los principales desafíos no son técnicos sino políticos. La revisión de normativa en Jalisco evidencia que, a partir de 2015, reformas estatales centralizaron atribuciones electorales y limitaron la continuidad del programa, generando una pausa en su expansión. Actores municipales entrevistados por el IEPC mencionaron que algunos partidos políticos “preferían conservar el control de sus representantes en casilla y no depender de un sistema automatizado”, reflejando incentivos políticos tradicionales frente a innovaciones tecnológicas. Estos patrones coinciden con hallazgos internacionales que documentan resistencias institucionales cuando la tecnología afecta prácticas de negociación electoral (Schryen y Rich, 2009).

La revisión muestra que la urna electrónica tiene potencial para fortalecer mecanismos de democracia deliberativa municipal, particularmente los cabildos abiertos. La literatura sobre gobernanza democrática sugiere que la tecnología puede complementar la deliberación presencial mediante consultas rápidas, ejercicios de priorización comunitaria o decisiones vinculantes (Fishkin, 2009; Fung, 2015). El IEPC Jalisco ha documentado propuestas para adaptar la interfaz a procesos no electorales, como selección de proyectos comunitarios o votaciones con múltiples candidaturas mediante “número de opción”, una modalidad recomendada en contextos de baja alfabetización.

Síntesis de respuestas a las preguntas de investigación

Los resultados permiten responder de manera directa a las preguntas planteadas al inicio del estudio.

Primera pregunta. La literatura conceptualiza la urna electrónica como una tecnología electoral orientada a mejorar la precisión, auditabilidad y rapidez del proceso de votación. En el caso jalisciense, esta conceptualización se amplía al incorporarla dentro de procesos de innovación democrática municipal.

Segunda pregunta. La evidencia institucional analizada indica tres efectos principales:

- mejora en la eficiencia electoral, reflejada en la reducción de votos nulos y la transmisión inmediata de resultados;
- ampliación de la inclusión tecnológica, gracias a interfaces intuitivas utilizadas por poblaciones con baja alfabetización digital;
- fortalecimiento de la confianza pública cuando el sistema es auditado por instituciones autónomas.

Tercera pregunta. La urna electrónica puede integrarse a mecanismos deliberativos

municipales —especialmente cabildos abiertos— mediante votaciones temáticas, consultas comunitarias y ejercicios participativos que complementen la deliberación presencial.

Discusión y conclusiones

Los resultados permiten responder de manera directa a las preguntas de investigación planteadas en el estudio.

En primer lugar, la literatura conceptualiza la urna electrónica como una tecnología electoral orientada a mejorar la eficiencia, transparencia y auditabilidad de los procesos de votación. Sin embargo, el análisis del caso jalisciense sugiere que su alcance puede extenderse más allá del ámbito electoral hacia procesos de gobernanza participativa.

En segundo lugar, la evidencia indica que la urna electrónica genera mejoras sustanciales en eficiencia electoral y presenta altos niveles de aceptación social. Estos resultados coinciden con hallazgos de experiencias internacionales que muestran que los sistemas de votación digital pueden fortalecer la confianza ciudadana cuando se implementan bajo estándares de transparencia y control institucional.

En tercer lugar, el estudio identifica que los principales obstáculos para su expansión no son de carácter técnico, sino político-institucional. La innovación tecnológica tiende a modificar dinámicas de poder existentes, lo cual puede generar resistencias en sistemas políticos altamente competitivos.

Finalmente, el análisis revela un potencial significativo para integrar la urna electrónica en mecanismos de democracia deliberativa municipal, particularmente en los cabildos abiertos. Esta incorporación podría facilitar procesos de consulta ciudadana, priorización de proyectos comunitarios y toma de decisiones colectivas de manera transparente y verificable.

La experiencia de Jalisco demuestra que la innovación tecnológica puede fortalecer la democracia local cuando se articula con instituciones confiables, marcos normativos adecuados y una ciudadanía activa. En este sentido, el desarrollo de programas piloto de cabildos abiertos electrónicos representa una línea prometedora para futuras investigaciones y políticas públicas orientadas a fortalecer la gobernanza democrática municipal.

Este estudio contribuye al debate sobre innovación democrática subnacional

al mostrar que las tecnologías de votación electrónica pueden funcionar como instrumentos electorales, y como infraestructuras de participación ciudadana en procesos deliberativos municipales.

Declaratoria de uso ético de herramientas de inteligencia artificial

En el proceso de elaboración del presente manuscrito se utilizó la plataforma de inteligencia artificial DeepSeek como herramienta de apoyo técnico en tareas específicas de organización y síntesis de información empleada en las tablas analíticas. Su uso se limitó a la asistencia en la estructuración preliminar de categorías temáticas y en la sistematización de datos derivados de la literatura revisada durante la etapa de construcción de matrices de análisis.

Es importante señalar que DeepSeek no fue utilizado para la generación automática de argumentos, interpretaciones teóricas ni conclusiones del estudio. Todas las decisiones analíticas, la selección final de fuentes, la interpretación de los resultados y la redacción del manuscrito corresponden exclusivamente a los autores.

Las Tablas 1 y 2 incluidas en el artículo fueron revisadas, verificadas y ajustadas manualmente por los autores con base en los criterios metodológicos establecidos en la revisión de alcance (scoping review) siguiendo el modelo de Arksey y O'Malley (2005). En consecuencia, los autores asumen plena responsabilidad académica sobre el contenido final del manuscrito, así como sobre la precisión y validez de la información presentada.

Referencias

- Alcántara, M., y González, A. (2017). *Gobernanza local y participación ciudadana en América Latina*. FLACSO.
- Arksey, H., y O'Malley, L. (2005). Scoping studies: Towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1), 19–32. <https://doi.org/10.1080/1364557032000119616>
- Birch, S. (2011). *Electoral malpractice*. Oxford University Press.
- Castells, M. (2012). *Networks of outrage and hope: Social movements in the Internet age*. Polity Press.
- Coleman, S., y Blumler, J. G. (2009). *The Internet and democratic citizenship*. Cambridge University Press.
- Cunill Grau, N. (2010). *La participación ciudadana en las políticas públicas*. CLAD.
- Fishkin, J. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford University Press.

- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. (s. f.). *Urna electrónica en Jalisco* [Documento institucional].
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. (s. f.). *Urna electrónica: Cuarta generación*. Versión ejecutiva. [Documento institucional].
- Munn, Z., Peters, M., Stern, C., Tufanaru, C., McArthur, A., y Aromataris, E. (2018). Systematic review or scoping review? Guidance for authors when choosing between them. *BMC Medical Research Methodology*, 18(1), 143.
- Nicolau, J. (2012). A urna eletrônica e a confiança eleitoral no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 8(23), 7–34.
- Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). *Informe sobre desarrollo humano: tecnología y participación*. PNUD.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Santin, A., Costa, R. G., y Maziero, C. (2008). Sistema de votación electrónica segura basado en tres boletas. *IEEE Security & Privacy*, 6, 14-21. <https://doi.org/10.1109/MSP.2008.56>
- Schryen, G., y Rich, E. H. (2009). Seguridad en elecciones por Internet a gran escala: análisis retrospectivo de Estonia, Países Bajos y Suiza. *IEEE Transactions on Information Forensics and Security*, 4, 729–744. <https://doi.org/10.1109/TIFS.2009.2033230>

Actores locales y su impacto en las políticas públicas tecnológicas de Jalisco

Local Stakeholders and Their Impact on Jalisco's Technological Public Policies

Víctor Hugo García-Benítez^{1,2}

ORCID 0000-0002-6949-6900
García-Benítez V. H.

1. Centro Universitario de Guadalajara. Universidad de Guadalajara.
2. Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza. CUCSH. Universidad de Guadalajara.

García Benítez V. H. (2026). Actores locales y su impacto en las políticas públicas tecnológicas de Jalisco. *Concordia*, 3 (Núm. Monográfico), 20-40.

Recibido: 06/02/2026

Aprobado: 20/04/2026

Resumen: La implementación de la inteligencia artificial en la administración pública transforma la democracia local. La pregunta que guía este estudio es: ¿Cómo influyen los discursos de los actores clave en el proceso de formación y desarrollo de las políticas públicas de IA en el gobierno de Jalisco? El objetivo es analizar los discursos de actores clave para entender su influencia en el desarrollo de estas normativas estatales. Este estudio analiza el caso de Jalisco mediante un enfoque cualitativo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a representantes del gobierno, sociedad civil, sector privado y academia. Los resultados permiten identificar patrones discursivos y dinámicas de poder en la toma de decisiones. El análisis del cabildo abierto y la participación ciudadana resulta fundamental para comprender la negociación de prioridades tecnológicas. Finalmente, la investigación establece los alcances de la democracia local ante tecnologías disruptivas, aportando elementos para fortalecer la formulación de políticas públicas institucionales.

Palabras clave: Inteligencia artificial; gobernanza democrática; participación ciudadana; transparencia algorítmica.

Abstract: The implementation of artificial intelligence in public administration is transforming local democracy. This study addresses the following research question: How do the discourses of key stakeholders influence the formation and development of AI public policies within the government of Jalisco? The objective is to analyze these discourses to understand their influence on the creation of these state-level regulations. Using a qualitative approach, this research examines the case of Jalisco through semi-structured interviews with representatives from government, civil society, the private sector, and academia. The findings identify discursive patterns and power dynamics within decision-making processes. Analyzing open town halls and organized citizen participation proves essential for understanding how technological priorities are negotiated. Finally, the research establishes the scope of local democracy in the face of disruptive technologies, providing key elements to strengthen the formulation of institutional public policies.

Keywords: Artificial intelligence; democratic governance; citizen participation; algorithmic transparency

Introducción

La incorporación de la inteligencia artificial (IA) en la administración pública representa una de las transformaciones más disruptivas para el Estado (Ruvalcaba-Gómez y García-Benitez, 2025b). Este proceso marca el tránsito desde el paradigma del gobierno electrónico, centrado en la digitalización de trámites, hacia un modelo de gobernanza algorítmica, en el que los sistemas automatizados y modelos de aprendizaje automático comienzan a intervenir directamente en la toma de decisiones públicas (Mishra et al., 2024; Reis et al., 2019). A nivel global, la promesa de la IA en el sector público se ha centrado sobre discursos de optimización de recursos, personalización de servicios y una capacidad para procesar grandes volúmenes de datos en tiempo real (Young et al., 2019; Wirtz et al., 2019). No obstante, esta modernización administrativa conlleva una reconfiguración de las relaciones de poder y plantea interrogantes sobre la capacidad de las instituciones vigentes para mantener el control humano y la dirección política sobre herramientas de alta complejidad tecnológica.

La acelerada adopción tecnológica puede superar la velocidad de la deliberación democrática, generando una tensión entre la eficiencia técnica y los valores democráticos fundamentales como la transparencia, la equidad y la rendición de cuentas. Mientras que la lógica de la IA opera bajo criterios de maximización estadística y opacidad algorítmica, descrita como una caja negra, la gobernanza democrática exige procesos abiertos, comprensibles y participativos (Casares, 2018; Cortez, 2023). Uno de los riesgos de la implementación de estas tecnologías es que desplace el debate político hacia un terreno exclusivamente tecnocrático, donde las decisiones sobre la prestación de servicios públicos queden supeditadas a la validación de expertos técnicos y proveedores tecnológicos, excluyendo a la ciudadanía de la definición de prioridades y erosionando la legitimidad de las intervenciones gubernamentales (Duberry, 2022; Zidouemba, 2025).

En este escenario, los gobiernos locales surgen como el primer frente de interacción crítica entre las tecnologías disruptivas y la ciudadanía. Es en el ámbito local donde los impactos de la IA se vuelven tangibles, desde la gestión del tráfico y la seguridad pública mediante videovigilancia, hasta la asignación de recursos públicos a través de programas sociales supervisados por IA (Ruvalcaba-Gómez y García-Benitez, 2023b; Yigitcanlar et al., 2024). A diferencia de las estrategias nacionales, que suelen ser normativas y abstractas, los gobiernos locales enfrentan el reto operativo de implementar estas herramientas en un entorno de proximidad con el ciudadano (Ruvalcaba-Gómez y García-Benitez, 2023a; Fatima et al., 2020). Por consiguiente, la esfera local se convierte en el laboratorio principal para observar cómo se negocian

realmente los intereses, cómo se construyen los consensos y cómo se manifiestan las asimetrías de poder entre los distintos actores involucrados en la modernización de la administración pública.

Dentro del contexto mexicano, Jalisco constituye un campo de estudio particularmente relevante. Durante la última década, la entidad se ha posicionado discursivamente como un polo de innovación tecnológica y desarrollo digital, promoviendo un ecosistema que entrelaza fuertemente al sector gubernamental con la industria de alta tecnología (Ruvalcaba-Gómez y Cifuentes-Faura, 2023). Esta identidad de ser un Estado tecnológico ha permeado la agenda pública, facilitando una apertura institucional hacia la adopción de herramientas de IA (García-Benitez y Ruvalcaba-Gómez, 2025). Sin embargo, resulta pertinente examinar si esta apertura tecnológica ha ido acompañada de una apertura democrática equivalente. Analizar el caso de Jalisco permite entender cómo se ha configurado la agenda pública en torno a la implementación de la IA y, específicamente, qué papel han jugado las instituciones públicas, la ciudadanía organizada, el sector privado y la academia en la formulación de estas políticas bajo un marco de gobernanza democrática.

A pesar de la creciente relevancia del tema, existe un desconocimiento respecto a cómo se construyen los acuerdos detrás de estas políticas tecnológicas (Heymans y Heyman, 2024; Fan, 2025). La investigación busca llenar este vacío, examinando los discursos sobre las distintas visiones que tienen los actores sobre la IA. En este sentido, la pregunta de investigación que guía este estudio es: ¿Cómo influyen los discursos de los actores clave en el proceso de formación y desarrollo de las políticas públicas de IA en el gobierno de Jalisco? El objetivo de la investigación es analizar los discursos de los actores clave en el proceso de formación y desarrollo de las políticas públicas de IA en el gobierno de Jalisco.

El presente trabajo se estructura en cinco secciones. En primer lugar, la presente introducción a la investigación. En segundo lugar, se realiza una revisión de la literatura que integra conceptos de IA en el sector público, la gobernanza democrática y la teoría de actores y redes de política. La tercera sección es la metodología, en la cual se detalla el enfoque del estudio, basado en el análisis de entrevistas semiestructuradas a actores claves de Jalisco. La cuarta sección es la de resultados, que expone los hallazgos sobre los patrones discursivos entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Finalmente, las conclusiones discuten los límites y alcances de la investigación, así como de la democracia local frente a tecnologías disruptivas, proporcionando elementos teóricos y prácticos para robustecer los procesos en la formulación de políticas públicas de IA.

Revisión de la literatura

La literatura sobre IA en la administración pública ha documentado un crecimiento en su adopción para mejorar la eficiencia, precisión y capacidad predictiva de los gobiernos (García-Benitez y Ruvalcaba-Gómez, 2021; Yigitcanlar et al., 2024). Entre las áreas de aplicación destacan la automatización de trámites, la analítica avanzada para la toma de decisiones, los sistemas de predicción en seguridad pública, la gestión de servicios urbanos y la optimización de recursos (Wirtz et al., 2019). Estos avances prometen beneficios como mayor transparencia, reducción de costos y mejor provisión de bienes públicos (Ruvalcaba-Gómez y García-Benitez, 2025a). Sin embargo, Susar y Aquaro (2019) advierten desafíos, entre ellos la opacidad algorítmica, los sesgos en los datos, los riesgos para la privacidad y la necesidad de marcos éticos y regulatorios que garanticen un uso responsable y democrático de la IA.

El marco conceptual de la gobernanza democrática enfatiza la necesidad de procesos de toma de decisiones sean inclusivos, transparentes y participativos, especialmente en el ámbito de la democracia local (Pribadi y Iqbal, 2022). En este contexto, el cabildo abierto y la participación ciudadana organizada se reconocen como mecanismos clave para fortalecer la deliberación pública y el control social sobre las autoridades (Ruvalcaba-Gómez y Renteria, 2020). La literatura destaca que la participación multiactor contribuye a ampliar la legitimidad y efectividad de las políticas públicas. La rendición de cuentas de acuerdo con Samaratunge y Alam (2021), es un componente esencial para supervisar las acciones gubernamentales y garantizar que las decisiones reflejen los intereses colectivos y no solo las prioridades institucionales.

Las teorías sobre la formulación de políticas públicas sostienen que estas surgen de configuraciones colaborativas donde múltiples actores interactúan dentro de redes de política (Fischer y Miller, 2006). En este modelo, el Estado deja de ser el único decisor y se convierte en un nodo central que coordina intereses heterogéneos (Zhang et al., 2023). La literatura resalta la creciente influencia de las empresas tecnológicas en la definición de prioridades y soluciones en torno a la IA, así como el papel fundamental de la sociedad civil y la academia para equilibrar estas dinámicas mediante demandas de transparencia y enfoques éticos (Ilhami, 2023). Para Scollon (2012), la teoría del discurso aporta herramientas para analizar cómo las narrativas de innovación, eficiencia o riesgo moldean las percepciones y decisiones dentro de dichas redes.

Inteligencia artificial en el sector público

La adopción de la IA en el sector público ha evolucionado de ser una tendencia a constituir un pilar central de la modernización administrativa (García-Benitez et al., 2025). Este fenómeno ha transitado hacia la gobernanza algorítmica, donde los sistemas automatizados asumen funciones cognitivas tradicionalmente humanas (Katzenbach y Ulbricht, 2019). La IA en el gobierno no se limita a la digitalización, sino que implica la integración de aprendizaje automático y procesamiento de lenguaje natural para redefinir la interacción entre el Estado y los ciudadanos (Criado y Gil-García, 2019). No obstante, autores como Meijer y Bolívar (2016) advierten que, aunque el discurso es de modernización, la implementación real suele ser fragmentada, variando drásticamente según las capacidades institucionales de los gobiernos locales y la disponibilidad de infraestructura de datos.

La adopción de la IA en la administración pública ofrece beneficios y oportunidades para la eficiencia gubernamental, la reducción de costos y la toma de decisiones basadas en datos. De acuerdo con Ruvalcaba-Gómez y García-Benitez (2025a) la IA tiene el potencial de liberar al capital humano de tareas repetitivas, permitiendo una asignación de recursos más estratégica y creativa. La capacidad de procesar grandes volúmenes de datos permite a los gobiernos diseñar servicios personalizados y proactivos, anticipándose a las necesidades ciudadanas antes de que se conviertan en problemas críticos. De acuerdo con Ahn y Chen (2022), la IA puede aumentar la legitimidad del sector público al mejorar la velocidad de respuesta y la precisión en la prestación de servicios públicos.

A pesar de los beneficios, la integración de la IA plantea desafíos éticos y riesgos para los derechos humanos. La opacidad de los algoritmos, conocida como el problema de la caja negra, dificulta la explicabilidad de las decisiones administrativas, vulnerando el derecho al debido proceso (Wirtz et al., 2020). Además, los sesgos de los datos de entrenamiento pueden perpetuar discriminaciones históricas en áreas sensibles como la seguridad pública y la selección de personal (Susar y Aquaro, 2019). De acuerdo con Zuiderwijk et al. (2021) la falta de marcos regulatorios robustos y la dependencia tecnológica exacerban estos riesgos, creando un vacío de responsabilidad donde es difícil adjudicar culpas cuando los sistemas automatizados fallan o discriminan.

Gobernanza democrática

El concepto de gobernanza democrática trasciende la mera administración eficiente, enfocándose en la calidad de la interacción entre el Estado y la sociedad (Pribadi y Iqbal, 2022). Esta interacción busca promover una cultura de la paz y cohesión

social (Niyitunga, 2024). En el contexto local, esto implica procesos de toma de decisiones que sean inclusivos, transparentes y responsables. Sørensen y Torfing (2006) argumentan que la gobernanza efectiva requiere la creación de arenas públicas donde los actores no gubernamentales puedan influir sustancialmente en la agenda. Frente a la disrupción tecnológica, la gobernanza democrática enfrenta el reto de evitar la tecnocracia, asegurando que la implementación de herramientas digitales no desplace la deliberación política (Casares, 2018), sino que fomente la estabilidad social y el diálogo político transparente (Abacha, 2025).

El cabildo abierto y los mecanismos de gobierno abierto se presentan como instrumentos esenciales para democratizar la gestión local y construir una paz sostenible (Grimmelikhuijsen y Feeney, 2017; Niyitunga, 2024). Estos espacios buscan romper el hermetismo de las decisiones gubernamentales, permitiendo que la ciudadanía participe directamente en las sesiones donde se definen las políticas públicas. De acuerdo con Felzmann et al. (2020), la transparencia proactiva es fundamental para que estos mecanismos funcionen, especialmente en temas técnicos como la IA. Sin información accesible y comprensible sobre qué sistemas se están adquiriendo y con qué fines, la participación en el cabildo se vuelve simbólica. El éxito del cabildo abierto en la era digital depende de la capacidad institucional para traducir el lenguaje técnico a un lenguaje ciudadano accesible (Meijer et al., 2019).

La participación ciudadana organizada fomenta la cohesión social y relaciones sanas, bases de una cultura de la paz (Niyitunga, 2024). De acuerdo con Barns (2018) la participación no debe limitarse a la recolección de datos de los usuarios (ciudadanos como sensores), sino escalar hacia la cocreación de políticas públicas (ciudadanos como decisores). Las cuales deben estar centradas en la armonía y en la pluralidad de las decisiones. De acuerdo con Li y Li (2022) para que la participación sea efectiva en temas de IA, se requiere una alfabetización digital crítica que permita a las organizaciones cuestionar las narrativas de inevitabilidad tecnológica y proponer alternativas centradas en el bienestar común y en los derechos humanos.

La rendición de cuentas en la era algorítmica exige nuevos mecanismos de control que involucren a múltiples actores. Birkstedt et al. (2023) proponen modelos de gobernanza colaborativa o multiactor, donde el sector privado, la academia y la sociedad civil comparten la responsabilidad de la vigilancia tecnológica. De acuerdo con Le Merrer et al. (2024) y Niyitunga (2024) se deben considerar las auditorías algorítmicas externas y ciudadanas como herramientas para asegurar que la IA cumpla con los estándares democráticos de paz y justicia, evitando la impunidad tecnológica.

Teoría de actores y redes de política pública

La formulación de políticas públicas se entiende mejor a través de la teoría de redes de políticas, donde el Estado deja de ser el único centro de mando para convertirse en un nodo central de articulación (Fischer y Miller, 2006; Zhang et al., 2023). La complejidad de los problemas sociales, sumada a la sofisticación tecnológica, obliga a los gobiernos a depender de recursos que poseen otros actores (Klijn et al., 2025). En este esquema de interdependencia, las políticas de IA no se decretan verticalmente, sino que se negocian horizontalmente en redes donde fluyen discursos e intereses diversos (Criado et al., 2024). Este enfoque teórico es crucial para analizar cómo la falta de capacidades técnicas internas del Estado obliga a abrir la puerta a actores externos para gobernar.

Dentro de las redes de política tecnológica, las empresas proveedoras de IA han adquirido un peso importante en la toma de decisiones. Nemitz (2018) argumenta que las grandes tecnológicas no son meros vendedores, sino arquitectos de la infraestructura democrática moderna, definiendo las reglas del juego a través del código y los estándares técnicos. Al poseer los conocimientos y los datos, estas empresas influyen en la agenda pública. Frente al dominio del sector privado, la sociedad civil y la academia desempeñan roles como validadores éticos y generadores de evidencia independiente. Hintz et al. (2018) señalan que la academia actúa como un proveedor de conocimiento experto desinteresado, capaz de evaluar técnicamente los riesgos algorítmicos, mientras que la sociedad civil politiza estos temas, traduciendo riesgos técnicos en demandas de justicia social. Su participación en las redes de política es esencial para equilibrar las asimetrías de poder.

Finalmente, para comprender cómo se consolidan estas políticas, es necesario recurrir a la teoría del discurso. De acuerdo con Wullweber (2019) las políticas públicas son el resultado de luchas discursivas donde ciertos significados se vuelven hegemónicos. En el caso de la IA, Jasanoff y Kim (2015) explican que predominan los imaginarios de progreso que presentan a la tecnología como una fuerza objetiva y necesaria, despolitizando su adopción. El enfoque narrativo de políticas públicas considera que las narrativas son elementos centrales en el análisis de políticas públicas (Shanahan et al., 2018). Este enfoque analiza cómo los actores construyen narrativas persuasivas para movilizar apoyo, definir problemas y proponer soluciones, influyendo directamente en la agenda pública y en la formulación de las políticas públicas.

Metodología

La presente investigación plantea un enfoque metodológico de corte cualitativo. Esta elección responde a la necesidad de comprender los significados, contextos y las dinámicas de poder que subyacen a la formulación de políticas públicas tecnológicas, en particular de la IA (Sánchez Silva, 2005; Sampieri et al., 2014). La perspectiva cualitativa permite desentrañar la complejidad de los procesos de gobernanza y las interacciones discursivas entre actores. La investigación busca explorar cómo los actores interpretan, negocian y legitiman la inserción de la IA en la esfera pública, capturando matices contextuales esenciales para el análisis.

Se eligió Jalisco como un caso de estudio debido a su posición estratégica en el ecosistema digital nacional (Ruvalcaba-Gómez y Cifuentes-Faura, 2023; García-Benitez y Ruvalcaba-Gómez, 2025). El análisis se centra en los discursos de los actores clave involucrados en la adopción de las políticas públicas en materia de IA en Jalisco. La selección de los entrevistados se realizó mediante un muestreo intencional, identificando a actores clave con incidencia directa en la agenda tecnológica y digital del estado (García-Benitez, 2025). Se establecieron criterios de inclusión para garantizar la representatividad de las cuatro hélices del modelo de innovación (Höglund y Linton, 2018; Hasche et al., 2020): funcionarios gubernamentales de alto nivel, representantes de empresas tecnológicas, líderes de organizaciones de la sociedad civil y académicos especializados, todos en temas digitales, tecnológicos y de IA. Esta diversidad de perfiles permite contrastar las visiones hegemónicas con las voces críticas, permitiendo reconstruir el mapa de actores que influyen, con distintos grados de poder, en la política pública.

La técnica principal de recolección de datos consistió en la realización de entrevistas semiestructuradas (García-Benitez, 2025). Este instrumento permitió profundizar en las subjetividades de los entrevistados, otorgándoles la libertad de exponer sus argumentos y justificaciones, al tiempo que aseguraba la cobertura sistemática de las categorías analíticas requeridas para responder a la pregunta de investigación (Adeoye-Olatunde y Olenik, 2021). El trabajo de campo se llevó a cabo durante un periodo de cuatro meses. En total, se realizaron veintidós entrevistas, de las cuales veintiuna fueron grabadas y uno de los entrevistados no permitió la grabación (García-Benitez, 2025). En la Tabla 1 se expone el objetivo y las preguntas orientadoras analizadas para la presente investigación.

Objetivo	Preguntas orientadoras
Analizar los discursos de los actores clave en el proceso de formación y desarrollo de las políticas públicas de IA en el gobierno de Jalisco.	¿Cómo influyen los discursos de los actores clave en el proceso de formación y desarrollo de las políticas públicas de IA en el gobierno de Jalisco?
	¿Quiénes han discutido de forma activa la adopción de la IA en Jalisco? Menciona su rol y relevancia.
	¿Qué actores han impulsado e influido en la solución de los problemas? Menciona su rol y relevancia.
	¿Quiénes están tomando las decisiones respecto a la adopción de la IA en Jalisco? Menciona su rol y relevancia.

Tabla 1 *Objetivo y preguntas de la entrevista analizadas* Nota. Adaptado de Garcia-Benitez (2025).

La muestra de entrevistados estuvo compuesta por diez funcionarios del gobierno estatal que, debido a sus responsabilidades, formaron parte en instancias decisivas de los procesos asociados con la formulación de las políticas públicas de IA, así como de la adopción de la IA en el sector público de Jalisco (Garcia-Benitez, 2025). Este análisis incluye, además, a doce actores externos al gobierno estatal que provienen del sector privado, académico y de la sociedad civil. La Tabla 2 presenta la distribución de actores de cada organización o dependencia, así como el sector al que pertenecen los distintos actores que han colaborado en varios aspectos de la adopción de la IA en el sector público, así como en los procesos de la formulación de las políticas públicas de IA en Jalisco.

Cantidad de actores	Organización o dependencia	Sector
4	Jefatura de Gabinete del Gobierno de Jalisco	Público
2	Coordinación General Estratégica de Crecimiento y Desarrollo Económico del Gobierno de Jalisco	Público
1	Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CANIETI)	Privado
1	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Sociedad Civil

1	Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (COECYT-JAL)	Público
2	Tecnológico de Monterrey	Academia
1	Alianza Nacional de Inteligencia Artificial (ANIA)	Sociedad Civil
2	C Minds	Sociedad Civil
1	CIATEQ Jalisco	Público
1	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	Academia
1	Universidad de Guadalajara	Academia
1	Plataforma Abierta de Innovación y Desarrollo de Jalisco (PLAi)	Público
1	fAIrLAC Jalisco	Sociedad Civil
1	Consultora Externa	Sociedad Civil
1	Bosch Global Business Services	Privado
1	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	Público

Tabla 2 Actores clave en la formulación de políticas públicas para la adopción de la IA en Jalisco. Nota. Adaptado de Garcia-Benitez (2025).

Para su análisis, las entrevistas fueron transcritas y complementadas con la observación de la comunicación no verbal de los participantes, así como con anotaciones realizadas durante el proceso (Garcia-Benitez, 2025). Para el procesamiento de la información se empleó el análisis crítico del discurso, orientado a identificar cómo el lenguaje estructura las relaciones de poder en la formulación de políticas públicas tecnológicas en materia de IA (García-Benitez y Ruvalcaba-Gómez, 2022). El procedimiento analítico implicó una codificación de las transcripciones, permitiendo identificar patrones y categorías de análisis (Adeoye-Olatunde y Olenik, 2021; Karatsareas, 2022). Este análisis sistemático facilitó la detección de convergencias y divergencias entre los actores, revelando las narrativas sobre la implementación de la IA en el sector público.

Resultados

El análisis de los resultados revela que la influencia de los actores clave en la política de IA de Jalisco se ejerce a través de un modelo colaborativo. Esta influencia se materializa, en primer lugar, en el diseño e implementación de proyectos estratégicos. En segundo término, se observa en la cocreación de los lineamientos de política pública. Finalmente, el proceso ha permitido diagnosticar las capacidades institucionales y las brechas en talento, datos e infraestructura que condicionan la adopción efectiva

de la IA en la administración pública estatal.

Por otra parte, el estudio identifica los pilares fundamentales de la gobernanza democrática que los actores destacan como indispensables para el desarrollo de la IA en el sector público jalisciense. El primero es la construcción de un marco regulatorio que garantice el uso ético de la tecnología, evitando sesgos y protegiendo los derechos de la ciudadanía. El segundo pilar es la transparencia algorítmica y la rendición de cuentas, elementos esenciales para generar confianza y legitimidad social. El tercer elemento, transversal a los anteriores, es el fomento a la colaboración multiactor y la participación de la ciudadanía organizada, asegurando que el desarrollo tecnológico se mantenga alineado con el interés público y los valores democráticos.

Influencia de los actores en las políticas públicas de IA

La influencia de los discursos de los actores clave en el proceso de formación y desarrollo de las políticas públicas de IA en el gobierno de Jalisco es colaborativa, definiendo la estrategia estatal como proactiva, ética y centrada en la experimentación más que en la regulación restrictiva. Esta influencia puede analizarse en varios niveles: 1) Diseño e implementación de proyectos estratégicos; 2) Colaboración en la formulación de políticas públicas; y 3) Capacidades y brechas para la adopción de la IA.

30

Diseño e implementación de proyectos estratégicos. Los discursos de los líderes políticos y empresariales han enfocado la política de IA hacia áreas estratégicas específicas. Los entrevistados (8 y 10) indican que se han priorizado proyectos con alto impacto social para resolver grandes retos estatales. Esto incluye salud con el proyecto de retinopatía diabética (Entrevistados 1 y 3), medio ambiente con las iniciativas de monitoreo de cuencas y uso de suelo (Entrevistados 1, 2 y 8), la predicción de deserción escolar y la asistencia a mujeres víctimas de violencia (Entrevistados 11, 16 y 18). También se ha impulsado la política pública Tech Hub Act (Entrevistados 1, 6 y 8). Esta política destina recursos para el desarrollo de talento y la atracción de inversiones en tecnologías emergentes, incluyendo la IA.

Colaboración en la formulación de políticas públicas. La colaboración entre el sector público, el sector privado, la sociedad civil y la academia (las cuatro hélices), de acuerdo con los entrevistados (6, 9 y 10) es vista como un factor de éxito. Este discurso ha facilitado la creación de mesas de trabajo y proyectos conjuntos. Además, la interacción directa entre los técnicos, la academia y los funcionarios operativos ha influido en cómo se formulan y ejecutan las políticas públicas de IA. De acuerdo

con los entrevistados (9 y 18) algunos actores identificaron que la IA requiere mucha imaginación y un diseño participativo para la formulación de las políticas públicas. Existía una brecha donde los técnicos no entendían la problemática social y viceversa. Este discurso de la necesidad de diálogo ha influido en la búsqueda de perfiles que puedan comunicarse entre la técnica y lo social para la formulación de las políticas públicas de IA.

Capacidades y brechas para la adopción de la IA. El sector privado y la academia reconocen que, aunque Jalisco es un líder nacional en talento (Entrevistados 1, 8, 15 y 20), existe una fuga de cerebros debido a que los salarios públicos no compiten con el sector privado (Entrevistados 2, 4 y 9). Este diagnóstico ha impulsado programas como el TAE (Talento Altamente Especializado) y el Tech Hub Act, enfocados en la formación de ingenieros y la reconversión de talento (Entrevistados 1, 7 y 8). Al identificar que la IA es más un habilitador que un producto final y que la voluntad política, la ética y la capacidad humana son los verdaderos cuellos de botella (Entrevistados 9, 10 y 11), los actores han influido para que el gobierno priorice la creación de un entorno seguro y de soporte que permita la experimentación y la adopción gradual, en lugar de imponer estructuras legales rígidas.

Gobernanza democrática en las políticas públicas de IA

Por otra parte, del análisis de las entrevistas se han identificado varios elementos clave de la gobernanza democrática en el contexto de la adopción y el desarrollo de la IA en el sector público de Jalisco, destacando el énfasis en: 1) Marco regulatorio y uso ético de la IA, 2) Transparencia y rendición de cuentas; y 3) Colaboración y participación de la ciudadanía organizada.

Marco regulatorio y uso ético de la IA. Un principio central de la gobernanza identificada es la necesidad de establecer reglas claras y pautas éticas para el uso de la IA. El Gobierno de Jalisco ha lanzado su propia Política de Inteligencia Artificial y Gobernanza de Datos, siendo la primera entidad en México en armonizar su estrategia con las recomendaciones de organizaciones internacionales como la UNESCO y el BID (Entrevistados 1, 8, 12, 13, 14 y 21). Como parte de la iniciativa de gobernanza, se está trabajando en la creación de un distintivo de uso ético de la IA para empresas, buscando incentivar el uso responsable en el sector privado (Entrevistados 1, 6, 7, 8 y 10).

Transparencia y rendición de cuentas. La gobernanza en la adopción de la IA también implica cómo se manejan los datos y quién asume la responsabilidad. La política de

IA aborda la privacidad de la información y la gobernanza de datos. Se enfatiza que el gobierno debe actuar como guardián de los datos de los ciudadanos, quienes son los dueños de su información (Entrevistados 1 y 13). De acuerdo con el entrevistado (3) en el desarrollo e implementación de modelos, se requiere que el resultado sea supervisado por una persona para garantizar la robustez del sistema y que el humano, y no el modelo, sea el responsable en caso de error. Por otra parte, de acuerdo con los entrevistados (8 y 15) las aplicaciones de IA buscan aumentar la eficiencia, lo que se traduce en una mejor rendición de cuentas al cuantificar el desempeño y los resultados de los gobernantes. Este enfoque fortalece la confianza pública, considerada un pilar fundamental para una cultura de paz sostenible.

Colaboración y participación de la ciudadanía organizada. La adopción de IA se está llevando a cabo mediante un modelo de gobernanza colaborativa que fomenta la paz sostenible al involucrar diversos sectores, creando un ecosistema de tecnología caracterizado por la apertura y el apoyo mutuo (Entrevistados 6 y 10), un ejemplo es la mesa de trabajo para la IA Ética, que reúne a múltiples actores para la concientización y definición de marcos éticos (Entrevistados 1, 6, 7 y 10). Otro ejemplo, de acuerdo con los entrevistados (17 y 19) es la iniciativa de la Plataforma de Aprendizaje e Innovación (PLAi), que busca acercar los conocimientos de la era digital a la ciudadanía y a los funcionarios públicos. De acuerdo con los entrevistados (1, 5, 7, 9 y 15) esto es derivado de la necesidad de explicar a la población sobre los riesgos y ventajas de la IA y fomentar la inclusión digital universal. Esto reduce tensiones sociales y facilita el entendimiento mutuo.

Conclusiones

La investigación muestra que los discursos de los actores clave en Jalisco tienen un impacto en las políticas públicas relacionadas con la IA mediante una lógica de colaboración. Los resultados muestran que la convergencia de narrativas entre el sector privado, el gobierno y la academia ha establecido una agenda estatal proactiva, que se ha concretado en planes estratégicos como el Tech Hub Act. Estos discursos han respaldado un modelo de gobierno en el que las decisiones no se toman de manera vertical, sino que se negocian bajo la premisa de las cuatro hélices. De esta manera, la influencia del discurso ha resultado clave para caracterizar a la IA no solamente como un objetivo tecnológico, sino también como un facilitador integral de desarrollo.

Los hallazgos resaltan la capacidad de la IA para optimizar campos con gran impacto social y mejorar la eficacia de los servicios públicos, con el interés de promover una

cultura de la paz. No obstante, el análisis muestra desafíos importantes, sobre todo la fuga de talento hacia el sector privado a causa de las diferencias en los sueldos y la necesidad apremiante de cerrar la brecha entre el entendimiento de problemas sociales y el conocimiento técnico. Los actores admiten que, a pesar de que hay talento, todavía no hay perfiles que puedan traducir las necesidades de los ciudadanos en soluciones técnicas. Además, la presión entre la rapidez en que se adopta la tecnología y la consolidación de marcos éticos representa un reto importante para asegurar que los derechos humanos se respeten.

Esta investigación contribuye a la teoría de la gobernanza democrática al demostrar que, en el contexto local, la legitimidad de la IA depende de mecanismos que trasciendan la administración tradicional y que requiere una cultura de la paz cimentada en la justicia social. El caso demuestra que instrumentos como el gobierno abierto y la participación ciudadana organizada, que se ejemplifican en proyectos como PLAi y las mesas de ética, son esenciales para establecer confianza. La investigación muestra la manera en que la democracia local debe transformarse de proveedora de servicios digitales a garante de derechos, con la sociedad civil desempeñando el rol esencial de contrapeso. De este modo, se confirma que la gobernanza en la era algorítmica exige avanzar hacia un ecosistema cooperativo y de paz en el que la transparencia y la rendición de cuentas se negocian en espacios abiertos, evitando de esta manera la exclusión tecnocrática, además de promover la armonía institucional.

El caso de Jalisco proporciona evidencias empíricas, desde el punto de vista de la teoría de actores y redes políticas, del cambio que ha experimentado el Estado: pasó a ser un decisor exclusivo para convertirse en un nodo articulador dentro de una red interconectada. Los hallazgos confirman que las políticas de IA se desarrollan en redes donde la academia y el sector privado tienen un impacto significativo en la agenda, lo que les otorga legitimidad técnica. Esta dinámica verifica que existe una gobernanza en la que el poder se reparte entre las cuatro hélices. El estudio enfatiza que la capacidad de los gobiernos para gestionar la tecnología se basa en su destreza para orquestar estos intereses múltiples, equilibrando el impulso comercial de los proveedores tecnológicos con las demandas éticas de la sociedad civil y el rigor académico.

La IA impacta la formulación de políticas públicas al dotar a los actores de capacidades analíticas para la toma de decisiones, pasando de un enfoque reactivo a uno predictivo, personalizado y basado en evidencia. Los encargados de la toma de decisiones integran estos resultados para optimizar la asignación de recursos y mejorar la eficacia gubernamental. El impacto radica en la capacidad de procesar

grandes cantidades de datos para identificar problemas, diseñar soluciones más precisas y mejorar la toma de decisiones. La IA plantea que las políticas públicas sean el resultado de un análisis de los datos que busca fortalecer la confianza ciudadana.

Para contextualizar los hallazgos, es necesario reconocer que esta investigación tiene limitaciones, a pesar de las aportaciones presentadas. Primero, la investigación se limita a un caso subnacional particular que, pese a ser instrumental en su liderazgo digital, no permite una generalización automática a contextos con capacidades institucionales diferentes. Segundo, aunque la metodología cualitativa permite analizar a profundidad los discursos y significados, no posibilita la medición del impacto estadístico de las políticas implementadas ni de la eficacia de los métodos de gobernanza descritos. Asimismo, la población de actores entrevistados, a pesar de ser representativa de las áreas estratégicas, podría no incluir todas las voces o los usuarios finales que son impactados por las políticas de IA.

Por otra parte, las futuras líneas de investigación son la ampliación del análisis mediante estudios comparados con otros estados mexicanos o regiones latinoamericanas que poseen distintos niveles de madurez digital. Otra línea es realizar investigaciones longitudinales que evalúen la evolución de los patrones discursivos aquí identificados y su materialización en normativas específicas a través del tiempo. Asimismo, se puede explorar la perspectiva ciudadana de manera directa, analizando la recepción y confianza de la población usuaria frente a los servicios automatizados. Finalmente, futuros esfuerzos académicos deben enfocarse en medir la efectividad real de los marcos éticos para mitigar sesgos algorítmicos, pasando del análisis del discurso político a la evaluación de la ejecución técnica y su impacto social.

En síntesis, los hallazgos de la investigación destacan que la IA debe entenderse como una herramienta para potenciar las capacidades humanas, no para sustituir el juicio ético y la responsabilidad de los actores en la formulación de políticas públicas. El caso de Jalisco demuestra que el éxito tecnológico está subordinado a la supervisión humana, donde las personas permanecen como los tomadores de decisiones. El futuro de la gobernanza democrática no reside en la sofisticación del código, sino en la solidez de las instituciones y la claridad de los valores humanos que la guían. Solo manteniendo al ser humano al centro del ciclo se puede asegurar una modernización tecnológica verdaderamente democrática, inclusiva y socialmente responsable.

Referencias

Abacha, M. (2025). Innovative Approaches to Sustainable Peace and Stability in the

- Age of Global Conflict. *GAS Journal of Education and Literature (GASJEL)*, 2(9), 36–48. <https://gaspublishers.com/gasjel-volume-2-issue-9-2025/>
- Adeoye-Olatunde, O. A., y Olenik, N. L. (2021). Research and scholarly methods: Semi-structured interviews. *Journal of the American College of Clinical Pharmacy: JAACP*, 4(10), 1358–1367. <https://doi.org/10.1002/jac5.1441>
- Ahn, M. J., y Chen, Y.-C. (2022). Digital transformation toward AI-augmented public administration: The perception of government employees and the willingness to use AI in government. *Government Information Quarterly*, 39(2), 101664. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101664>
- Birkstedt, T., Minkinen, M., Tandon, A., y Mäntymäki, M. (2023). AI governance: themes, knowledge gaps and future agendas. *Internet Research*, 33(7), 133–167. <https://doi.org/10.1108/intr-01-2022-0042>
- Casares, A. P. (2018). The brain of the future and the viability of democratic governance: The role of artificial intelligence, cognitive machines, and viable systems. *Futures*, 103, 5–16. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2018.05.002>
- Cortez, F. (2023). Artificial intelligence, climate change and innovative democratic governance. *European Journal of Risk Regulation*, 14(3), 484–503. <https://doi.org/10.1017/err.2023.60>
- Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R., y Gil-García, J. R. (2024). Artificial intelligence and public administration: Understanding actors, governance, and policy from micro, meso, and macro perspectives. *Public Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1177/09520767241272921>
- Criado, J. I., y Gil-García, J. R. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond. *International Journal of Public Sector Management*, 32(5), 438–450. <https://doi.org/10.1108/ijpsm-07-2019-0178>
- Duberry, J. (2022). *Artificial intelligence and democracy: Risks and promises of AI-mediated citizen-government relations*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788977319>
- Fan, Y. (2025). The role of artificial intelligence in the digital transformation of government: opportunities and ethical challenges. *Frontiers in public health*, 13(1694996). <https://doi.org/10.3389/fpubh.2025.1694996>
- Fatima, S., Desouza, K. C., y Dawson, G. S. (2020). National strategic artificial intelligence plans: A multi-dimensional analysis. *Economic Analysis and Policy*, 67, 178–194. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2020.07.008>
- Felzmann, H., Fosch-Villaronga, E., Lutz, C., y Tamò-Larrieux, A. (2020). Towards transparency by design for artificial intelligence. *Science and Engineering Ethics*, 26(6), 3333–3361. <https://doi.org/10.1007/s11948-020-00276-4>
- Fischer, F., y Miller, G. J. (Eds.). (2006). *Handbook of public policy analysis: Theo-*

- ry, politics, and methods. Routledge.
- Garcia-Benitez, V. H. (2025). *Inteligencia Artificial en el Sector Público: un análisis de la configuración de la política pública en México* [Tesis doctoral, Universidad de Guadalajara]. <https://hdl.handle.net/20.500.12104/110131>
- Garcia-Benitez, V. H., Ruvalcaba-Gómez, E., y Ayala-González, Á. A. (2025). Artificial intelligence in the public sector: a study of the evolution of the academic literature. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 6(5), 125-155. <https://doi.org/10.56712/latam.v6i5.4592>
- Garcia-Benitez, V. H., y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2021). Análisis de las estrategias nacionales de Inteligencia Artificial en America Latina: estudio de los enfoques de Ética y de Derechos Humanos. *Revista de Gestión Pública*, 10(1), 5-32. <https://doi.org/10.22370/rgp.2021.10.1.3151>
- Garcia-Benitez, V. H., y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2022). Análisis de los actores en el proceso de formación de agenda pública de Inteligencia Artificial en México. En A. Ruiz Porras e I. A. Salas Durazo (Coords.), *Temas Contemporáneos en Investigación en Economía y Políticas Públicas Volumen II* (pp. 307-340). Universidad de Guadalajara. https://www.cucea.udg.mx/include/publicaciones/coorinv/pdf/Temas_Contemporaneos.pdf
- Garcia-Benitez, V. H., y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2025). Innovación pública en Jalisco: el impacto del gobierno digital y la inteligencia artificial. En R. Villanueva Lomelí y C. O. Avilés González (Coords.) *Propuestas para el futuro de Jalisco 2024-2030* (pp. 280-292). Editorial Universidad de Guadalajara. <https://doi.org/10.32870/9786075815480>
- Grimmelikhuijsen, S. G., y Feeney, M. K. (2017). Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments. *Public Administration Review*, 77(4), 579–590. <https://doi.org/10.1111/puar.12689>
- Hasche, N., Höglund, L., y Linton, G. (2020). Quadruple helix as a network of relationships: creating value within a Swedish regional innovation system. *Journal of Small Business & Entrepreneurship*, 32(6), 523–544. <https://doi.org/10.1080/08276331.2019.1643134>
- Heymans, F., y Heyman, R. (2024). Identifying stakeholder motivations in normative AI governance: a systematic literature review for research guidance. *Data & Policy*, 6(e58). <https://doi.org/10.1017/dap.2024.66>
- Hintz, A., Dencik, L., y Wahl-Jorgensen, K. (2018). *Digital Citizenship in a Datafied Society*. Polity.
- Höglund, L., y Linton, G. (2018). Smart specialization in regional innovation systems: a quadruple helix perspective: Smart specialization in regional innovation systems. *R and D Management*, 48(1), 60–72. <https://doi.org/10.1111/radm.12306>

- Ilhami, R. (2023). Role of actor networks in public policy formulation. *Lead Journal of Economy and Administration*, 2(2), 91–97. <https://doi.org/10.56403/lejea.v2i2.145>
- Jasanoff, S., y Kim, S.-H. (2015). *Dreamscapes of Modernity: Sociotechnical imaginaries and the fabrication of power*. University of Chicago Press.
- Karatsareas, P. (2022). Semi-structured interviews. En R. Kircher y L. Zipp (Eds.), *Research Methods in Language Attitudes* (pp. 99–113). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108867788.010>
- Katzenbach, C., y Ulbricht, L. (2019). Algorithmic governance. *Internet Policy Review*, 8(4). <https://doi.org/10.14763/2019.4.1424>
- Klijin, E. H., Koppenjan, J., Spekkink, W., y Warsen, R. (2025). *Governance networks in the public sector* (2a ed.). Routledge.
- Le Merrer, E., Pons, R., y Tredan, G. (2024). Algorithmic audits of algorithms, and the law. *AI and Ethics*, 4(4), 1365–1375. <https://doi.org/10.1007/s43681-023-00343-z>
- Li, Y., y Li, G. (2022). The impacts of digital literacy on citizen civic engagement—evidence from China. *Digital Government Research and Practice*, 3(4), 1–12. <https://doi.org/10.1145/3532785>
- Meijer, A. J., Lips, M., y Chen, K. (2019). Open governance: A new paradigm for understanding urban governance in an information age. *Frontiers in sustainable cities*, 1. <https://doi.org/10.3389/frsc.2019.00003>
- Meijer, A., y Bolívar, M. P. R. (2016). Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 392–408. <https://doi.org/10.1177/0020852314564308>
- Mishra, A. K., Tyagi, A. K., Dananjayan, S., Rajavat, A., Rawat, H., y Rawat, A. (2024). Revolutionizing government operations: The impact of artificial intelligence in public administration. En R. Rawat, R. K. Chakrawarti, S. K. Sarangi, P. Vyas, M. S. Alamanda, K. Srividya, y K. S. Sankaran (Eds.), *Conversational Artificial Intelligence* (pp. 607–634). Wiley. <https://doi.org/10.1002/9781394200801.ch34>
- Mohyeddin, Z. (2024). The role of civil society in democratic governance. *Journal of Political Stability Archive*, 2(3), 61–74. <https://www.journalpsa.com.pk/index.php/JPSA/article/view/27>
- Nemitz, P. (2018). Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence. *Philosophical Transactions. Series A, Mathematical, Physical, and Engineering Sciences*, 376(2133), 20180089. <https://doi.org/10.1098/rsta.2018.0089>
- Niyitunga, E. (2024). The role of artificial intelligence in promoting digital public participation for successful peacebuilding in Africa. *African Journal of Peace*

- and Conflict Studies*, 13(1), 25–49. <https://doi.org/10.31920/2634-3665/2024/v13n1a2>
- Novelli, C., Taddeo, M., y Floridi, L. (2024). Accountability in artificial intelligence: what it is and how it works. *AI & Society*, 39(4), 1871–1882. <https://doi.org/10.1007/s00146-023-01635-y>
- Pribadi, U., y Iqbal, M. (2022). Pivotal issues of democratic governance: A literature review. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 25(3), 255–276. <https://doi.org/10.22146/jsp.63435>
- Reis, J., Santo, P. E., y Melão, N. (2019). Impacts of Artificial Intelligence on Public Administration: A systematic literature review. *2019 14th Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI)*, 1–7. <https://doi.org/10.23919/CISTI.2019.8760893>
- Ruvalcaba-Gómez, E. A. y Garcia-Benitez, V. H. (2023a). Analysis of Artificial Intelligence Strategies: Comparative Study in National Governments. En D. Valle-Cruz, N. Plata-Cesar y J. González-Ruiz (Eds.), *Handbook of Research on Applied Artificial Intelligence and Robotics for Government Processes* (pp. 55-76). IGI Global. <https://doi.org/10.4018/978-1-6684-5624-8.ch003>
- Ruvalcaba-Gómez, E. A. y Garcia-Benitez, V. H. (2023b). *La adopción de la inteligencia artificial en los gobiernos estatales de México* (1.ª ed.). Editorial Universidad de Guadalajara - Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED). <https://editorial.udg.mx/gpd-la-adoptacion-de-la-inteligencia-artificial-en-los-gobiernos-estatales-de-mexico-9786075810218-659c3f318e2b3.html>
- Ruvalcaba-Gómez, E. A., y Cifuentes-Faura, J. (2023). Analysis of the perception of digital government and artificial intelligence in the public sector in Jalisco, Mexico. *International Review of Administrative Sciences*, 89(4), 1203–1222. <https://doi.org/10.1177/00208523231164587>
- Ruvalcaba-Gomez, E. A., y Garcia-Benitez, V. H. (2025a). Benefits of artificial intelligence in the public sector: An analysis from the perspective of the state governments of Mexico. En R. Sandoval-Almazán y D. Valle-Cruz (Eds.) *Artificial Intelligence in Government. Public Administration and Information Technology* (pp. 67–102). Vol 41. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-87623-3_4
- Ruvalcaba-Gómez, E. A., y Garcia-Benitez, V. H. (2025b). Governance of Artificial Intelligence in the public sector: Analysis of public policies in Spain and Mexico. *Review of Policy Research*, 43(3), 1-26. <https://doi.org/10.1111/ropr.70057>
- Ruvalcaba-Gomez, E. A., y Renteria, C. (2020). Contrasting perceptions about transparency, citizen participation, and open government between civil society organization and government. *Information polity*, 25(3), 323–337. https://doi.org/10.1007/978-3-031-87623-3_4

- [org/10.3233/ip-190185](https://doi.org/10.3233/ip-190185)
- Samaratunge, R., y Alam, Q. (2021). Accountability and transparency in emerging countries: Governance, democratic currents and change. *Public Administration and Development: A Journal of the Royal Institute of Public Administration*, 41(4), 147–156. <https://doi.org/10.1002/pad.1963>
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., y Lucio, P. B. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.
- Sánchez Silva, M. (2005). La metodología en la investigación cualitativa. Mundo Siglo XXI. *Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional*, 1, 115–118. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7413>
- Scollon, R. (2012). *Analyzing public discourse: Discourse analysis in the making of public policy*. Routledge.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., y McBeth, M. K. (2018). How to conduct a Narrative Policy Framework study. *The Social Science Journal*, 55(3), 332–345. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2017.12.002>
- Sørensen, E., y Torfing, J. (Eds.). (2006). *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230625006>
- Susar, D., y Aquaro, V. (2019). Artificial intelligence: Opportunities and challenges for the public sector. *Proceedings of the 12th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, 418-426. <https://doi.org/10.1145/3326365.3326420>
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., y Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector—applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596–615. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., y Sturm, B. J. (2020). The dark sides of artificial intelligence: An integrated AI governance framework for public administration. *International Journal of Public Administration*, 43(9), 818–829. <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1749851>
- Wullweber, J. (2019). Constructing hegemony in global politics. A discourse-theoretical approach to policy analysis. *Administrative Theory & Praxis*, 41(2), 148–167. <https://doi.org/10.1080/10841806.2018.1512339>
- Yigitcanlar, T., David, A., Li, W., Fookes, C., Bibri, S. E., y Ye, X. (2024). Unlocking Artificial Intelligence adoption in local governments: Best practice lessons from real-world implementations. *Smart Cities*, 7(4), 1576–1625. <https://doi.org/10.3390/smartcities7040064>
- Young, M. M., Bullock, J. B., y Lecy, J. D. (2019). Artificial discretion as a tool of governance: A framework for understanding the impact of artificial intelligence on public administration. *Perspectives on Public Management and*

- Governance*, 2(4), 301–313. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz014>
- Zhang, W., Zhang, M., Yuan, L., y Fan, F. (2023). Social network analysis and public policy: what's new? *Journal of Asian Public Policy*, 16(2), 115–145. <https://doi.org/10.1080/17516234.2021.1996869>
- Zidouemba, M. T. (2025). Governance and artificial intelligence: the use of artificial intelligence in democracy and its impacts on the rights to participation. *Discover Artificial Intelligence*, 5(1). <https://doi.org/10.1007/s44163-025-00229-5>
- Zuiderwijk, A., Chen, Y.-C., y Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda. *Government Information Quarterly*, 38(3), 101577. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577>

Grupos de interés y políticas públicas en el ayuntamiento de Zapopan (2021-2024)

Interest Groups and Public Policy in the City Council of Zapopan (2021-2024)

Froylán Ángel Hernández Ochoa¹
Ángel Adrián Ayala González²

ORCID 0000-0001-9743-4005,
Hernández Ochoa, F. A.
ORCID 0000-0003-4329-825X,
Ayala González, A. A.

1. Centro Universitario de Guadalajara. Universidad de Guadalajara.
2. Centro Universitario del Norte. Universidad de Guadalajara

Hernández Ochoa, F.A. y Ayala González, A. A. (2026). Grupos de interés y políticas públicas en el ayuntamiento de Zapopan (2021-2024). *Concordia*, 3 (Número Monográfico), 41-61.

Recibido: 06/02/2026
Aprobado: 20/04/2026

Resumen: Con base en la literatura, se sabe que los grupos de interés plantean demandas a otros grupos que no comparten sus actitudes. Las investigaciones suelen centrarse en cuestiones electorales, prestando menor importancia a su participación en la hechura de políticas públicas (PP). Para cubrir este vacío, este estudio analiza la participación de tales grupos en el proceso reglamentario del ayuntamiento de Zapopan respecto a la hechura de PP municipales. Se diseñó un estudio de caso con revisión documental de actas de sesiones (2021-2024). Los hallazgos revelan que, pese al entramado institucional de gobernanza en red, el poder de decisión se concentra en la figura del alcalde, privilegiando el acceso a actores económicos. Se concluye que, sin contrapesos efectivos, los mecanismos de participación inclusivos corren el peligro de operar como una herramienta formal de intereses particulares, contraviniendo el espíritu de ser un espacio genuino de deliberación.

Palabras clave: Enfoque de redes, hechura de políticas públicas, municipio.

Abstract: Based on the literature, it is known that interest groups make demands on other groups that do not share their attitudes. Research tends to focus on electoral issues, with less importance being given to their participation in the making of public policies (PP). To fill this gap, this study analyzes the participation of such groups in the regulatory process of the Zapopan city council regarding the creation of municipal PPs. A case study was designed with documentary review of session minutes (2021-2024). The findings reveal that, despite the institutional framework of network governance, decision-making power is concentrated in the figure of the mayor, privileging access to economic actors. It is concluded that, without effective balance and checks, inclusive participation mechanisms run the risk of operating as a formal tool of particular interests, contravening the spirit of being a genuine space for deliberation.

Keywords: Network approach, public policy-making, municipality.

Introducción

Hace tres décadas Guillén López (1995) declaró lo siguiente: “cuando la relación entre sociedad y gobierno local aparece en sí misma como objeto de análisis, el aspecto que se destaca es el momento electoral y, en menor medida, su posterior articulación en el ejercicio del gobierno” (p. 131). A la distancia, esta observación conserva plena vigencia, pues aún hoy las investigaciones orientadas a comprender el papel de los grupos de interés en la vida municipal mexicana continúan concentrándose, fundamentalmente, en su participación en los procesos legislativos de los congresos y parlamentos, así como en los procesos electorales. En contraste, persiste un vacío analítico en torno a dimensiones igualmente relevantes, como su influencia en la hechura de políticas públicas en los gobiernos municipales y en el funcionamiento de sus órganos colegiados, particularmente los cabildos.

Sin embargo, ciertas investigaciones se han acercado al estudio de la cuestión, por ejemplo, Gómez Álvarez (2020) muestra evidencia sobre cómo distintos grupos de interés participaron en el proceso electoral para la elección de regidores, operando en esquemas de clientelismo y partidismo político, lo que trajo como resultado que, los regidores electos respondieran en mayor medida a grupos de interés predominantes entre los que destacan sus partidos políticos y pequeños grupos de electores. Aun así, no deja en claro de manera explícita cómo es que los distintos grupos de interés inciden o participan sobre esos representantes populares en la formulación directa de políticas públicas dentro del gobierno municipal.

El municipio mexicano está caracterizado por tener un marco institucional que mantiene una estructura donde la figura del alcalde concentra el poder sin contrapesos efectivos en el cabildo (Estrada Rodríguez, 2017), lo cual representa un error de origen desde su diseño y es importante tomando en cuenta que existen confusiones en la distinción entre Ayuntamiento y Administración Pública Municipal. Por un lado, la Administración Pública Municipal replica el poder ejecutivo a ese nivel de gobierno, siendo el encargado de implementar políticas públicas por medio de distintas dependencias centralizadas y paramunicipales, por su parte, el Ayuntamiento que a su vez suele ser confundido o llamado alternativamente como cabildo¹, es el principal órgano del municipio en el que sus integrantes son electos popularmente (INAFED, 2019, pp. 26, 56).

La importancia de estas distinciones en el contexto de esta investigación es que se pone de manifiesto el foco de atención de cualquier grupo de interés dispuesto a

1. En estricto sentido «la figura del “Cabildo”, únicamente se refiere a la reunión temporal y específica de los miembros que integran el Ayuntamiento» (INAFED, 2019, p. 27).

incidir en la toma de decisiones gubernamentales sobre la figura del alcalde, ya que este juega un doble papel como representante máximo de lo que deberían ser dos poderes o ámbitos autónomos uno del otro. En este punto la situación se torna más compleja pues, en una contienda electoral municipal los partidos políticos no son los únicos actores interesados en articular acciones de apoyo a cierta candidatura, sino que existen otros actores provenientes de sectores económicos, sociales e ideológicos que actúan como intermediarios políticos y financian publicidad política, pero no compiten directamente por cargos de elección (Ricciardi et al., 2023, p. 88). Asimismo, se argumenta que la inclusión y participación de diversos actores y grupos de interés en los espacios públicos de toma de decisiones se justifica por sus mayores capacidades técnicas y de información permitiría desar decisiones y políticas públicas más efectivas (Ayala González, 2024).

Por otro lado, los grupos de presión sufren fracturas durante la selección de apoyo a candidaturas en el marco del proceso electoral (Vargas González, 2018, p. 190), ya en el ejercicio de gobierno hacia el interior del municipio, existe evidencia respecto a que el aparato político caracterizado por la concentración de poder y la primacía de intereses de grupos organizados sobre las instituciones formales están orientadas a ganar posiciones de decisión (Cáñez Cota, 2019), por lo que se infiere con la evidencia disponible que, esas tensiones generadas en el ámbito electoral se trasladan a la arena gubernamental, donde la hechura de políticas públicas es, en sí misma, el resultado directo de esa disputa por materializar intereses.

Esta pluralidad en el tipo y cantidad de grupos de interés con el potencial de apoyo a la candidatura por la presidencia municipal debe lidiar con el hecho de que, si bien es verdad que la figura clave del municipio recae en el alcalde, su candidatura requiere de una coalición de estos diversos grupos para ser exitosa. Esta coalición, a su vez, espera la representación de sus intereses, por lo que es aquí donde la figura de los regidores adquiere una relevancia estratégica. Pese a que el diseño institucional favorece al alcalde, los regidores, ya sea como miembros directos de dichos grupos o como catalizadores de sus demandas, pueden convertirse en el principal canal de articulación de esos intereses dentro del Ayuntamiento.

Revisión de la literatura

Esta revisión de la literatura tiene como objetivo presentar las principales posturas teóricas que en el ámbito de las políticas públicas permiten dilucidar el papel que juegan los distintos grupos de interés en el diseño de estas directrices. En este caso, emplear múltiples perspectivas teóricas y sus diversos enfoques permite alcanzar un mayor rigor en la claridad de la simplificación del fenómeno que se busca analizar

(Van der Waldt, 2024), en este caso concreto, orientado al contexto de América Latina, cuyas consideraciones teóricas poseen sus propias particularidades (Cardozo et al., 2021).

Entre el enfoque de redes y la participación de grupos de interés

Esta sección aborda puntos de coincidencia entre el enfoque de redes (Rhodes, 1990) en función de diversos aspectos teóricos de la nueva gobernanza (Rhodes, 1996) la cual asume que la efectividad gubernamental se lleva a cabo a través de interacciones en red descentralizadas y autónomas; así como la gobernanza regulatoria (Jordana et al., 2015), la cual requiere la participación plural y activa de actores privados en un contexto de rendición que se torna complejo ante las dinámicas de red. Es de este modo que se toman en cuenta las nuevas consideraciones del enfoque de redes para el análisis de la interacción y el intercambio de recursos entre los actores (Rhodes, 2007), aspectos que permiten identificar que la información técnica destaca como el principal recurso que los grupos empresariales aportan a la red en el contexto de la hechura de políticas públicas (Stiglitz y Rosengard, 2015).

Diversos autores han definido a los grupos de interés como actores fundamentales en los procesos de hechura de políticas públicas en los distintos ámbitos de decisión gubernamental. Se les concibe como organizaciones que, de manera independiente, se articulan para promover su interés, ya sean particulares, específicos o de carácter público en diversos escenarios de toma de decisiones. Esta categoría engloba una amplia heterogeneidad de actores que operan en el ámbito social, económico, educativo, entre otros, y que incluyen desde organizaciones no gubernamentales hasta cámaras empresariales, colegios de profesionales y sindicatos (Ayala González, 2024; Baumgartner et al., 2009; Dür y De Bièvre, 2007).

Por consiguiente, el abordaje de estos puntos de coincidencia se busca complementar con literatura de la participación de los grupos de interés en cuanto a su influencia en la toma de decisiones de política pública (Baumgartner y Leech, 1998), principalmente, nos enfocamos en la transición del entendimiento tradicional del fenómeno que va de subsistemas (influencia oligopólica y cerrada) a redes de problemas (diversidad e inestabilidad de actores), esta última entendida como el grupo de conocimiento compartido que tiene que ver con algún aspecto o problema de política pública, cuyos integrantes poseen una base común de información (Hecló, 1978).

Entre el marco de coaliciones promotoras y la participación de grupos de interés

En esta sección se exploran los vínculos del marco de coaliciones promotoras (ACF, por sus siglas en inglés) de Sabatier (1988) con la participación de los grupos de

interés en la hechura de políticas públicas. Por su parte, el ACF ayuda a entender el complejo proceso del cambio de políticas públicas a lo largo de periodos extensos cuya unidad de análisis es el subsistema de políticas, las cuales incluyen actores de diversas organizaciones públicas y privadas que están activamente preocupados por un problema o tema de política concreta que, en últimas, se sostiene por medio de un sistema de creencias compartidas las cuales buscan traducirse en programas.

Por otro lado, los grupos de interés desde la perspectiva seminal de Truman (1962) se refiere a cualquier grupo que, sobre la base de una o más actitudes compartidas hacen ciertas demandas a otros grupos sociales, la cual constituye el interés respecto a lo que se necesita o se desea en una situación dada. De esta manera se puede interpretar que la unión entre las ideas de Sabatier (1988) y Truman (1962) radica principalmente en los valores que impregnan tanto a los grupos de interés como a las coaliciones, así como las tácticas y recursos políticos que emplean para aumentar otros tipos de recursos. En concreto, el punto de unión entre ambas posturas teóricas es que las coaliciones promotoras son el mecanismo para coordinar a los grupos de interés y a otros actores dentro de un subsistema de políticas (Sabatier, 1988, p. 149).

Materiales y métodos

Esta sección expone la estrategia metodológica empleada para dar respuesta a la pregunta que guía esta investigación, la cual es: ¿Cómo es la participación de los grupos de interés en el proceso reglamentario del ayuntamiento de Zapopan respecto a la hechura de políticas públicas municipales? Bajo esta perspectiva, el presente estudio es de alcance exploratorio y descriptivo correspondiente a un diseño de estudio de caso con corte cualitativo que emplea el método de análisis documental para la recolección de datos y la técnica de análisis temático para su interpretación.

Anteriormente hemos planteado esta ruta metodológica en un caso de estudio similar (Ayala González y Hernández Ochoa, 2024), sin embargo, ahora proponemos ir a mayor profundidad en el uso de las fuentes documentales, utilizando (como se sugirió dentro de las futuras líneas de investigación del citado estudio) versiones estenográficas que contienen datos sobre los argumentos que los representantes populares exponen en sus posicionamientos, esto con el objetivo de mejorar la identificación y caracterización de los diferentes grupos de interés que influyen y participan en la elaboración del orden jurídico que le da soporte a las políticas públicas.

De esta manera, este texto se concretó mediante el análisis documental, el cual es un procedimiento científico de naturaleza sistemática que busca indagar, recolectar,

organizar, analizar e interpretar la información que gira alrededor de un tema específico (Martínez-Corona et al., 2023, p. 69) y se empleó el análisis temático para la interpretación de los datos en función de que dicha técnica facilita la identificación de temas preponderantes en fuentes documentales, lo que a su vez posibilita la categorización de los hallazgos conforme a los conceptos temáticos extraídos de la literatura (Maguire y Delahunt, 2017, p. 3353).

Investigaciones de estudios de caso han empleado el análisis documental en el contexto municipal mexicano en temas tan diversos como el de la participación ciudadana (García López et al., 2020) y la planeación estratégica (Ayala González y Hernández Ochoa, 2025); así como el uso de la técnica de análisis temático en cuestiones deportivas (Velázquez Atilano, 2024) y otras técnicas similares como el análisis de contenido, en estudios sobre la percepción de la ciudadanía sobre los bienes y servicios públicos (Arellano Ríos et al., 2022), donde los documentos analizados incluyen minutas de trabajo, planes de desarrollo, entre otros del mismo tipo.

Sostenemos que el uso de esta ruta metodológica ofrece beneficios sustanciales para la investigación de este tipo de casos de estudio, ya que, por un lado el análisis documental provee un procedimiento científico y de naturaleza sistemática para indagar, recolectar y organizar la información que gira alrededor de un tema concreto, en este caso, el de los grupos de interés y su incidencia en la hechura de políticas desde el ayuntamiento. Por otro lado, el uso del análisis temático para la interpretación de los datos facilita la identificación de temas preponderantes en las fuentes documentales, asegurando que su apreciación parte de conceptos teóricos y por lo tanto, objetivos.

Con esto en mente, se procedió a elaborar la tabla 1 donde se establecen los temas, categorías y códigos seleccionados para la caracterización de la participación de los grupos de interés que participaron en la hechura de políticas públicas desde el ayuntamiento de Zapopan. La selección de estos códigos corresponde a los hallazgos conceptuales desarrollados en la revisión de la literatura, principalmente desde el enfoque de redes, el marco de coaliciones promotoras y la participación de grupos de interés en el contexto municipal.

Tema	Categorías	Códigos
Participación de grupos de interés en la hechura de políticas públicas	A. Enfoque de redes	A1. Interacciones en red (Gobernanza)
		A2. Intercambio de recursos
		A3. Mención de “redes de problemas”
	B. Marco de coaliciones promotoras	B1. Expresión de sistemas de creencias compartidas
		B2. Uso de tácticas y recursos políticos
		B3. Coordinación entre grupos de interés y actores
	C. Articulación de intereses (en el contexto municipal)	C1. Demandas explícitas de grupos (actitudes compartidas)
		C2. Regidores como canal de articulación de demandas
		C3. Influencia/presión sobre la figura del alcalde
	D. Identificación de actores y tácticas	D1. Mención de grupos empresariales/económicos
		D2. Mención de organizaciones sociales/civiles
		D3. Mención de partidos políticos/clientelismo
		D4. Referencias al proceso reglamentario como arena de disputa

Tabla 1. Tema, categorías y códigos seleccionados para el análisis de la participación de grupos de interés en el Ayuntamiento de Zapopan. Fuente: elaboración propia con base en la revisión de la literatura.

En el paso a paso, se empleó el portal web de *Agenda Edilicia* (Gobierno de Zapopan, 2025), en el cual fue posible localizar las actas de las sesiones del pleno del ayuntamiento que contienen las versiones estenográficas de todos los integrantes del cabildo. Cabe mencionar que, si bien el interés de estudio de la presente investigación es para el periodo de los años del 2021 a 2024, que representa en estricto sentido un período completo de la administración pública, el análisis documental se enfocó en revisar los documentos de las actas de las sesiones del 2020 al 2024 en virtud de haber considerado que, decisiones o argumentos de un año anterior pudieron haber impactado en posteriores años, como puede ser el caso de sesiones donde se discutió la ley de ingresos o el presupuesto de egresos.

Como se puede observar en la tabla 2, se analizaron un total de 86 documentos correspondientes al mismo número de sesiones que en suma dieron un total de 6,667 páginas, por lo que, para la adecuada gestión de dicha cantidad de información se empleó *NotebookLM* que es un asistente de IA (inteligencia artificial) basado en documentos (Retrieval-augmented generation [RAG], por sus siglas en inglés) la cual consiste en responder consultas con base en un conjunto específico de documentos (Gao et al., 2024; Yu et al., 2025) siendo especialmente útil en el contexto de análisis de grandes volúmenes de datos textuales (Jiang et al., 2021).

Año	Sesiones	Páginas
2020	16	1,271
2021	23	1,288
2022	13	1,327
2023	17	1,539
2024	17	1,242
Total general	86	6,667

Tabla 2. Numeralia de las Actas de sesiones del Pleno del Ayuntamiento de Zapopan analizadas, 2020-2024. Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de Zapopan (2025).

El uso de este tipo de herramientas tecnológicas en la investigación académica está siendo incorporada como un complemento más, al facilitar la automatización del análisis y la síntesis de grandes volúmenes de fuentes documentales, una tarea que de otro modo sería prácticamente imposible por su extensión y complejidad (Purificato et al., 2025). La documentación de los beneficios en el uso de los RAG² muestra mejoras en la calidad de los resultados de investigación (Martínez Daza y Guzmán Rincón, 2024), cuando se hace un uso inteligente de dicha herramienta, por lo que en la presente investigación hemos procurado atender las recomendaciones de Victorino Guzmán y Berdugo-Lattke (2024) en cuanto a la importancia de crear *prompts*³ específicos para obtener respuestas valiosas que correspondan a la realidad del contenido documental. En la Tabla 3 se detallan las instrucciones de búsqueda empleadas para cada categoría y código de análisis.

En concreto, reunimos un acervo de fuentes documentales relativas a las sesiones de los cabildos del ayuntamiento de Zapopan del periodo 2020 al 2024, y las analizamos a la luz de los códigos y categorías que surgieron de la literatura correspondientes al

2. Aunque este artículo no aborda el estudio específico de *NotebookLM*, si lo hace para el caso de otro RAG que es *ChatPDF*.

3. Un *prompt* puede entenderse como la instrucción de entrada altamente específica y detallada que sirve como orientación para interactuar con los programas generadores de contenido, como los modelos de lenguaje de inteligencia artificial (Victorino Guzmán y Berdugo-Lattke, 2024, p. 12).

presente tema de investigación con apoyo, tanto de la técnica del análisis temático para su interpretación como de la herramienta *NotebookLM* para el procesamiento de los datos textuales.

<p>Categoría A. Enfoque de redes</p>
<p>A1. Interacciones en red (Gobernanza): <i>Actúa como un analista de políticas públicas experto en gobernanza. Revisa las actas y extrae citas textuales donde regidores o funcionarios mencionan interacciones, mesas de trabajo, colaboración en red o participación plural con actores privados o sociales durante el ‘proceso reglamentario’ de Zapopan.</i></p>
<p>A2. Intercambio de recursos: <i>Como experto en gobernanza regulatoria, identifica todos los argumentos en las actas donde un regidor justifique su voto o una propuesta basándose en ‘información técnica’, ‘datos de expertos’, o ‘estudios’ proporcionados por grupos empresariales o cámaras de comercio.</i></p>
<p>A3. Mención de “redes de problemas”: <i>Siguiendo el enfoque de redes de problemas o issue networks, busca menciones de discusiones donde múltiples y diversos actores (empresarios, ONGs, académicos, funcionarios) son mencionados debatiendo un solo tema reglamentario específico.</i></p>
<p>Categoría B. Marco de coaliciones promotoras</p>
<p>B1. Expresión de sistemas de creencias compartidas: <i>Actúa como un experto en coaliciones promotoras e identifica en las actas los argumentos de diferentes regidores que usen un ‘sistema de creencias compartidas’ o valores (ej. ‘pro-mercado’, ‘defensa del medio ambiente’, ‘justicia social’) para justificar una postura sobre un reglamento.</i></p>
<p>B2. Uso de tácticas y recursos políticos: <i>Busca ejemplos de ‘tácticas y recursos políticos’ empleados por coaliciones. Extrae citas donde se mencione lobby, cabildo, presión mediática, o movilización ciudadana por parte de grupos para influir en la votación de un reglamento, ten en cuenta que estos argumentos pueden venir en forma de acusación por parte de regidores de oposición.</i></p>
<p>B3. Coordinación entre grupos de interés y actores: <i>Identifica evidencia de ‘coordinación’. Busca discusiones donde un regidor mencione que ‘varios grupos’, ‘distintas asociaciones’ o ‘actores diversos’ se han unido para presentar una propuesta o rechazar una iniciativa.</i></p>
<p>Categoría C. Articulación de intereses (en el contexto municipal)</p>
<p>C1. Demandas explícitas de grupos (actitudes compartidas): <i>Extrae todas las ‘demandas explícitas’ hechas por grupos basadas en ‘actitudes compartidas’. Busca frases textuales como ‘los vecinos nos piden...’, ‘los empresarios proponen...’, ‘las organizaciones civiles exigen...’ y otras del mismo tipo.</i></p>

C2. Regidores como canal de articulación de demandas: <i>Identifica el papel de los regidores como ‘canal de articulación’ o ‘catalizadores de sus demandas’. Extrae citas donde un regidor hable explícitamente en nombre de un grupo de interés específico (empresarial, social o de cualquier tipo).</i>
C3. Influencia/presión sobre la figura del alcalde: <i>Dado que el alcalde concentra el poder, busca evidencia de influencia sobre él. Extrae menciones donde se discuta que ‘el presidente municipal se reunió con...’ o ‘el alcalde recibió la petición de...’ un grupo de interés antes de proponer una iniciativa reglamentaria.</i>
Categoría D. Identificación de actores y tácticas
D1. Mención de grupos empresariales/económicos: <i>Identifica todas las menciones a ‘grupos empresariales’, ‘sectores económicos’, ‘cámaras de comercio’, ‘desarrolladores inmobiliarios’ o ‘iniciativa privada’ que participan en discusiones reglamentarias (suelen emplear nombres como ‘COPARMEX’ o ‘CANIRAC’).</i>
D2. Mención de organizaciones sociales/civiles: <i>Identifica todas las menciones a ‘organizaciones sociales’, ‘sociedad civil’, ‘colectivos vecinales’, ‘asociaciones de colonos’, u ‘ONGs’ que participan en el proceso.</i>
D3. Mención de partidos políticos/clientelismo: <i>Busca evidencia de ‘lógica partidaria’ o ‘clientelismo’. Extrae argumentos donde la postura sobre un reglamento se justifique por la línea del partido o para beneficiar a ‘pequeños grupos de electores’, ten en cuenta que es probable que regidores opositores hagan dichas menciones por lo que hay prestar especial atención a sus posicionamientos.</i>
D4. Referencias al proceso reglamentario como arena de disputa: <i>Extrae citas que describan el ‘proceso reglamentario’ como una ‘arena gubernamental’ de disputa, donde diferentes intereses están en conflicto.</i>

Tabla 3. Prompts utilizados para el análisis temático asistido por Inteligencia Artificial. Fuente: elaboración propia con base en Victorino Guzmán y Berdugo-Lattke (2024).

Resultados

Evidencia de un enfoque de redes en la hechura reglamentaria

Desde el punto de vista del enfoque de redes con énfasis en la óptica de la nueva gobernanza, los resultados obtenidos tras la revisión documental sugiere que la gestión pública de la administración pública municipal se ve influenciada por las interacciones descentralizadas y autónomas entre diversos actores que se llevan a cabo en el marco del ayuntamiento de Zapopan. Esta evidencia documental demuestra que el proceso reglamentario no se concibe como un ejercicio aislado, sino que implica

una convocatoria activa, así como la estructuración de espacios de interacción donde convergen distintos actores. En primer lugar, el código A1 [Interacciones en red (Gobernanza)] revela múltiples menciones a la creación de mesas de trabajo con regidores, expertos, academia y sociedad civil. Estos mecanismos buscan el consenso en la elaboración de políticas públicas normativas, reflejando que los representantes populares buscan insertarse en procesos de participación plural para legitimar sus decisiones.

En segundo lugar, si bien la justificación directa de votos basada en informes técnicos empresariales [código A2: Intercambio de recursos] no se localizó de forma explícita en las actas analizadas, el principal hallazgo al respecto es la intención de formalizar dicho intercambio de recursos, relativa tanto a la solicitud de información técnica como a la inclusión de expertos del sector privado y académico en las mesas de trabajo. Estos espacios de interacción (A1) estructuran las redes de problemas (A3), como lo evidencian las discusiones sobre los Comités de Adquisiciones o la conformación del Comité del Bosque el Centinela, en la que, la gobernanza de temas tan complejos requiere la base común de información provista por esta diversidad de actores, cumpliendo con la definición teórica de “issue networks”.

El análisis de las actas de Zapopan revela que la hechura reglamentaria está marcada por la institucionalización de interacciones plurales, lo que demuestra la existencia de una gobernanza en red en el ámbito municipal, mismo que es visible en la creación de órganos incluyentes y los numerosos convenios de colaboración tanto con la iniciativa privada como con la sociedad civil organizada. Aunque el diseño institucional favorece la concentración de poder de toma de decisiones en la figura del alcalde, el proceso se orienta a construir la legitimidad de políticas públicas mediante la inclusión formal y estructurada de grupos de interés. Así, la elaboración de reglamentos se confirma como una arena de colaboración y disputa donde se busca la calidad técnica mediante la diversidad de los involucrados.

Hechura reglamentaria como disputa de intereses coordinados

Desde la perspectiva del Marco de Coaliciones Promotoras, la hechura reglamentaria en el Ayuntamiento de Zapopan es entendida como el resultado de la coordinación de grupos de interés y actores que buscan traducir sus valores en programas de política pública, por lo que, la coordinación entre estos actores (Código B3: Coordinación entre grupos de interés y actores) se evidencia tanto en los mecanismos formales de gobernanza, como en la creación de órganos plurales que integra asociaciones académicos y colegios especializados para la regulación en diversos temas, como el de las áreas naturales.

Al respecto, la coordinación se manifiesta en el ámbito político interno, donde es habitual que regidores de diferentes fracciones (incluyendo la oposición) se unan para presentar iniciativas conjuntas o sumar esfuerzos para una postura común, actuando como canales de articulación de las demandas externas, un ejemplo de ello es la movilización de vecinos y sindicatos que logran revocar acuerdos o impulsar mejoras laborales, demostrando así la efectividad de la acción coordinada externa para influir directamente en la agenda reglamentaria.

Estas coaliciones se basan en sistemas de creencias compartidas (Código B1: Expresión de sistemas de creencias compartidas) donde se definen los temas que desean imponer al gobierno municipal, cuyos ejes ideológicos son tan diversos como la defensa del medio ambiente y sostenibilidad (por ejemplo, el cumplimiento de la Agenda 2030), la justicia social, derechos humanos e inclusión (buscando proteger a sectores vulnerables y garantizar la no discriminación). Sin embargo, se identifica una tensión constante, especialmente en temas urbanísticos y de adquisiciones, donde las coaliciones de oposición emplean el sistema de creencias basado en la ética y función pública para denunciar un presuntos conflictos de intereses que favorecen el beneficio económico de allegados, lo cual se contrapone al objetivo de garantizar buenos niveles de calidad de vida para las personas.

Para materializar sus intereses y creencias, las coaliciones recurren al uso de tácticas y recursos políticos (Código B2: Uso de tácticas y recursos políticos), haciendo del cabildo un campo de batalla, entre cuyas tácticas más prominentes se encuentran las de la presión mediática y la movilización ciudadana (como protestas en el Pleno y presión vecinal directa) para forzar la agenda o cuestionar decisiones. Se observan críticas sobre el cabildeo (*lobbying*) indirecto, señalando que ciertos asuntos se “cabildean en los medios de comunicación” antes de ser votados. Además, la evidencia sugiere una asimetría en el acceso a ser tomados en cuenta, con regidores de oposición quejándose de que las cámaras empresariales (como CANACO y COPARMEX) ejercen mayor incidencia y voz en comités relevantes, llegando a excluir el voto de los propios regidores, lo que refuerza la noción de que el proceso es una disputa por ganar posiciones de decisión.

Articulación de intereses

La articulación de intereses en el Ayuntamiento de Zapopan se manifiesta como un proceso de traducción de las actitudes compartidas de los grupos de interés externos en acciones puntuales dentro del proceso reglamentario municipal, aquí, lo que la evidencia documental demuestra es una amplia diversidad de demandas explícitas, que abarcan desde peticiones vecinales centradas en la seguridad, los servicios básicos

o la contaminación ambiental de cuerpos acuáticos, hasta solicitudes formales de asociaciones civiles para emprender acciones legales o para la gestión de predios municipales. Asimismo, el sector económico demanda activamente apoyo para la reactivación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs), incluyendo la condonación de licencias y créditos, por lo que, se observa que estas peticiones tanto reactivas como propositivas, establecen una agenda de preocupaciones que los representantes populares deben integrar en su gestión.

En esta dinámica, el papel de los regidores como canal de articulación (C2: Regidores como canal de articulación de demandas) resulta muy importante ya que funcionan como catalizadores que reciben y amplifican las voces de los distintos grupos hacia la arena de toma de decisiones, es decir, este papel implica traducir las necesidades de la comunidad, el personal laboral de la administración pública municipal y la sociedad civil organizada en propuestas reglamentarias o en debates del Pleno. Los regidores articulan las demandas de los habitantes sobre temas de desarrollo urbano o defensa territorial, e incluso se comprometen a ser el vehículo para representar a las y los más necesitados que alegan no ser escuchados por el gobierno.

Sin embargo, a pesar de la pluralidad de los canales ofrecidos por los regidores, la articulación de intereses se encuentra bajo la sombra de la figura del alcalde, quien concentra la mayor parte del poder en la toma de decisiones, en este sentido, cabe decir que los argumentos contenidos en las actas de las sesiones del Ayuntamiento, señalan que el Presidente Municipal actúa como el vértice de la influencia y presión (C3: Influencia/presión sobre la figura del alcalde), formalizando las demandas al “hacer suyas” las iniciativas reglamentarias que provienen de dependencias internas de la administración pública municipal o las solicitudes directas de grupos externos, tales como sindicatos o el Arzobispo de Guadalajara.

No obstante, la tensión en la articulación de estos intereses surge cuando los regidores de oposición acusan al alcalde de emplear tácticas de presión mediática al anunciar propuestas como una realidad antes de su votación en el Cabildo, argumentando que éste busca generar una expectativa pública que predetermine la aprobación, reforzando la idea de una cultura política donde los asuntos se tratan prioritariamente con el ejecutivo municipal.

Identificación de actores y tácticas de disputa en el proceso reglamentario

El proceso reglamentario del Ayuntamiento de Zapopan se consolida como una arena gubernamental de disputa, donde las decisiones de gobierno son el resultado directo de la confrontación de intereses. Al respecto, la identificación de actores revela

una clara polarización entre grupos empresariales/económicos y organizaciones de la sociedad civil/vecinales. Por un lado, el sector empresarial manifiesta una participación altamente institucionalizada, con la presencia constante de cámaras y confederaciones prominentes como COPARMEX, CANACO y CMIC en órganos de consulta en temas tan variados como el de adquisiciones y desarrollo urbano. Esto dio como resultado un conato de críticas por parte de los regidores de oposición, quienes señalan la alta incidencia de estos grupos, llegando a tener “mayor incidencia” que los propios ediles en comités relevantes.

Como contrapeso a la influencia económica, las organizaciones sociales y civiles ejercen presión a través de la movilización y la formalización de sus intereses, así pues, estos grupos, que incluyen numerosas asociaciones de colonos y ONGs, buscan activamente el reconocimiento oficial, convenios de colaboración para predios y la defensa territorial. La evidencia documental también expone la injerencia de la lógica partidaria (D3: Mención de partidos políticos/clientelismo), donde los posicionamientos ideológicos de Acción Nacional, MORENA o Futuro enmarcan el debate reglamentario, lo que intensifica el conflicto al esgrimirse acusaciones constantes al partido en el gobierno de emplear tácticas de clientelismo, señalando el uso de programas sociales y la discrecionalidad en nombramientos para el beneficio de “pequeños grupos de electores” o “amigos”.

Finalmente, las tácticas empleadas por los actores en disputa se extienden más allá del Pleno, llevando esta disputa al campo de batalla mediático y la movilización ciudadana (D4: Referencias al proceso reglamentario como arena de disputa), percibidas como un medio para forzar la agenda o predeterminar la aprobación de iniciativas. La confrontación de intereses se hace evidente en los debates sobre planes parciales, donde se manifiesta la tensión entre el interés general y los intereses privados, a menudo etiquetados de manera peyorativa como “el cartel inmobiliario”. En este sentido, una inferencia clave es que las tensiones originadas en el ámbito electoral municipal se trasladan directamente a la arena gubernamental, haciendo que la reglamentación se convierta en un campo de batalla para materializar prioridades ideológicas y agendas de grupos de poder.

Discusión

La participación de los grupos de interés en el proceso reglamentario del Ayuntamiento de Zapopan está caracterizada por la institucionalización de interacciones plurales y una disputa constante por la materialización de los intereses de distintos grupos, es posible afirmar esto en función de los hallazgos tras la revisión documental de las actas de las sesiones del Pleno del Ayuntamiento, mismas que confirman la

existencia de una gobernanza en red, visible en la estructuración formal de espacios de colaboración (mesas de trabajo y convenios) con el sector privado, la academia y la sociedad civil, buscando legitimidad y viabilidad técnica.

Sin embargo, este enfoque que asume pluralidad en el proceso coexiste con una marcada concentración de poder sobre la figura del alcalde, quien agrupa la influencia a través de la formalización de gran parte de las iniciativas, en dicho sentido, es posible afirmar que las dinámicas de participación en este contexto operan como mecanismos de legitimación tanto del proceso como de la decisión, aunque supeditado a la dinámica del poder ejecutivo y a la confrontación asimétrica de coaliciones, donde los grupos empresariales mantienen un acceso privilegiado a los órganos de decisión.

Estos hallazgos confirman la persistencia de debilidades estructurales en el diseño institucional municipal tal como lo señaló Estrada Rodríguez (2017), donde el alcalde concentra el poder de decisión sin contrapesos efectivos en el cabildo, por lo que, aunque la gobernanza en Zapopan incorpora una participación de coaliciones y en red, el proceso reglamentario está supeditado a la figura del ejecutivo municipal, lo que valida la observación de Gómez Álvarez (2020) sobre el fuerte centralismo interno y la subordinación a la lógica del grupo político en turno, alejándolo del ideal de un cabildo deliberativo al tiempo que refleja prácticas centralistas en la gestión pública.

Al mirar este caso con el Marco de Coaliciones Promotoras de Sabatier (1988) se demuestra cómo los regidores actúan como canales de articulación de demandas coordinadas que disputan la agenda, este modelo de gobernanza se confirma mediante la creación de “redes de problemas” institucionalizadas (A3), buscando viabilidad técnica y legitimación, aunado a que los regidores responden a partidos y clientelismo, lo cual se aprecia con mayor precisión aquí por la influencia explícita de coaliciones externas (Gómez Álvarez, 2020).

Por un lado, la fragilidad institucional marcada por una concentración del poder en la figura del alcalde hace que la participación de los distintos grupos de interés, funcionen como un ritual de legitimación, donde la desigualdad de acceso privilegia al sector empresarial por su ventaja informativa e institucional, minando la representatividad a otros grupos de interés en la conformación de la agenda local. Ante esta situación, la movilización de la sociedad civil organizada y vecinal como sistema de contrapeso, representa una lucha constantemente contra un sistema propenso a la captura de intereses, por lo que, este caso de estudio expone que, sin contrapesos efectivos,

aún la incorporación de redes de gobernanza no garantiza que el diseño de estos instrumentos responda al interés del público general.

En otro orden de ideas, resalta que este estudio exhibe como fortaleza principal el análisis sistemático y riguroso de 86 documentos que abarcan un periodo administrativo completo (2021-2024), las cuales incluyen versiones estenográficas que capturan argumentos de los representantes populares en plena arena de disputa gubernamental. En este contexto, el uso de herramientas de inteligencia artificial basado en documentos permitió gestionar y sintetizar 6,667 páginas de datos textuales, logrando una profundidad empírica inviable en estudios convencionales. Sin embargo, al ser un estudio de caso, sus resultados están inherentemente limitados en su capacidad de generalizarse a otros contextos municipales toda vez que estos documentos de carácter públicos pueden no estar capturando de manera directa las interacciones informales, es decir, probables acuerdos “tras bambalinas” o prácticas de cabildeo indirecto.

Las limitaciones del presente estudio de caso en el que se emplean de manera exclusiva documentos formales dan pie a líneas de investigación futuras, una de ellas puede consistir en estudios comparativos entre municipios con el objetivo de contrastar si persiste el patrón decisional de concentración de poder en la figura de la presidencia municipal, o si este se logra descentralizar en sus demás representantes populares en contextos de participación de coaliciones y en red. Una limitación para consolidar este tipo de estudios puede ser en la tarea de la recolección de los datos, ya que, estos pueden no siempre estar disponibles o ser de baja calidad, por lo que, investigaciones futuras deberán plantear estrategias metodológicas que les permitan sortear este reto, así como el de su recolección manual.

Adicionalmente, se sugiere el uso de diversidad metodológica al de la revisión documental que combine encuestas y entrevistas a profundidad para explorar tanto tácticas de cabildeo como mecanismos informales que pueden estar mediando acuerdos fuera de la arena de disputa, mismas que los documentos oficiales pueden no estar registrando. Por lo tanto, debe buscarse activamente cómo es que la lógica de grupos de interés se articula en contextos dentro y fuera de las instituciones formales para su deliberación.

Este artículo contribuye al entendimiento del proceso de creación de políticas desde el ayuntamiento al demostrar que, en Zapopan, la gobernanza en red es un mecanismo de legitimación formal que opera simultáneamente en un contexto de concentración tanto en el proceso como en la toma de decisiones, en el cual, si bien la figura

presidencial permite la deliberación de otros actores, la evidencia municipal sugiere que esta participación es asimétrica, favoreciendo la incidencia preponderante de grupos de interés económicos.

Conclusiones

La participación de grupos de interés en la configuración de la acción pública municipal se caracteriza por una dicotomía en la que, por un lado, la institucionalización de la gobernanza en red coexiste con la persistencia de la concentración de poder en la figura del alcalde, en cuyo proceso se incorporan formalmente mecanismos plurales de interacción entre las que destacan las mesas de trabajo con expertos, academia y sociedad civil para buscar tanto legitimidad como viabilidad técnica. Con la mirada de estos enfoques teóricos fue posible identificar que esto sucede dentro de un marco institucional débil que subordina la deliberación a la dinámica del ejecutivo municipal, por lo que es posible afirmar que el hallazgo principal de este estudio es que el alcalde funge como el vértice de la influencia, es decir, es el actor a quienes los grupos de interés buscan persuadir de manera directa o por medio de los regidores.

Lo anterior ha resultado en que gran parte de las iniciativas reglamentarias que impactan en el diseño o alteración de los marcos normativos desde un punto de vista de toma de decisiones, provienen de intereses específicos. Sin embargo, este proceso ha generado una influencia asimétrica que privilegia el acceso y la incidencia preponderante de los grupos de interés económicos y empresariales, a menudo percibidos con mayor voz en los comités relevantes que los propios regidores de oposición. Este estudio contribuye empírica y teóricamente al trasladar el foco de análisis de los grupos de interés desde la tradicional arena electoral hacia las decisiones que se deliberan en el cabildo y que impactan en la hechura de políticas públicas, un espacio históricamente relegado en la investigación para el caso mexicano.

La principal aportación de esta investigación demuestra que, en el contexto de un diseño institucional municipal centralizado, la implementación de mecanismos de participación plural (como mesas de trabajo y convenios) opera en la práctica, más como una herramienta de legitimación formal para decisiones preconfiguradas que como un espacio genuino de deliberación equitativa o de contrapeso real al ejecutivo municipal. Empíricamente, la investigación proporciona evidencia robusta sobre cómo las tensiones entre los distintos actores se traducen directamente en intentos continuos por influir sobre el presidente municipal en la arena de disputa gubernamental, confirmando que el proceso de elaboración de políticas públicas es el resultado de la confrontación entre el ajuste de las fuerzas políticas y de los intereses coordinados.

La evidencia para el caso de Zapopan revela que la mera adopción formal de modelos de gobernanza en red no es suficiente para asegurar la consolidación de una participación equitativa en el proceso reglamentario con potencial de impacto en la hechura de políticas públicas en su modalidad decisonal, ya que estos mecanismos de colaboración coexisten y son subordinados por un diseño institucional que carece de contrapesos reales efectivos. Para transitar hacia un modelo de gestión genuinamente representativo, es importante superar las debilidades estructurales del diseño municipal mexicano que pre-condicionan la concentración del poder en la figura del ejecutivo municipal.

Finalmente, se concluye que la inercia del centralismo interno y su diseño institucional permiten que los intereses particulares busquen imponerse sobre el interés público, canalizando la influencia de manera asimétrica y facilitando la captura de la agenda por parte de grupos con acceso privilegiado. En última instancia, el desafío para la representación real de los intereses de todos los actores en el ámbito municipal es transitar de una participación simbólica, donde la inclusión se limita al ritual de legitimación formal, a una con participación sustantiva, que dote a los mecanismos de participación plural que sirven como espacios de deliberación con contrapesos reales y asegure que la gestión de estas directrices responda a las necesidades colectivas por encima de la lógica económica, clientelar o la disputa partidista.

Referencias

- Arellano Ríos, A., Flores Ascencio, S. J., & Piedra Ascencio, R. I. (2022). Evaluación cualitativa participativa en México: Un estudio de caso en materia de infraestructura social. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 12(23), 175–198.
- Ayala González, Á. A. (2024). Independencia y rendición de cuentas en las agencias reguladoras: una aproximación desde los grupos de interés. *RC RENDICIÓN DE CUENTAS*, (4), 41–63. <https://doi.org/10.32870/rc.vi4.96>
- Ayala González, Á. A., & Hernández Ochoa, F. Á. (2024). Participación de los grupos de interés en la formulación o modificación de políticas públicas: análisis del proceso legislativo en Jalisco (2018-2023). *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, (10), 1–28. <https://doi.org/https://doi.org/10.32870/jpgp.v1i14>
- Ayala González, Á. A., & Hernández Ochoa, F. Á. (2025). Caracterización de la gestión pública del municipio de Zapopan respecto a su contribución con la calidad de vida de las personas. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 9(4), 9888–9916. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i4.19551
- Baumgartner, Berry, J., Hojnacki, M., Kimball, D., & Leech, B. (2009). *Lobbying*

- and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & Leech, B. L. (1998). *Basic interests: the importance of groups in politics and in political science*. Princeton University Press.
- Cáñez Cota, A. (2019). ¿Siguen operando los Aparatos Políticos en los gobiernos municipales de México? *Intersticios sociales*, (17), 233–257.
- Cardozo, N., Canto Sáenz, R., & Roth Deubel, A.-N. (2021). Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: una introducción. *Revista Pilquen Sección Ciencias Sociales*, 24(5).
- Dür, A., & De Bièvre, D. (2007). The Question of Interest Group Influence. *Journal of Public Policy*, 27(1), 1–12. <https://doi.org/10.1017/S0143814X07000591>
- Estrada Rodríguez, J. L. (2017). Inconsistencias del diseño institucional del gobierno local en México, limitantes para la calidad democrática. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (19), 1–13. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2015.19.58334>
- Gao, Y., Xiong, Y., Gao, X., Jia, K., Pan, J., Bi, Y., Dai, Y., Sun, J., Wang, M., & Wang, H. (2024). Retrieval-Augmented Generation for Large Language Models: A Survey. *Cornell University*. <https://arxiv.org/abs/2312.10997>
- García López, H., Fernández Tapia, J., Rebolledo López, D., & Hernández García, M. Á. (2020). Participación ciudadana en la planeación para el desarrollo en el municipio de Santa Catarina Cuixtla, Oaxaca, México, 2008-2017: comunidad en crisis. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (36), 64–90. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2020.36.76284>
- Gobierno de Zapopan. (2025). *Agenda Edilicia*. Sesiones del Pleno. <https://www.zapopan.gob.mx/agenda-edilicia/>
- Gómez Álvarez, D. (2020). Gobierno dividido, ¿cabildo abierto?: estudio de caso de los regidores de demarcación en México. *Intersticios sociales*, (19), 291–319. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ins/n19/2007-4964-ins-19-291.pdf>
- Guillén López, T. (1995). Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México. *Frontera Norte*, 7(13), 129–138.
- Hecló, H. (1978). Issue networks and the Executive Establishment. En A. King (Ed.), *The New American Political System* (pp. 87–107). American Enterprise Institute.
- INAFED. (2019). *Gobierno y administración pública municipal. Modulo 1*. Secretaría de Gobernación.
- Jiang, J. A., Wade, K., Fiesler, C., & Brubaker, J. R. (2021). Supporting Serendipity: Opportunities and Challenges for Human-AI Collaboration in Qualitative Analysis. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*,

- 5(CSCW1), 1–23. <https://doi.org/10.1145/3449168>
- Jordana, J., Bianculli, A., & Fernández-i-Marín, X. (2015). When Accountability Meets Regulation. En *Accountability and Regulatory Governance* (pp. 1–22). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137349583_1
- Maguire, M., & Delahunt, B. (2017). Doing a thematic analysis: A practical, step-by-step guide for learning and teaching scholars. *Reflections, Journeys and Case Studies*, 9(3). <https://ojs.aishe.org/index.php/aishe-j/article/view/335>
- Martínez Daza, M. A., & Guzmán Rincón, A. (2024). Desarrollo de habilidades de escritura científica a través de actividades con apoyo de inteligencia artificial. *Economía & Negocios*, 6(2), 78–86. <https://doi.org/10.33326/27086062.2024.2.1898>
- Martínez-Corona, J. I., Palacios-Almón, G. E., & Oliva-Garza, D. B. (2023). Guía para la revisión y el análisis documental: propuesta desde el enfoque investigativo. *Ra Ximhai*, 19(1), 67–83. <https://doi.org/10.35197/rx.19.01.2023.03.jm>
- Purificato, E., Bili, D., Jungnickel, R., Ruiz Serra, V., Fabiani, J., Abendroth Dias, K., Fernandez Llorca, D., & Gomez, E. (2025). *The Role of Artificial Intelligence in Scientific Research - A Science for Policy, European Perspective*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/https://data.europa.eu/doi/10.2760/7217497>
- Rhodes, R. A. W. (1990). Policy Networks. *Journal of Theoretical Politics*, 2(3), 293–317. <https://doi.org/10.1177/0951692890002003003>
- 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>
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243–1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Ricciardi, M. A., Espinosa Márquez, A., & Ríos Calleja, C. I. (2023). Integridad electoral y malas prácticas de marketing político en los procesos electorales de los gobiernos locales en México: análisis del caso de la elección a presidente municipal de Puebla, México, del 2013. *Revista Más Poder Local*, 51, 81–96. <https://doi.org/https://doi.org/10.56151/%20maspoderlocal.76>
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2/3), 129–168. <https://www.jstor.org/stable/pdf/4532139.pdf>
- Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *La economía del sector público* (4a ed.). Publicado por Antoni Bosch.
- Truman, D. B. (1962). *The Governmental Process. Political interests and public opinion*. Alfred A. Knopf.

- Van der Waldt, G. (2024). Constructing theoretical frameworks in social science research. *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa*, 20(1). <https://doi.org/10.4102/td.v20i1.1468>
- Vargas González, P. (2018). Hidalgo: la disputa en la aldea municipal en 2016. *Apuntes Electorales*, 17(58), 183–212. <https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/128>
- Velázquez Atilano, R. (2024). *Factores familiares que fomentan estilos de vida activos en niños, niñas y adolescentes en la zona metropolitana de Guadalajara* [Especialidad, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente]. <https://rei.iteso.mx/server/api/core/bitstreams/51f860aa-681f-402e-9c7f-0e4dd0017f98/content>
- Victorino Guzmán, J., & Berdugo-Lattke, M. L. (2024). *Uso inteligente de la IA para docentes y estudiantes* (1a ed.). Ediciones Universidad Centra.
- Yu, H., Gan, A., Zhang, K., Tong, S., Liu, Q., & Liu, Z. (2025). Evaluation of Retrieval-Augmented Generation: A Survey. En W. Zhu, H. Xiong, X. Cheng, L. Cui, Z. Dou, J. Dong, S. Pang, L. Wang, L. Kong, & Z. Chen (Eds.), *Big Data* (pp. 102–120). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-96-1024-2_8

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.el-salto.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.

¿Democratizar la inteligencia artificial? Retos y posibilidades para los gobiernos locales en México

Democratizing Artificial Intelligence? Challenges and Possibilities for Local Governments in Mexico

Carlos Arturo Labastida Gómez¹

ORCID: 0009-0004-0433-2245,
Labastida Gómez, C. A.

1. Doctorado de Políticas Públicas. CUCEA. Universidad de Guadalajara

Labastida Gómez, C.A. ¿Democratizar la inteligencia artificial? Retos y posibilidades para los gobiernos locales en México. (2026) *Concordia*, 3 (Núm. Monográfico), 81-101.

Recibido: 06/02/2026
Aprobado: 20/04/2026

Resumen: La creciente incorporación de la inteligencia artificial en la gestión pública ha cambiado la manera en la que los gobiernos locales toman decisiones, gestionan servicios y se relacionan con la ciudadanía. En el ámbito local, donde se experimenta con mayor cercanía la democracia cotidiana, la adopción de estos sistemas plantea tanto riesgos como oportunidades. A través de una revisión de literatura académica y documentos de política pública nacionales e internacionales, este trabajo analiza los retos y posibilidades de democratizar el uso de la inteligencia artificial en los gobiernos locales en México entendiendo la democratización tecnológica como la construcción de arreglos institucionales que garanticen la transparencia algorítmica, participación ciudadana, equidad territorial y protección de los derechos.

Palabras clave: Inteligencia artificial, democratización, gestión pública

Abstract: The increasing incorporation of artificial intelligence into public administration has changed how local governments make decisions, manage services, and engage with citizens. At the local level, where everyday democracy is most closely experienced, adopting these systems poses both risks and opportunities. Through a review of academic literature and national and international public policy documents, this work analyzes the challenges and possibilities of democratizing the use of artificial intelligence in local governments in Mexico, understanding technological democratization as the construction of institutional arrangements that ensure algorithmic transparency and citizen participation, territorial equity and protection of rights.

Keywords: Harum rescia perum volutet quiae. Senimagnimi, quatur re in

Introducción

La inteligencia artificial (IA) se define, según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, como un sistema basado en máquinas que, con objetivos explícitos o implícitos, infiere a partir de los datos recibidos cómo generar resultados tales como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones que pueden influir en entornos físicos o virtuales (UNESCO, 2021; OCDE, 2024). La UNESCO (2021) añade que la IA es capaz de imitar ciertas funcionalidades de la inteligencia humana, como la percepción, el aprendizaje, el razonamiento, la resolución de problemas y la interacción lingüística. Estas definiciones permiten entender que la IA no es solo una herramienta tecnológica, sino un conjunto de sistemas que inciden directamente en la vida cotidiana de las personas.

La literatura sobre “poder algorítmico” y “gobernanza algorítmica” ha mostrado que quien controla los datos, el diseño de los modelos y los criterios de optimización concentra una capacidad inédita para definir qué problemas se ven, qué opciones se consideran y quién resulta afectado por las decisiones (Aytac, 2024). De este modo, la toma de decisiones se desplaza parcialmente desde los procedimientos políticos tradicionales hacia infraestructuras técnicas, configurando una “arquitectura invisible de poder” que determina qué y quién es visible, qué se vuelve prioritario y qué queda fuera de la agenda (Aytac, 2024). En la misma línea, se ha planteado la necesidad de someter estos sistemas a un control democrático mediante mecanismos como juntas ciudadanas, comités de supervisión o diseños de “democracia técnica” que permitan impugnar sesgos y decisiones algorítmicas (Swist et al., 2024).

En el contexto mexicano, la literatura sobre gobiernos municipales subraya que el nivel local es el espacio donde se experimenta con mayor claridad la “democracia vivida”: ahí se tramitan los servicios, los conflictos vecinales y la gestión del espacio público; por lo tanto, las prácticas de gobierno local reflejan de manera directa los hábitos y costumbres cívicas de la sociedad (Meza Canales, 2020). Cuando los municipios adoptan sistemas de IA para temas como seguridad, recaudación, servicios urbanos o participación digital, lo que está en juego no es una abstracción tecnológica, sino la forma concreta en que las personas viven la democracia, perciben la cercanía o lejanía del gobierno y valoran si su voz cuenta en la toma de decisiones (Ruvalcaba-Gómez & Cifuentes-Faura, 2023).

El problema central que se aborda en esta ponencia es que la adopción de IA en los gobiernos locales mexicanos avanza en un contexto de capacidades limitadas y marcos democráticos aún incipientes, lo que abre la posibilidad de concentrar poder,

profundizar desigualdades y debilitar la participación ciudadana. En este marco, la pregunta que orienta el análisis es la siguiente: ¿en qué condiciones es posible hablar de “democratizar” la IA en gobiernos locales de México?

El tema es relevante para los estudios de políticas públicas porque la IA, en los gobiernos subnacionales, reconfigura el ciclo de la política: modifica la manera en que se definen problemas, se priorizan territorios y se distribuyen recursos, como muestran los estudios recientes sobre IA en el sector público y gobernanza de la IA en México (García Benitez et al., 2025; Ruvalcaba-Gómez & García-Benitez, 2025). En el campo del gobierno local, la literatura evidencia que la calidad democrática municipal se encuentra marcada por pobreza democrática, clientelismo y decisiones poco participativas; introducir IA en este contexto puede profundizar automatismos autoritarios o, en sentido opuesto, abrir nuevas formas de rendición de cuentas y transparencia si se diseña con participación (Meza Canales, 2020). Desde la cultura democrática, diagnósticos como el Barómetro de las Américas documentan niveles preocupantes de desconfianza institucional y ambivalencia hacia la democracia, lo que vuelve crítico preguntarse si los usos de IA en lo local refuerzan o erosionan la confianza, la percepción de justicia y la disposición a participar (Parás et al., 2022; OCDE, 2025).

Al mismo tiempo, la expansión de la IA importa para actores concretos: cabildos, ciudadanía organizada, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y universidades. Por un lado, los gobiernos municipales enfrentan presiones para digitalizar servicios sin contar siempre con capacidades técnicas ni marcos éticos claros, lo que puede derivar en dependencia de proveedores, pérdida de control sobre datos y opacidad en decisiones automatizadas (Carrera Hernández, 2020; National Alliance for Artificial Intelligence (ANIA), 2024; Millán-Vargas et al., 2024). Por otro lado, la ciudadanía organizada y las OSC se encuentran ante la oportunidad de utilizar la IA para co-diseñar sistemas de participación, monitoreo y análisis de datos públicos, pero también ante riesgos de vigilancia, discriminación automatizada y exclusión de grupos menos conectados (Lahdili & Nyadera, 2024; Red de Defensa de los Derechos Digitales (R3D), 2023). Finalmente, universidades y centros de investigación se perfilan como actores clave en propuestas de gobernanza de IA en México, al articular conocimiento técnico, análisis ético y acompañamiento a gobiernos subnacionales que carecen de capacidades propias (Fuentes Nettel, 2024; ANIA, 2024). En conjunto, todos estos actores se ubican en el centro del dilema de *democratizar la IA*: aceptar soluciones algorítmicas como cajas negras o impulsar arreglos institucionales que las sometan al escrutinio democrático cotidiano (David et al., 2025).

Metodológicamente, el presente escrito se construye a partir de una revisión narrativa de literatura académica y documentos de política pública nacionales e internacionales sobre inteligencia artificial, gobierno digital y democracia local, complementada con informes de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Se recurre a este *corpus* para identificar categorías analíticas, tensiones normativas y experiencias recientes de uso de IA en el sector público, más que para evaluar un caso único en profundidad o contrastar hipótesis causales. Por lo tanto, el enfoque es conceptual-analítico, orientado a formular lineamientos de política y a problematizar las condiciones bajo las cuales puede hablarse de una democratización de la IA en el ámbito local.

Marco conceptual: IA, gobernanza tecnológica y democracia local

La noción de gobernanza tecnológica alude al entramado de actores, reglas y procesos mediante los cuales se decide qué tecnologías se adoptan, cómo se diseñan, qué datos se recolectan, cómo se utilizan y quién puede acceder o auditar los sistemas algorítmicos. En el sector público, se recomienda integrar criterios de transparencia y trazabilidad en el diseño, adquisición y operación de la IA, así como establecer consejos, comités y registros públicos para los sistemas de alto riesgo (*Ad hoc* Committee on Artificial Intelligence (CAHAI), 2021; Martin et al., 2024; OCDE, 2025). Decidir qué problema atiende un algoritmo, qué datos incorpora y cómo se ajusta su funcionamiento es, por tanto, un ejercicio de poder que debe quedar sometido a mecanismos de control democrático.

Desde los estudios sociales de la ciencia y la tecnología, autores como Latour (2005) y Feenberg (1999) han insistido en que la tecnología no puede comprenderse como un mero instrumento neutro, sino como parte de una infraestructura socio técnica donde se entrelazan normas, prácticas e intereses (Hess & Sovacool, 2020). En el caso de la IA, esta perspectiva sociotécnica implica reconocer que su diseño responde a valores y contextos específicos. De modo que cada decisión técnica, como clasificar datos, definir umbrales o priorizar alertas, es también una decisión social y política (Chen & Metcalf, 2024; Schütze, 2024).

En cuanto a la democracia local, puede entenderse como el conjunto de arreglos institucionales y culturales que permiten la participación directa o cercana de la ciudadanía en los asuntos públicos del territorio donde vive. Sus componentes centrales incluyen: la participación efectiva en decisiones y el control sobre las autoridades; la proximidad entre la población y quienes diseñan e implementan políticas públicas; y la capacidad ciudadana para supervisar, deliberar y modificar las acciones del poder local (Meza Canales, 2020; Falanga, 2024). Bajo esta concepción, los municipios

funcionan como “escuela de democracia”, donde ciudadanía y autoridades interactúan cara a cara.

Los cabildos abiertos constituyen una institución de deliberación pública que permite a la ciudadanía presentar propuestas, reclamos y proyectos ante el gobierno municipal. En la última década, distintas municipalidades mexicanas han incorporado tecnologías digitales para transmitir sesiones, facilitar participación remota y documentar intervenciones mediante plataformas en línea, mecanismos de consulta y espacios de co-creación digital. Estos procesos han ampliado el espectro de participación, aunque también han evidenciado brechas digitales y nuevos retos para la inclusión efectiva de todos los grupos sociales (Soria Romo, 2021; Casanuevas Vargas, s. f.).

Apartir de estas categorías es posible formular una definición operativa de democratizar la IA en el ámbito local. En esta ponencia, se entiende por democratización de la IA el conjunto de arreglos normativos, institucionales y socio técnicos que permiten:

1. Transparencia y auditabilidad algorítmica, haciendo comprensibles y escrutables las lógicas, usos y efectos de los sistemas de IA.
2. Participación ciudadana en todo el ciclo de la política de IA, desde la definición de problemas hasta la supervisión posterior a la implementación.
3. Equidad territorial y social, evitando que la IA perpetúe sesgos o excluya grupos y territorios, y procurando que sus beneficios se distribuyan de forma justa.
4. Protección de derechos, especialmente en materia de privacidad, protección de datos personales y no discriminación algorítmica, conforme a marcos nacionales e internacionales de derechos humanos.

A continuación, estas dimensiones pueden sintetizarse en la Tabla 1, que ilustra cómo cada una se traduce en implicaciones concretas para los gobiernos locales (por ejemplo, obligaciones de publicidad activa, mecanismos de consulta y criterios de asignación de recursos).

Dimensión	Descripción sintética	Implicaciones concretas para gobiernos locales
<i>Transparencia y auditabilidad</i>	Hacer visibles las lógicas, datos y efectos de los sistemas de IA	Publicar registros de sistemas de IA; difundir criterios de decisión automatizada; permitir auditorías técnicas y ciudadanas de algoritmos y datos
<i>Participación ciudadana en el ciclo</i>	Incluir a la ciudadanía desde la definición del problema hasta la evaluación posterior	Realizar consultas públicas sobre proyectos de IA; incorporar cabildos abiertos y foros deliberativos; mecanismos para impugnar decisiones algorítmicas
<i>Equidad territorial y social</i>	Evitar que la IA reproduzca o profundice desigualdades entre grupos y territorios	Priorizar inversión en municipios rezagados; adaptar sistemas a contextos rurales e indígenas; monitorear impactos diferenciados por género, etnia y territorio
<i>Protección de derechos</i>	Garantizar privacidad, protección de datos personales y no discriminación algorítmica	Evaluaciones de impacto en derechos humanos; protocolos de uso de datos sensibles; canales de queja y reparación ante decisiones automatizadas injustas
<i>Co-gobernanza sociotécnica</i>	Compartir el control de la IA entre gobierno, sociedad civil y academia	Crear consejos mixtos de IA; observatorios locales de datos; convenios formales con universidades y OSC para diseño, supervisión y evaluación de sistemas

<i>Sostenibilidad a largo plazo</i>	Considerar impactos en capacidades, inclusión social y medio ambiente en el tiempo	Programas de capacitación continua; mantenimiento presupuestal de infraestructuras; evaluación de huella ambiental y continuidad de proyectos de IA
-------------------------------------	--	---

Tabla 1: dimensiones e implicaciones de la democratización de la IA para los gobiernos locales Fuente: elaboración propia con base en UNESCO (2021), OCDE (2025), Open Government Partnership (2025), Medina Romero y Torres Chávez (2025) y Campos Ríos (2025).

Contexto mexicano: brechas, capacidades locales y agenda digital

El debate sobre la democratización de la IA en los gobiernos locales no puede sostenerse en abstracto, sino que debe anclarse en el contexto mexicano de brecha digital, capacidades institucionales y marcos de política pública.

Según la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), la brecha entre usuarios de internet en zonas urbanas y rurales se redujo de 25.1 a 18.4 puntos porcentuales entre 2021 y 2024; sin embargo, persisten obstáculos vinculados al costo del servicio, la falta de cobertura y las habilidades digitales (INEGI, 2025). En 2024, los estados con mayor proporción de hogares con acceso a internet fueron Ciudad de México y Sonora (84.4%), seguidos por Nuevo León (83.7%), mientras que los niveles más bajos se registraron en Guerrero (58.9%), Oaxaca (55.5%) y Chiapas (50.7%) (INEGI, 2025). Estas cifras reflejan fuertes desigualdades regionales y, al mismo tiempo, disparidades internas entre zonas metropolitanas altamente conectadas y municipios rurales e indígenas con acceso limitado a infraestructura básica.

En cuanto a la población indígena, se estima que 86% cuenta con cobertura móvil en al menos una tecnología (3G o 4G), pero muchas localidades pequeñas siguen sin conectividad o con servicios intermitentes; solo en 10 de los 67 pueblos indígenas se reporta una cobertura plena, con especial rezago en el sur del país (IFT, 2024). Estos datos muestran que cualquier política de IA que se pretenda democrática debe tomar en cuenta las condiciones desiguales de acceso y las vulnerabilidades territoriales.

En el plano de las políticas públicas, México ha desarrollado estrategias y agendas digitales que mencionan la digitalización del gobierno y la adopción de IA; sin embargo, la implementación concreta a escala municipal es fragmentaria y poco robusta. El

caso de Jalisco destaca como pionero con la iniciativa de Transformación Digital y “Jalisco Innovación Digital”, que ha promovido gobierno abierto, plataformas de datos y experiencias iniciales de IA aplicadas a servicios y transparencia; no obstante, son ejemplos todavía excepcionales y concentrados en capitales o ciudades intermedias (Gobierno de Jalisco, 2020; Carrera Hernández, 2020). La mayoría de los municipios carece de estrategias digitales locales articuladas, lo que limita el posible impacto transformador de la IA en la gobernanza cotidiana.

Diversos diagnósticos subrayan también las limitaciones de capacidades institucionales en los gobiernos municipales: presupuestos mínimos, ausencia de personal técnico especializado, dependencia excesiva de proveedores privados para el desarrollo de cualquier plataforma y carencia de unidades específicas dedicadas a datos, digitalización o IA (Carrera Hernández, 2020; Labandeira-García & Martínez-Justo, 2024). Durante la pandemia de COVID-19, muchos municipios mostraron baja capacidad para responder mediante canales digitales, desaprovechando el potencial de la tecnología para atender necesidades ciudadanas (Millán-Vargas & Quintana Alonso, 2021). De manera reciente, estudios sobre el impacto y las barreras de la IA en el sector público han confirmado estas dificultades, incluso en estados con mayor desarrollo institucional (Millán-Vargas et al., 2024).

A continuación, la Tabla 2 resume los principales obstáculos para la adopción democrática de la IA en los municipios mexicanos, distinguiendo cuatro dimensiones: infraestructura, capacidades institucionales, normatividad y cultura política. Esta síntesis evidencia que el desafío no se reduce a incorporar tecnología, sino a construir condiciones estructurales para que la IA no se convierta en un nuevo factor de exclusión.

Dimensión	Descripción del obstáculo	Ejemplos en el contexto mexicano	Riesgos democráticos asociados
<i>Infraestructura tecnológica</i>	Conectividad, equipos y plataformas insuficientes o desiguales entre territorios	Municipios rurales e indígenas sin cobertura plena; brecha urbano–rural en hogares con internet; servicios digitales básicos ausentes	Exclusión de comunidades del ciclo digital; imposibilidad práctica de participar en plataformas o beneficiarse de IA.

<i>Capacidades institucionales</i>	Falta de personal especializado, Unidades de datos/ IA y experiencia en contratación y gestión tecnológica	Dependencia de proveedores privados para cualquier solución digital; ausencia de áreas de datos o innovación en la estructura municipal	Captura tecnológica por empresas; proyectos mal diseñados; escaso control sobre datos y algoritmos usados en lo local
<i>Normatividad y regulación</i>	Marco jurídico fragmentado e incipiente sobre IA, transparencia algorítmica y protección de datos	Iniciativas legislativas sin aterrizaje municipal; falta de reglas sobre decisiones automatizadas; vacíos en supervisión y sanción	Opacidad en el uso de IA; vulneración de derechos; ausencia de responsabilidad clara ante errores o abusos algorítmicos
<i>Cultura política y ética</i>	Prácticas clientelares, desconfianza institucional, baja alfabetización digital y resistencia al escrutinio	Municipios con baja participación en cabildos; escasa apropiación ciudadana de plataformas digitales; uso de tecnología sin debate público	Naturalización de la “caja negra” algorítmica; apatía o miedo a participar; refuerzo de hábitos autoritarios y excluyentes

Tabla 2: dimensiones de los obstáculos para la adopción democrática de la IA. Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2025), IFT (2024), Carrera Hernández (2020), Labandeira-García y Martínez-Justo (2024), Millán-Vargas y Quintana Alonso (2021), Millán-Vargas et al. (2024), FinTech México (2025) y Casalet y Stezano (2025).

Casos contrastados en gobiernos locales: usos de IA y tensiones democráticas

Sobre este contexto se superponen riesgos adicionales asociados a la orientación que adopta la IA en los gobiernos locales. Por un lado, la brecha digital territorial limita la posibilidad de que la IA se utilice para ampliar la participación y el acceso a servicios; por otro, las capacidades institucionales bajas dificultan que las decisiones tecnológicas se conduzcan con criterios democráticos (FinTech México, 2025; Casalet & Stezano, 2025; Ruvalcaba-Gómez & García Benitez, 2023).

A ello se suma un vacío regulatorio significativo. El marco jurídico mexicano sobre IA se encuentra fragmentado y en etapa incipiente, con múltiples iniciativas legislativas

en discusión, pero sin una ley integral ni un sistema robusto de supervisión y ética algorítmica. La Cámara de Diputados ha impulsado propuestas para expedir una Ley de Regulación Ética de la IA y la robótica, mientras que otros documentos abordan la IA desde la protección de datos o la ciberseguridad (Cámara de Diputados, 2023; Ayala, 2025; Monroy García & Morales Owseykoff, 2025). No obstante, la protección efectiva de datos, la transparencia algorítmica y la evaluación de impactos en derechos humanos siguen siendo limitadas, lo que expone a la ciudadanía y a los gobiernos locales a riesgos de abuso, sesgos y opacidad (Medina Romero & Torres Chávez, 2025; Barroso Camiade & Pérez Castrejón, 2025).

Un caso problemático ilustrativo es el de las tecnologías de vigilancia con IA, que incluyen biometría, geolocalización y bases de datos masivas. La R3D ha mostrado gran preocupación ante su implementación en México sin consulta pública, sin marcos transparentes y fuera de controles democráticos efectivos (2023). Informes recientes documentan contratos opacos, sobrepagos, desaparición de registros y casos de abuso sistemático, así como letalidad asociada al rastreo sin autorización judicial, lo que ha motivado llamados a moratorias, reformas y mecanismos estrictos de auditoría, notificación y sanción (García Muñoz et al., 2025).

El contraste entre una IA utilizada para potenciar transparencia, servicios públicos y participación ciudadana, y una IA orientada al control y la vigilancia, radica precisamente en quién define el rumbo y el modelo de gobernanza tecnológica. Cuando empresas privadas o gobiernos ejercen control sin contrapesos (sin procesos de consulta, auditoría independiente o deliberación pública), la IA se instrumentaliza como herramienta de gestión autoritaria más que como soporte para la democracia cotidiana (Ibarra Vázquez et al., 2025; Casalet & Stezano, 2025).

En cambio, *democratizar la IA* implica invertir esa lógica: hacer públicos los algoritmos, abrir sus usos al escrutinio ciudadano, permitir el control social sobre datos y sistemas y asegurar que la orientación priorice la equidad, la protección de derechos y la ampliación de capacidades colectivas (Open Government Partnership, 2025; Campos Ríos, 2025).

A continuación, la Tabla 3 propone un esquema comparativo entre IA orientada a servicios y participación, e IA orientada a vigilancia y control, destacando sus implicaciones para la democracia local.

	IA orientada a servicios y participación	IA orientada a vigilancia y control
<i>Objetivo</i>	Mejorar servicios públicos, transparencia y canales de incidencia ciudadana	Monitorear conductas, identificar “riesgos” y controlar población
<i>Ejemplos</i>	Chatbots de transparencia	Reconocimiento facial en espacios públicos
	Plataformas de cabildo abierto digital	Geolocalización masiva y bases biométricas
	Sistemas de análisis de demandas ciudadanas para priorizar políticas	Sistemas predictivos de “riesgo” sin supervisión independiente
<i>Lógica de gobernanza</i>	Co-diseño con ciudadanía y academia	Decisión centralizada en gobierno y/o proveedores
	Publicidad de algoritmos y datos	Opacidad sobre datos, modelos y criterios
	Mecanismos de impugnación y revisión	Ausencia de consulta y de vías efectivas de protesta
<i>Implicaciones para la democracia local</i>	Refuerza la confianza en instituciones	Aumenta desconfianza y sensación de vigilancia
	Amplía espacios de deliberación y voz	Enfría la participación y el disenso
	Mejora la percepción de justicia en la asignación de recursos y servicios	Puede discriminar y criminalizar selectivamente a ciertos grupos o territorios

Tabla 3: esquema comparativo entre IAs para la democracia local Fuente: elaboración propia con base en Ruvalcaba-Gómez y Cifuentes-Faura (2023), R3D (2023), García Muñoz et al. (2025), Lahdili y Nyadera (2024), Ibarra Vázquez et al. (2025), OCDE (2025) y Campos Ríos (2025).

Lineamientos para democratizar la IA en el ámbito local

A partir del diagnóstico anterior, resulta necesario avanzar hacia un conjunto de lineamientos para la democratización de la IA en los gobiernos locales, que traduzcan los principios internacionales y las experiencias nacionales en orientaciones concretas de política pública.

Organismos como la UNESCO (2021), la OCDE (2025) y actores nacionales como el Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal coinciden en

que democratizar la IA desde lo comunitario implica construir sistemas tecnológicos centrados en la transparencia, la participación, la equidad, la protección de derechos, la co-gobernanza y la sostenibilidad (CIAPEM, 2025). En el plano local, esto se traduce en:

- Transparencia, mediante la publicación de lógicas, usos y efectos de los algoritmos, así como la habilitación de mecanismos de auditabilidad ciudadana.
- Participación, involucrando a la comunidad en la definición de problemas, el diseño y la supervisión de los sistemas de IA, a través de instrumentos deliberativos y consultas permanentes.
- Equidad territorial, mediante la asignación diferenciada de recursos hacia municipios rezagados y la adaptación de las soluciones tecnológicas a contextos locales específicos.
- Protección de derechos, priorizando la privacidad, la no discriminación y el acceso equitativo, y garantizando el cumplimiento de los marcos de derechos humanos.
- Co-gobernanza, mediante órganos mixtos que integren sociedad civil, academia, gobiernos locales y, en su caso, sector privado, con roles claros y capacidades efectivas.
- Sostenibilidad, considerando los impactos de largo plazo en capacidades, inclusión social y medio ambiente (UNESCO, 2021; OCDE, 2025; CIAPEM, 2025).

La experiencia mexicana en gobernanza multinivel muestra que la coordinación entre niveles de gobierno, sociedad civil y academia es fundamental para gestionar problemas complejos, como el cambio climático o la reducción de emisiones (Libert-Amico et al., 2018; Moreno Plata & Hernández González, 2024). En el caso de la IA, iniciativas como la ANIA sugieren que esta lógica multinivel también puede aplicarse a la gobernanza tecnológica, generando observatorios, consejos asesores e instancias consultivas que permitan aprendizaje colectivo y distribución de responsabilidades (ANIA, 2024; Fuentes Nettel, 2024).

En términos regulatorios y de financiamiento, algunos lineamientos clave serían:

- Reformar leyes estatales y municipales de gobierno digital y transparencia para incluir obligaciones específicas relacionadas con la IA, como informar a la ciudadanía cuando una decisión sea automatizada y ofrecer explicaciones comprensibles (Cámara de Diputados, 2023; Monroy García & Morales Owseykoff, 2025).
- Alinear la protección de datos personales con esquemas obligatorios de evaluación

ética e impacto en derechos humanos para proyectos de IA, incluyendo mecanismos de apelación ciudadana (Medina Romero & Torres Chávez, 2025).

- Formalizar la co-gobernanza en reglamentos municipales, dotando de presupuesto estable a consejos ciudadanos, observatorios de datos y laboratorios cívicos.
- Crear fondos federales condicionados a la equidad territorial, que prioricen proyectos en municipios con mayores rezagos en capacidades digitales (COPARMEX, 2020; Alarcón Galindo, 2025).
- Diseñar incentivos a la capacitación técnica, la innovación social digital y la adquisición de infraestructura básica, canalizando recursos de programas nacionales de ciencia y tecnología hacia el ámbito local (Campos Ríos, 2025).

A continuación, estos elementos se sintetizan en la Tabla 4, que organiza los lineamientos propuestos según el principio, su traducción institucional y ejemplos de instrumentos, como ordenanzas municipales, programas de capacitación o esquemas de financiamiento.

Principio	Traducción institucional en el ámbito local	Ejemplos de instrumentos
<i>Transparencia</i>	Obligación de informar sobre todos los sistemas de IA usados por el gobierno municipal y sus fines	Registro público de algoritmos; ordenanzas que regulen la publicación de modelos y datos; informes periódicos de uso de IA
<i>Participación</i>	Incorporar a la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de proyectos de IA	Cabildos abiertos temáticos sobre IA; consultas en línea; mesas de co-diseño con colectivos vecinales y OSC; encuestas deliberativas
<i>Equidad territorial</i>	Orientar recursos y proyectos de IA con criterios de reducción de brechas digitales y sociales	Fondos etiquetados para municipios rezagados; programas de conectividad comunitaria; priorización de zonas rurales/indígenas en pilots

<i>Protección de derechos</i>	Integrar salvaguardas de privacidad, no discriminación y debida diligencia en el uso de datos y algoritmos	Evaluaciones de impacto en derechos humanos; protocolos de manejo de datos personales; oficinas de defensa ciudadana ante IA
<i>Co-gobernanza</i>	Establecer órganos mixtos para decidir, supervisar y evaluar proyectos de IA en el municipio	Consejos ciudadanos de IA; observatorios locales de datos; comités técnico sociales para licitaciones y auditorías de sistemas
<i>Sostenibilidad</i>	Garantizar continuidad, mantenimiento y desarrollo de capacidades, evitando proyectos aislados o efímeros	Programas de capacitación permanente; partidas presupuestales recurrentes; planes de largo plazo en agendas digitales municipales

Tabla 4: lineamientos para democratizar la IA en el ámbito local Fuente: elaboración propia con base en UNESCO (2021), OCDE (2025), Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (2025), Campos Ríos (2025), Libert-Amico et al. (2018), Moreno Plata y Hernández González (2024), ANIA (2024) y Fuentes Nettel (2024).

Implicaciones para la cultura democrática y la ciudadanía organizada

La IA tiene el potencial de transformar profundamente la cultura democrática local. Cuando se emplea para diversificar las formas de deliberación ciudadana, aumentar la transparencia y facilitar el acceso a información sobre el quehacer público, puede fortalecer la confianza y la percepción de eficacia institucional. Herramientas como chatbots de transparencia, análisis automatizado de grandes volúmenes de datos y plataformas de participación digital amplían la capacidad ciudadana para monitorear decisiones y fiscalizar autoridades (Ibarra Vázquez et al., 2025; IEPC, 2025; OCDE, 2025).

Sin embargo, estos efectos positivos sólo se materializan cuando la ciudadanía logra una apropiación crítica de la tecnología. Si la IA se percibe como un sistema impuesto desde arriba, incomprensible y ajeno, se corre el riesgo de profundizar la desconfianza y la sensación de opacidad. En cambio, cuando se emplea para fortalecer mecanismos como cabildos abiertos, consultas públicas o presupuestos participativos, la IA puede convertirse en un aliado para la ciudadanía organizada, siempre que existan garantías de inclusión y canales efectivos de incidencia (Lahdili & Nyadera, 2024; Soria Romo, 2021).

Persisten, no obstante, retos jurídicos, institucionales, éticos, culturales y políticos. Jurídicamente, el marco regulatorio específico para IA sigue siendo incipiente y fragmentado, con lagunas en materia de protección de datos, supervisión y transparencia algorítmica, tanto a nivel federal como local (Monroy García & Morales Owseykoff, 2025; Ayala, 2025). Institucionalmente, la capacidad y la voluntad política para adaptar estas directrices a los municipios son desiguales, dificultando el uso de la IA en beneficio democrático. Éticamente, se abren dilemas sobre los usos legítimos de la IA en servicios y participación, frente a su utilización en esquemas de vigilancia masiva o decisiones opacas que desplazan el poder ciudadano (Barroso Camiade & Pérez Castrejón, 2025). Culturalmente, la desconfianza, el desconocimiento y la resistencia al cambio tecnológico limitan la apropiación crítica y perpetúan las brechas de acceso (Parás et al., 2022; FinTech México, 2025). En el plano político, se reafirma la intuición de que “quien controla el algoritmo controla el poder”: sin mecanismos ágiles de participación y control social, la IA puede reforzar la captura tecnológica por parte de élites políticas o proveedores privados.

En este escenario, la IA se configura como un campo de disputa democrática. La construcción de una IA democrática puede entenderse como una forma contemporánea del derecho a la ciudad, que extiende la lucha por el control social sobre el espacio físico al ámbito de los datos y algoritmos que configuran la vida urbana (Meza Canales, 2020; Schütze, 2024). Democratizar la IA significa que la ciudadanía organizada debe participar en la definición de límites, objetivos y usos de estas tecnologías, disputando el control del diseño, el acceso y la supervisión, y evitando que los algoritmos se conviertan en “cajas negras” impuestas sin consentimiento ni escrutinio público (Ibarra Vázquez et al., 2025; IEPC, 2025).

Conclusiones y líneas de investigación futura

El análisis desarrollado permite afirmar que la adopción de IA en los gobiernos locales mexicanos se inscribe en una constelación de tensiones entre innovación, desigualdad y poder. Por una parte, la IA ofrece oportunidades claras para mejorar la gestión pública, ampliar la transparencia y diversificar los canales de participación ciudadana. Por otra parte, su despliegue en contextos de brecha digital, capacidades institucionales frágiles y marcos regulatorios incompletos abre la puerta a riesgos de vigilancia, concentración de poder y profundización de desigualdades territoriales.

En este escenario, democratizar la IA no puede entenderse únicamente como ampliar el acceso a herramientas tecnológicas, sino como una tarea política que exige una mayor transparencia los algoritmos, en distribuir las capacidades de decisión y en asegurar que los sistemas se diseñen y supervisen con participación ciudadana,

enfoque de derechos y equidad territorial. Los lineamientos propuestos (centrados en la transparencia, la participación, la equidad, la protección de derechos, la co gobernanza y la sostenibilidad) buscan aportar un mapa preliminar para orientar políticas públicas de IA en los gobiernos locales.

Por ello, los municipios pueden convertirse en laboratorios de innovación democrática, siempre que se les dote de recursos, acompañamiento técnico y espacios institucionalizados de co gobernanza con universidades y sociedad civil. Esta perspectiva abre líneas de investigación futuras, entre las que destacan el análisis de percepciones ciudadanas sobre la IA en lo local, la evaluación de impactos concretos de proyectos algorítmicos en comunidades específicas y el estudio comparado de modelos de gobernanza tecnológica en distintas entidades federativas.

Finalmente, la discusión se inserta en una agenda más amplia sobre la regulación de la IA en el sector público y en la educación superior, donde se exploran las condiciones para que esta tecnología contribuya a fortalecer, y no a erosionar, la cultura democrática en México. En última instancia, el sentido democrático de la IA dependerá menos de sus capacidades técnicas que de las estructuras de poder, las normas y las prácticas colectivas que se construyan en torno a ella.

Referencias

- Ad hoc Committee on Artificial Intelligence. (2021). *Artificial intelligence in public sector*. Council of Europe. <https://rm.coe.int/cahai-pdg-2021-03-subwg2-ai-in-public-sector-final-draft-12032021-2751/1680a1c066>
- Alarcón Galindo, P. (2025, 28 de abril). *Iniciativa con proyecto a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2025/04/asun_4896282_20250430_1745888844.pdf
- Ayala, J. (2025, 19 de julio). Marco Regulatorio de la Inteligencia Artificial: Perspectivas Globales y el Caso de México. *FutureInnova*. <https://futureinova.com/marco-regulatorio-de-la-inteligencia-artificial-perspectivas-globales-y-el-caso-de-mexico/>
- Aytac, U. (2024). Big Tech, algorithmic power, and democratic control. *Journal of Politics*, 86(4), 1431-1445. <https://doi.org/10.1086/729938>
- Barroso Camiade, C., & Pérez Castrejón, E. M. (2025). Desafíos éticos y legales en el uso de la inteligencia artificial (IA). *Sintaxis*, 14, 102-118. 2025.<https://doi.org/10.36105/stx.2025n14.07>
- Cámara de Diputados. (2023, 27 de mayo). *Impulsan iniciativa para expedir la Ley*

- de Regulación Ética de la Inteligencia Artificial y la Robótica*. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/impulsan-iniciativa-para-expedir-la-ley-de-regulacion-tica-de-la-inteligencia-artificial-y-la-robotica>
- Campos Ríos, M. (2025). *Artificial Intelligence and public policy in Latin America and the Caribbean: Experiences and contributions toward shaping a regional roadmap*. Latin American and Caribbean Economic System & Latin American Center for Development Administration.
- Carrera Hernández, A. P. (2020). *El gobierno digital en la gestión municipal: algunas ideas para su aprovechamiento*. Instituto Hacendario del Estado de México. https://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/2020/PUBLICACIONES/INVESTIGACIONES/Gobierno%20Digital_Ady%20Carrera%20%20ELECTRONICA.pdf
- Casalet, M., & Stezano, F. (2025, 31 de octubre). La ola de la IA llega a México con retos y desigualdades. *TecScience*. <https://tecscience.tec.mx/es/divulgacion-ciencia/ia-y-desigualdad/>
- Casanuevas Vargas, J. M. (s. f.). Tecnología digital y transparencia en los niveles de apertura gubernamental (documento técnico). Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/cdc/wp_content/uploads/2020/04/9_2019_6_casanueva.pdf
- Chen, B. J., & Metcalf, J. (2024). Explainer: A Sociotechnical Approach to AI Policy. *Data & Society*, 1-12. https://datasociety.net/wp-content/uploads/2024/05/DS_Sociotechnical_Approach_to_AI_Policy.pdf
- Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal. (2025). *5 oportunidades de IA para gobiernos estatales y municipales*. <https://ciapem.org/5-oportunidades-de-ia-para-gobiernos-estatales-y-municipales/>
- Confederación Patronal de la República Mexicana. (2020, 5 de febrero). *Fortalecer a estados y municipios con equidad, prioridad de un nuevo pacto fiscal*. <https://coparmex.org.mx/fortalecer-a-estados-y-municipios-con-equidad-prioridad-de-un-nuevo-pacto-fiscal/>
- David, A., Yigitcanlar, T., Desouza, K., Mossberger, K., Cheong, P. H., Corchado, J., Beeramoole, P. B., & Paz, A. Public perceptions of responsible AI in local government: A multi-country study using the theory of planned behaviour. *Government Information Quarterly*, 42(3), 1-22. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2025.102054>.
- Falanga, R. (2024). Democratic innovations: is the local scale (still) the ideal laboratory for democracy? *Local Government Studies*, 50(6), 1052-1061. <https://doi.org/10.1080/03003930.2024.2407010>
- Feenberg, A. (1999). *Questioning Technology*. Routledge.

- FinTech México. (2025, 26 de agosto). La brecha en la adopción de IA: de funciones básicas a innovación disruptiva en FinTech. <https://www.fintechmexico.org/blog/la-brecha-en-la-adopcion-de-ia-de-funciones-basicas-a-innovacion-disruptiva-en-fintech>
- Fuentes Nettel, P. (2024, 7 de agosto). Beyond Central Government: How ANIA is shaping Mexico's AI Landscape. *Oxford Insights*. <https://oxfordinsights.com/insights/beyond-central-government-how-ania-is-shaping-mexicos-ai-landscape/>
- García Benitez, V. H., Ruvalcaba Gómez, E. A., Ayala González, A. (2025). Artificial intelligence in the public sector: a study of the evolution of the academic literature. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 6(5), 125-155. <https://doi.org/10.56712/latam.v6i5.4592>
- García Muñoz, L. F., Gaitán Uribe, A., Flores Sosa, J., Narváez Herrasti, S., & Osorio, M. T. (2025). *El Estado de Vigilancia*. Red en Defensa de los Derechos Digitales. https://r3d.mx/wp-content/uploads/EDLV_2025.pdf
- Gobierno de Jalisco. (2020). Transformación Digital de Jalisco. <https://misprogramas.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Transformacion-Digital-deJalisco/779/2024>
- Hess, D. J., & Sovacool, B. K. (2020). Sociotechnical matters: Reviewing and integrating science and technology studies with energy social science. *Energy Research & Social Science*, 65, 1-17. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101462>
- Ibarra Vázquez, A., Lara Ramos, B. G., Soto Karras, J. G. (2025). Transparencia en México mediante inteligencia artificial: la ruta digital emergente hacia una nueva rendición de cuentas. *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 50, 98-122. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2025.50.90895>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. (2025). *Capital Cívico Jalisco: Estrategia para Desarrollar Ciudadanía Activa y Comunidad Inclusiva y Democrática, 2025- 2028*. https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/capital_civico_jalisco.pdf
- Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2024). *En México, 86% de la población indígena cuenta con cobertura de servicio móvil en al menos una tecnología*. <https://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/en-mexico-86-de-lapoblacion-indigena-cuenta-con-cobertura-de-servicio-movil-en-al-menos-una>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2025). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2024*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/endutih/ENDUTIH_24_RR.pdf
- Labandeira-García, R., & Martínez-Justo, M. (2024). Índice de gobierno abierto di-

- gital municipal en el Estado de México. *Revista Académica de Investigación*, 6(1), 31-48. <https://doi.org/10.22201/fesa.26832917e.2025.6.1>
- Lahdili, N., & Nyadera, I. N. (2024). Artificial Intelligence and Citizen Participation in Governance: Opportunities and Threats. *Amme İdaresi Dergisi*, 57(3), 202-229. https://www.academia.edu/124441220/Artificial_Intelligence_and_Citizen_Participation_in_Governance_Opportunities_and_Threats
- Latour, B. (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford University Press.
- Libert-Amico, A., Trench, T., Rodríguez, A., & Martínez-Morales, M. (2018). Experiencias de gobernanza multinivel en México: innovación para la reducción de emisiones de carbono de los ecosistemas terrestres. *Madera y bosques*, 24(spe). <https://doi.org/10.21829/myb.2018.2401909>
- Martin, Z., West, H., & Hubbard, A. (2024). Public Sector of AI Governance: Building on Existing, Strong Foundations (documento técnico). Center for Cybersecurity Policy and Law. https://cdn.prod.websitefiles.com/660ab0c-d271a25abeb800460/67634d0330d0e4ff85087b93_Public%20Sector%20AI%20Governance_%20Building%20on%20Existing%2CStrong%20Foundations_FINAL.pdf
- Medina Romero, M. A., & Torres Chávez, T. H. (2025). Regulation of Artificial Intelligence: Challenges for Human Rights in Mexico. *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 15(30). <https://doi.org/10.23913/ride.v15i30.2291>
- Meza Canales, O. D. (2020). *Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas* (cuaderno de divulgación). Instituto Nacional Electoral. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-39.pdf>
- Millán-Vargas, A. O., Quintana Alonso, L. D. (2021). Confinamiento y gobierno digital: la reacción de los municipios mexicanos. *Revista Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, 22(12), 91-105. https://www.unsis.edu.mx/ci-iissp/gestionYdesarrollo/gob_elect/pob_gral/2021.Confinamiento%20y%20gobierno%20digital_%20la%20reacción%20de%20los%20municipios%20mexicanos.pdf
- Millán-Vargas, A. O., Sandoval-Almazan, R., & Valle-Cruz, D. (2024). Impact and barriers to AI in the public sector: the case of the State of Mexico. In Liao, H., Dueñas Cid, D., Macadar, M. A., & Bernardini, F. (Eds.), *Proceedings of the 25th Annual International Conference on Digital Government Research*, 81-89, Association for Computing Machinery. <https://doi.org/10.1145/3657054.3657249>
- Monroy García, R., & Morales Owseykoff, T. (2025). La inteligencia artificial y su regulación jurídica en México: retos éticos, sociales y económicos. *Revis-*

- ta de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana*, 6(12). <https://www.uv.mx/derecho/files/2025/07/ummy-Revista-No12-Junio30-La-inteligencia-artificial-y-su-regulacion-juridica-en-Mexico.pdf>
- Moreno Plata, M., & Hernández González, E. (2024). Capacidades institucionales y gobernanza multinivel: el municipio en el Sistema Nacional de Cambio Climático. *Korpus 21*, 4(11). <http://dx.doi.org/10.22136/korpus212024189>
- National Alliance for Artificial Intelligence (ANIA). (2024). *ANIA Mexico Use Case: A replicable model for the governance of Artificial Intelligence* (documento técnico). Corporación Andina de Fomento CAF Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. <https://scioteca.caf.com/>
- Open Government Partnership. (2025). *Digital Governance*. Open Gov Guide. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/08/Open-Gov-Guide-2024-ADM-Algorithms-and-AI.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021, noviembre 23). *Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*. <https://www.unesco.org/en/artificial-intelligence/recommendation-ethics>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021). *UNESCO science report: The race against time for smarter development* (M. Schneegans, A. Lewis, T. Straza, Eds.). UNESCO Publishing. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381133>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024). *Explanatory memoranda on the updated OECD definition of an AI system*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/03/explanatory-memorandum-on-the-updated-oecd-definition-of-an-ai-system_3c815e51/623da898-en.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025). *Gobernar con la inteligencia artificial: Panorama actual y hoja de ruta en las funciones centrales de gobierno*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/dc00e56a-es>
- Parás, P., Pizzolitto, G., & Romero, V. (2022). *Cultura política de la democracia en México y en las Américas 2021: Tomándole el pulso a la democracia* (informe). LAPOP. https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB2021MEX_Country_Report_Spanish_Final_220510.pdf
- Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D). (2023, 11 de julio). Las tecnologías de vigilancia masiva son autoritarias y no resuelven los problemas de seguridad pública. <https://r3d.mx/2023/07/11/las-tecnologias-de-vigilancia-masiva-son-autoritarias-y-no-resuelven-los-problemas-de-seguridad-publica/>
- Ruvalcaba-Gomez, E. A., & Cifuentes-Faura, J. (2023). Analysis of the perception of digital government and artificial intelligence in the public sector in Jalisco,

- Mexico. *International Review of Administrative Sciences*, 89(4), 1203-1222. <https://doi.org/10.1177/00208523231164587>
- Ruvalcaba-Gomez, E. A., & García-Benitez, V. H. (2025). Governance of Artificial Intelligence in the Public Sector: Analysis of Public Policies in Spain and Mexico. *Review of Policy Research*, 1(26). <https://doi.org/10.1111/ropr.70057>
- Ruvalcaba-Gómez, E. A., & García-Benitez, V. H. (2023). La adopción de la inteligencia artificial en los gobiernos estatales de México (informe de investigación). Universidad de Guadalajara.
- Schütze, P. (2024). The Problem of Sustainable AI: A Critical Assessment of an Emerging Phenomenon. *Weizenbaum Journal of the Digital Society*, 4(1), 1-28. https://ojs.weizenbaum.institut.de/index.php/wjds/article/view/4_1_4/119
- Soria Romo, R. (2021). Gobierno abierto en México: implantación y contraste con un modelo ideal. *Perfiles Latinoamericanos*, 29(57), 309-336. <https://doi.org/10.18504/pl2957-012-2021>
- Swist, T., Gulson, K. N., Benn, C., Kitto, K., Knight, S., & Zhang, V. (2024). A technical democracy design experiment: Making the UK exam algorithm controversy game. *Design Studies*, 91(92), 2-19. <https://doi.org/10.1016/j.destud.2024.101245>

La soberanía subnacional: propuesta teórica y medición empírica aplicada al caso mexicano

Subnational Sovereignty: a Theoretical Proposal and Empirical Measurement Applied to the Mexican Case

Omar Esteban Macedonio Maya¹

Andrea Bussoletti²

ORCID: 0000-0002-9334-3170,
Macedonio Maya, O. E.

ORCID: 0000-0002-8126-7393,
Bussoletti, A.

1. Universidad de Guadalajara.
2. Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza. CUCSH. Universidad de Guadalajara.

Macedonio Maya, O. E. y Bussoletti, A. (2026). La soberanía subnacional: propuesta teórica y medición empírica aplicada al caso mexicano. *Concordia*, 3 (Núm. Monográfico), 102-124.

Recibido: 16/02/2026

Aprobado: 20/04/2026

Resumen: El artículo plantea un estudio sobre el funcionamiento de los sistemas institucionales, con una específica atención a la relación entre los poderes centrales y los locales. El estudio busca ir más allá del análisis del componente normativo (aun incluyéndose dentro de los puntos a observar) para conocer las dinámicas reales que orientan las relaciones entre centro y periferia. Para ello se plantea el empleo del concepto de soberanía subnacional y la implementación de un instrumento para su medición empírica (Índice de Soberanía Subnacional, ISS), construido sobre cinco dimensiones y 22 variables. Una vez definido el concepto y la estrategia metodológica para la construcción del Índice se presentan los datos relativos al caso mexicano, para proceder a una interpretación del actual escenario que caracteriza la relación entre niveles institucionales en el país.

Palabras clave: Federalismo, gobiernos locales, democracia.

Abstract: The article presents a study on the functioning of institutional systems, with specific attention to the relationship between central and local powers. The study seeks to go beyond the analysis of the normative component (while still including it among the aspects to be observed) in order to understand the real dynamics that shape relations between center and periphery. To this end, it proposes the use of the concept of subnational sovereignty and the implementation of an instrument for its empirical measurement (Subnational Sovereignty Index, SSI), constructed on five dimensions and 22 variables. Once the concept and the methodological strategy for building the Index are defined, data relating to the Mexican case are presented, followed by an interpretation of the current scenario that characterizes the relationship between institutional levels in the country.

Keywords: Federalism, local governments, democracy.

Introducción

Uno de los conceptos fundamentales de la teoría política moderna, que desde el final de la Edad Media hasta la actualidad sigue teniendo un rol central en el debate público es el de soberanía (Dardot & Laval; 2020; Marcos, 2004; Matteucci, 2011). Es muy frecuente, de hecho, encontrar esta palabra mencionada en el discurso de jefes de estado y de gobierno, en particular en relación a cuestiones relativas al orden internacional. Al mismo tiempo muchas organizaciones partidistas y sus líderes suelen ser identificados como soberanistas, al invocar un mayor protagonismo del estado nacional, supuestamente afectados por las presiones de instituciones internacionales y por los compromisos con otros estados.

Estas acepciones actualizan una visión del concepto, que desde su aparición en el léxico político suele ser entendido como la facultad para autoobligarse y autodeterminarse sin obedecer a otros poderes o autoridades ajenos a sí mismo. Esta definición contiene de forma subyacente los elementos clásicos de perpetuidad, indivisibilidad, capacidad de ejercicio por parte de una comunidad y la legítima actuación de esta con base en un acuerdo común; sin embargo, para el ejercicio de la soberanía con todas sus características esenciales se requiere la existencia de un cuerpo político que la ejecute y la haga valer. Este cuerpo por excelencia se encuentra representado por el Estado.

En la literatura el concepto de soberanía aparece con el planteamiento teórico de Jean Bodin en los Seis Libros de la República (Bodin: 2006), para luego ser reforzada en los siglos sucesivos por Thomas Hobbes en el Leviatán (2013) y complementada en sus elementos centrales por Rousseau (2004) en su obra “El contrato social”¹.

Para todos estos autores es el estado-nacional el depositario de la función soberana, según un planteamiento estadocéntrico fue dominante tanto en la teoría como en práctica política hasta todo el Siglo XIX y siendo todavía muy consolidada en la primera mitad del Siglo XX. Sin embargo, una larga serie de procesos ocurridos en los últimos treinta años parecen haber redimensionado el papel del Estado en la vida pública: tras el llamado “*Fin de la Historia*” - vaticinado por Francis Fukuyama (1992) - parecía que toda una era centrada en su estudio² como un actor político

1. Para una reconstrucción histórica sobre el surgimiento de la noción de soberanía desde la Edad Moderna se recomienda la consulta de Duso (2015).

2. Francis Fukuyama señala: “El Estado que emerge al final de la historia es liberal en la medida que reconoce y protege, a través de un sistema de leyes, el derecho universal del hombre a la libertad, y democrático en tanto existe sólo con el consentimiento de los gobernados. Para Kojève, este así llamado «Estado homogéneo universal» [...] en el Estado homogéneo universal, todas las anteriores contradicciones se resuelven y todas las necesidades humanas se satisfacen. No hay lucha o conflicto en torno a grandes asuntos, y, en consecuencia, no se precisa de generales ni estadistas: lo que queda es principalmente actividad económica” (El fin de la Historia. Fukuyama, 1992)

relevante llegaba a su fin. La globalización, el mercado mundial y la preponderancia del modelo neoliberal colocó al Estado en un rol a la apariencia subalterna. En consecuencia la noción de soberanía era vista como un vestigio del pasado toda vez que nuevos acuerdos internacionales parecían encaminar la humanidad hacia el nacimiento del gobierno mundial de los expertos³.

No obstante, en los últimos años se han afirmado una serie de fenómenos políticos, como la reaparición de los nacionalismos (con formaciones políticas que se autodefinen soberanistas o defensoras de la soberanía nacional); el auge del populismo y el crecimiento de una política más comunitaria, que han devuelto el interés en torno al fenómeno de la soberanía. En este renovado escenario, la noción de soberanía se vuelve a manifestar pero con elementos de novedad: el concepto ya no es entendido como atribución de un estado central todopoderoso, sino como una capacidad de autogobierno local a recuperar. Una capacidad que deja de ser exclusiva de un solo nivel, para dar espacio la idea de una soberanía compartida (Borja, 2002: 795)

En todas sus acepciones la soberanía tiene su elemento instrumental en las funciones gubernativas: por lo tanto, la evidencia apunta a que los gobiernos subnacionales son la clave para la reconfiguración de un concepto que permita - desde lo local - transformar la relación entre las instituciones y los ciudadanos. Dos premisas dan cuenta de ello:

- **Lo más cercano es más confiable.** Las encuestas de percepción de la confianza demuestran que los niveles de confianza son mayores hacia las instituciones de proximidad, mientras que las instituciones más grandes, al representar organismos más lejanos de su actuar cotidiano son vistos con una mezcla de desconfianza y recelo.
- **Los ciudadanos priorizan el resultado sobre los medios para obtenerlos.** La población diariamente se enfrenta a problemas de provisión de servicios básicos (seguridad, aseo, transporte) que impactan en su percepción del propio sistema democrático. El Latinobarómetro (2021) señala a tal propósito que *“ante la pregunta “No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas”* quienes responden *“muy de acuerdo”* y *“de acuerdo”* aumentan del 44% en 2002 al 51% en 2020. Desde 2018 aumenta

3. Josep Colomer acuñó esta expresión al hacer referencia a las grandes entidades supranacionales por medio de su libro titulado “El gobierno mundial de los expertos”. En su resumen indica: la mayoría de las instituciones globales han ganado en eficacia durante las últimas décadas. En el mundo globalizado actual, la democracia está cambiando de escala, desde los estados hasta el nivel mundial. El reto principal es el diseño y la elección de las normas y procedimientos institucionales apropiados para un gobierno mundial eficaz y democrático. «¿Qué queda de la democracia si los gobiernos nacionales tienen que inclinarse ante agencias globales especializadas? (Colomer, 2009)

tres puntos porcentuales de 49% a 51% en 2020. La ausencia de solución a los problemas tiene a la mitad de la población dispuesta a aceptar condiciones no democráticas para solucionarlos”

Estas dos premisas, nos apuntan a la necesidad no solo de fomentar políticas de descentralización (Roversi, 2011) y desconcentración administrativa sino a analizar en detalle la capacidad soberana de los gobiernos subnacionales, partiendo de la premisa de que la presencia de gobiernos locales con capacidades⁴ que no le son delegadas o asignadas desde otro nivel superior sino que le son inmanentes, pueden ser la clave para recuperar la confianza de los ciudadanos en los sistemas democráticos.

Por ende, resulta fundamental reflexionar sobre los modelos de distribución de competencias⁵ para apreciar que tanto responden a los diseños institucionales con que fueron concebidos por sus fundadores y al mismo tiempo a las lógicas y dinámicas del tiempo presente, con gobiernos que se encuentran ante una revolución tecnológica que día con día cambia el escenario y que es mucho más expedito en sus preguntas que las propias respuestas de las instituciones públicas⁶.

La respuesta a esta inquietud puede ser encontrada recuperando y renovando el concepto de soberanía, para dotarlo de un sentido que permita construir un concepto dinámico que involucre aspectos diarios y acciones de todos los actores políticos. La propuesta del presente artículo consiste en ir más allá de la teoría clásica, con la introducción del concepto de soberanía subnacional, tratando de delimitar su significado y de llevarlo a la observación empírica a través de la formulación de un índice de soberanía subnacional (ISS) como una herramienta aplicada para comprender el verdadero alcance de las instituciones locales.

Estas premisas son la base del presente artículo, lo cual se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se procede a una revisión de la literatura y a la formulación del concepto y al diseño metodológico del ISS evidenciado las variables

4. Existen algunas voces críticas en torno a las capacidades de los gobiernos subnacionales; por ejemplo Remy Prud'Homme en su texto *"Dangers of the Decentralization"* (1995) señala una serie de riesgos al respecto de otorgarle atribuciones mayores a los gobiernos subnacionales entre los que destacan: 1) la pérdida de eficiencia en los servicios públicos derivados de una mayor dispersión de demanda; 2) el incremento de la corrupción; 3) la falta de pericia de las burocracias locales” (Prud'homme, 1995)

5. Es decir, las facultades que tienen cada nivel de autoridad y que en su perspectiva clásica se dividen en tres (confederal, federal y unitario).

6. Tanzi (2001) indica que uno de los motivos de la descentralización fiscal fue “deepening democratization has given more voice and weight to the preferences of specific groups or regions. The view that fiscal decisions made at the local level better reflect citizens’ preferences—than, say, decisions made by politicians or officials in often-distant capital cities—has been a common assumption on the part of those pushing for more fiscal decentralization” (Tanzi, 2001:2) Coincidimos con esta visión.

que lo componen y las fuentes empleadas para recabarlos. Después se presentan los indicadores y los valores del ISS para el caso mexicano, que será tomado como universo de análisis dentro del modelo de un estudio de caso. El apartado final presenta una serie de coordenadas para interpretar los valores del ISS así como para la reflexión sobre la importancia de contar con instrumentos que permitan dar mediciones científicas de las dinámicas entre las instituciones centrales y las que están más cercanas a las demandas de la ciudadanía⁷.

La soberanía subnacional: propuesta conceptual

Proponer la noción de soberanía subnacional implica poner en discusión siglos de teoría política centrados en la idea que la única instancia titular de esta atribución es el estado nacional, en cuanto sistema de instituciones que no reconoce alguna autoridad por encima de sí mismo, lo que implica la necesidad de sustentar el concepto con bases sólidas. En primera instancia es importante notar que la noción tradicional, ante el escenario del Siglo XXI, presenta algunas limitaciones a fines de comprender el funcionamiento de las instituciones políticas. A tal propósito Dardot y Laval argumentan que, en el actual mundo globalizado, lo que está en juego “*no es la desaparición de la soberanía interna ni externa, sino la reconfiguración del significado histórico de la soberanía [...] que no cede la totalidad de su doble soberanía interna y externa, sino que tiende a exacerbar ciertos usos y formas de la misma*” (Dardot &Laval, 2020: 795-796).

106

En consecuencia, el concepto puede mantenerse vigente y relevante, a condición de adecuarse a las evoluciones del presente. La coexistencia de actores nacionales, internacionales y subnacionales demuestran la posibilidad de “desplegar” tanto interna como externamente la soberanía: para nuestro caso estamos interesados específicamente en su visión interna, es decir en cómo la soberanía ya no sea atribución exclusiva de una sola institución central, si no que se convierta en algo compartido entre centro y nivel local.

Pensar en términos de “soberanía subnacional” implica tratar de entender la forma en que se configura de forma concreta la distribución de competencias y las relaciones entre distintos niveles, identificando cuáles funciones mantienen los entes internos de los estados nacionales.

7. La propuesta conceptual y metodológica de la noción de soberanía subnacional y del ISS son retomados de Macedonio Maya (2024). En dicho trabajo se hace una profundizada revisión de la literatura sobre la temática, así como se plantea el diseño del instrumento de medición detallando con precisión las razones de cada dimensión, variable y su ponderación. El presente trabajo se sustenta en dicho planteamiento, tratando de llevarlo a cabo sobre un caso concreto de análisis. Sin embargo en el estudio aquí mencionado se enfatiza el valor del instrumento para investigaciones de carácter empírico que contribuyan a una mayor calidad democrática y a una revisitación de los conceptos de la teoría política (Macedonio Maya, 2024: 207).

La soberanía subnacional, corresponde entonces a la capacidad de imponer decisiones propias desde las entidades subnacionales sobre las instituciones nacionales. En la actualidad esta temática representa una arena poco explorada: los estudios en torno a descentralización prefieren conservar conceptos como descentralización y autonomía, que siguen anclados en las categorías de la teoría clásica, con el efecto de no salir de una visión que concibe sólo al estado nacional como actor relevante para los procesos políticos (Bobbio, 2012; Pasquino, 2011).

La soberanía subnacional puede ser definida como el conjunto de competencias, facultades y funciones que ejercen los gobiernos y administraciones subnacionales en su territorio y que presentan las características de inalienabilidad⁸, autodeterminación⁹, exclusividad¹⁰ y perpetuidad¹¹. Dicha categoría analítica permite entender el funcionamiento real de las instituciones locales en una manera más profunda de lo que nos indica la tradicional utilización del sistema de organización política entre unitarios, autonómicos y federales.

Los sistemas de corte unitario mantiene un solo centro de poder político, del cual se emanan todas las funciones y éstas solamente se desconcentran en el territorio, en tanto que los autonómicos mantienen una definición dual, donde el poder político se comparte mediante estatutos o normativas específicas para cada realidad política, finalmente el sistema federal “distribuye” competencias entre varios niveles gubernativos y estas se definen claramente desde que el pacto político cobra vigencia sin que exista la posibilidad de tratos diferenciados entre las partes integrantes del territorio, sobre todo al deberse a un modelo estático que no permite el acuerdo específico de distribución de competencias.

Para efectos operativos se considera que estas facultades o funciones pueden ser divididas en cinco dimensiones (Figura 1) de la soberanía siendo respectivamente:

- **Soberanía Política (SP)**, capacidad del ente subnacional de tomar decisiones políticas vinculantes en materia de su organización interna. Esta dimensión implica una perspectiva sistémica del concepto de política¹², entendiendo al

8. Es decir, que no puede ser concedida o cedida a un ente inferior o para que lo ejerza otro equivalente.

9. Específicamente nos referimos al hecho de que estas funciones son determinadas desde el diseño constitucional a las entidades subnacionales quienes las ejercen de forma más o menos libre (dentro del marco legal en que operan).

10. Son funciones que eventualmente pueden ejercer solamente los gobiernos y administraciones subnacionales en su territorio.

11. No pueden ser eliminadas mediante un acuerdo o decreto de alguno de los poderes nacionales, sino quizás por medio de una reforma estructural del Estado.

12. “Una parte del sistema social que se encarga de la producción de decisiones colectivas obligatorias. El concepto de sistema implica la noción de una unidad que tiende hacia el equilibrio, diferenciada internamente en una gran variedad

Estado como “orden político” que se traduce en instituciones, procedimientos y en general administración del mando en determinada región geográfica (en este caso, las entidades subnacionales)

- **Soberanía Financiera (SF)**, capacidad para recabar ingresos propios por medio de impuestos, acompañado por el ejercicio de recursos propios de forma autónoma e independiente.
- **Soberanía Judicial (SJ)**, capacidad para poseer un sistema judicial propio, partiendo del supuesto de la independencia de este poder en el esquema de separación de las funciones del estado sobre el modelo montesquieviano. En esta lógica, como señala Dworkin (2017: 66) la característica de que las entidades subnacionales posean poder judicial subnacional independiente nombrado por autoridades propias tiene un sentido de soberanía implícito.
- **Soberanía Legislativa (SL)** capacidad en materia de facultades legislativas propias traducidas. La articulación de esta dimensión entre centro e instituciones locales se traduce en cuatro posibles escenarios de competencias: 1) sin competencia, 2) delegada del ente nacional; 3) concurrente (donde participan de forma colaborativa tanto el ente nacional como el subnacional); 4) exclusiva (es decir, que forma parte de un corpus de acciones que pertenecen única y originariamente al ente subnacional).
- **Soberanía Electoral (SE)** capacidad de determinar los mecanismos con los cuales se integran las instituciones representativas.

Cada una de ellas aporta una faceta fundamental para comprender las efectivas capacidades de los niveles subnacionales de tener incidencia en la vida pública y en las relaciones con el nivel central.



Figura 1. Dimensiones de la soberanía subnacional. Fuente: elaboración propia

El Índice de Soberanía Subnacional (ISS) como instrumento para medir el poder real de los gobiernos locales

Más allá de la especulación teórica, la aportación del concepto soberanía subnacional reside en la idea que puede ser medible en una escala de valores, pudiendo identificar matices y variaciones entre distintas realidades, a diferencia de la noción de la teoría clásica, que plantea la soberanía en una limitante lógica de tipo binario. Por lo tanto, la soberanía subnacional puede constituir una válida herramienta conceptual sólo a condición de plantear un índice que permita realizar mediciones empíricas de distintas realidades, lo que puede generar importantes aportaciones en la perspectiva de futuros estudios comparados.

De esta exigencia, se retoma la propuesta metodológica que se detalla a continuación, que conforma el Índice de Soberanía Subnacional (ISS) como un valor articulado en las cinco dimensiones y un total de 22 variables (Tabla 1). Deriva de ello un índice en una escala de 0 a 100 donde a más altos valores corresponden entidades subnacionales que poseen plenitud de facultades y a más bajos derivamos un sistema sujeto a las disposiciones centrales. Bajo esta propuesta cada una de las cinco dimensiones tienen la misma ponderación, aportando el 20% del total del valor del ISS, lo que traduce en la siguiente fórmula:

$$\text{ISS} = \text{ISP} + \text{ISF} + \text{ISJ} + \text{ISL} + \text{ISE}$$

Dimensión	Variables
ISP (Soberanía política)	SP-01. Constituciones Subnacionales
	SP-02 Representación de las entidades subnacionales en las instituciones políticas nacionales
	SP-03. Jugadores con veto institucional
	SP-04. Institución de coordinación de entidades subnacionales
	SP-05. Integración de los poderes públicos de los entes subnacionales
ISF (Soberanía financiera)	SF-01. Soberanía Tributaria
	SF-02. Soberanía Presupuestal
ISJ (Soberanía judicial)	SJ-01. Poder Judicial Subnacional Independiente
	SJ-02. Tribunal Constitucional Subnacional
	SJ-03. Capacidad de Acción de Inconstitucionalidad

ISL (Soberanía legislativa)	SL-01. Agricultura y Ganadería
	SL-02. Asistencia Social y Servicios Sociales
	SL-03. Comercio y Consumo
	SL-04. Educación
	SL-05. Interior. Seguridad Ciudadana
	SL-06. Obras Públicas
	SL-07. Planificación y Desarrollo Económico
ISE (Soberanía electoral)	SE-01. Sistemas Electorales Coherentes
	SE-02. Participación Ciudadana Subnacional Propia
	SE-03. Caracterización de los Partidos Políticos Subnacionales
	SE-04. Partidos Subnacionales en Poderes Ejecutivos Subnacionales
	SE-05. Partidos Subnacionales en Poderes Legislativos Subnacionales

Tabla 1. Dimensiones de la soberanía subnacional y sus componentes. Fuente: Elaboración propia.

Cada dimensión, para poder ser convertida en una variable medible requiere ser observada a través de parámetros que se recaben de la observación del funcionamiento de las instituciones políticas y a su vez ponderadas en un esquema que permita una construcción armónica del ISS. La información procesada para diseñar a los indicadores ha sido obtenida de dos bases de datos internacionales que se dedican a la recopilación sobre las bases jurídicas y el funcionamiento de los sistemas institucionales en escala global: el Comparador de Constituciones. (2022) y Constitute Project. (2022). Estos dos repositorios de información podrán ser aprovechados en futuro, para quienes tengan interés a desarrollar el estudio, como base documental a aprovechar con información exhaustiva y pertinente. Además de que en cada una de las dimensiones establecidas se utilizaron fuentes normativas diversas (legislación nacional y subnacional) y estadísticas que son emitidas por los organismos nacionales de referencia en cada país (para el caso de la información financiera), asimismo, se utilizaron fuentes de corte operativo (medios de comunicación, redes sociales) para los casos de demostración de residencia efectiva de legisladores.

En este diseño cada variable es organizada en una escala donde los valores mínimos corresponden al 0 e indica el máximo nivel de concentración de poder en el estado central, mientras que los máximos, que en su consistencia numérica pueden ser distinto dependiendo de la variable en turno, en todos los casos indican el máximo nivel de soberanía de las entidades locales, escenarios en los cuales la institución

central no tiene facultad alguna de intervención (Tabla 2).

Dimensión	Variable	Parámetro	Ponderación
ISP	SP-01	Presencia de Constitución Subnacional	4
	SP-02	Rango Medio en la representación en la Cámara Alta (Rango Mayor + Rango Menor/2)	4
	SP-03	Cantidad de Disposiciones que permiten al ente subnacional vetar decisiones nacionales	4
	SP-04	Cantidad de Instituciones de coordinación de entidades subnacionales	4
	SP-05	Mecanismos mediante los cuales se integran los poderes públicos subnacionales	4
ISF	SF-01	Porcentaje de impuestos recaudados por las entidades subnacionales con relación a los recaudados por el Estado Nacional (2021-2022)	10
	SF-02.	Porcentaje de recursos ejercidos por las entidades subnacionales con relación al Presupuesto Nacional (2021-2022)	10
ISJ	SJ-01	Presencia/Ausencia de Poder Judicial Subnacional Propio	8
	SJ-02	Presencia/Ausencia de Existencia de Tribunales Constitucionales Subnacionales	6
	SJ-03	Presencia/Ausencia de Capacidad de los Organismos Subnacionales de Interponer ante el Poder Judicial Nacional una Acción de Inconstitucionalidad	6
ISL	SL-01	Asignación de la competencia al orden subnacional	3
	SL-02	Asignación de la competencia al orden subnacional	3
	SL-03	Asignación de la competencia al orden subnacional	3
	SL-04	Asignación de la competencia al orden subnacional	3
	SL-05	Asignación de la competencia al orden subnacional	3
	SL-06	Asignación de la competencia al orden subnacional	3
	SL-07	Asignación de la competencia al orden subnacional	2

ISE	SE-01	Aplicación de la misma fórmula electoral a nivel nacional y subnacional	4
	SE-02	Figuras de participación ciudadana propias a la entidad subnacional (ajenas a la legislación nacional)	4
	SE-03	Cantidad de partidos políticos subnacionales propios (NO franquicias nacionales)	2
		Presencia/Ausencia de representantes de partidos políticos subnacionales en instituciones de corte nacional	2
	SE-04.	Cantidad de ejecutivos subnacionales que encabezan representantes emanados de partidos políticos subnacionales	4
	SE-05.	Cantidad de legisladores subnacionales emanados de partidos políticos subnacionales que integran los poderes legislativos subnacionales	4

Tabla 2 Parámetros a observar para medir el ISS y respectivos valores. Fuente: Elaboración propia.

La determinación de las ponderaciones de cada una de las variables se ha definido de manera equidistante, de tal forma que cada dimensión corresponde a un 20% del total del ISS, no obstante, para cada variable aunque se ha procurado mantener una constante (4%) lo cierto es que se les ha otorgado mayor peso específico a aquellas relacionadas con el ejercicio de recursos económicos y con la posibilidad de tener un poder judicial soberano, dada la virtual capacidad de autogobierno que esto genera.

El ISS, así designado, permite evidenciar el nivel de soberanía que ejercen las entidades locales al interior de un sistema de organización política, pudiendo identificar distintos grados, lo que permite ir más allá del formalismo constitucional. Con base en esta matriz, la tradicional conceptualización entre modelos confederales, federales y unitarios, se sustentaría en una herramienta capaz de dotarla de sustento a través de mediciones empíricas (Tabla 3).

ISS (valores)	Nivel de soberanía subnacional	Características empíricas principales	Sistema de organización política
0-32	Baja	Ausencia de constituciones subnacionales; Ausencia de poder judicial subnacional propio; Competencias en su mayoría delegadas; Bajos niveles de tributación y de ejercicio de recursos propios.; Débil presencia de partidos políticos subnacionales	Unitario
33-66	Intermedia	Presencia de constituciones subnacionales propias; Integración de poderes políticos subnacionales de forma democrática y autónoma del nivel central; Poder Judicial Subnacional propio; Competencias en su mayoría concurrentes entre el nivel local y el nacional; Niveles intermedios de tributación y ejercicio de recursos propios; Presencia de partidos políticos subnacionales propios	Federal
67-100	Alta	Niveles de tributación y ejercicio de gasto elevados por parte del nivel subnacional; Poder Judicial Subnacional propio con capacidades para interponer recursos en contra de acciones del nivel nacional; Competencias concurrentes entre nivel subnacional y nacional con tendencia a la presencia de exclusivas por parte del ente subnacional; Alta presencia de partidos políticos subnacionales propios.	Confederal

Tabla 3. El ISS como instrumento de medición de los sistemas de organización política Fuente: Elaboración propia.

El criterio adoptado en el presente estudio es de atribuir a los sistemas unitarios, es decir aquellos que tienden a alejar en un centro nacional la toma de decisiones colectivas, valores del ISS en un rango entre 0 y 32; a los federales, entendidos como los que realizan en equilibrio entre centro y periferia, valores entre 33 y 66 y a los confederales, correspondientes a los que tienden a una preponderancia del nivel local sobre el central, valores superior al 66, hasta un máximo de 100.

Estados y federación en México: un análisis a través del ISS

Una vez diseñado el instrumento en todas sus variables integradoras, el siguiente paso es aplicarlo a nivel empírico. A continuación, se presentarán los valores del ISS en un estudio de caso sobre México. Su aplicación permitirá realizar una reflexión

sobre la naturaleza del sistema de organización política vigente en el país, que permita comprender el efectivo nivel de Soberanía subnacional de las entidades que lo componen y en consecuencia que tanto el ejercicio de las funciones del estado sea cercano o alejado de la ciudadanía.

El caso mexicano es relevante dado que en términos formales hablamos de un sistema de corte federal (amparado desde la propia carta magna como tal) que no obstante las determinaciones *de jure* al respecto ha tenido una larga data de comportamiento centralista en la práctica, por medio de diversas estrategias que desde el poder central se han establecido a fin de cooptar y reducir el margen de las entidades subnacionales. En este sentido, es paradigmático apreciar si los diversos intentos de reforma política de corte centralista han tenido efecto en la configuración real del sistema de distribución de competencias.

Del cruce de fuentes normativas de carácter constitucional y de la revisión de los elementos que caracterizan al sistema político mexicano, pudimos encontrar los valores reportados en la Tabla 4.

Variable	Max.	México
SP-01	4	4
SP-02	4	0
SP-03	4	3
SP-04	4	2
SP-05	4	4
Total	20	13

Tabla 4: Medición de la soberanía política (ISP) en México en el periodo 2018-2022. Fuente: Elaboración propia con datos de Comparador de Constituciones. (2022) y Constitute Project. (2022).

En lo relativo a la dimensión de la soberanía política (SS) se observa que México tiene los valores más altos en las variables SP-01 y SP-05, eso debido al hecho que cada entidad cuenta con constituciones propias y que existen mecanismos propios para que los estados conformen sus propios poderes. Sin embargo, en las otras dimensiones la SS no se cumple plenamente: en la SP-02 pesa la normativa relativa a la conformación del Senado¹³. Esta asamblea, que a nivel formal debería representar de forma paritaria a todos los estados, en los hechos se aleja claramente de este principio. En específico, la elección de 32 senadores en una circunscripción nacional

13. Sobre la importancia del Senado, como Asamblea que de representación paritaria entre los estados véase Blanco Valdes (2013)

altera el sentido original del senado en su concepción modélica.

En la legislatura 2018-2024 el Senado tuvo 22 con residencia en la Ciudad de México, seguida por Veracruz (6) y Michoacán (5) mientras las menos representadas contaron solo con los 3 senadores electos por mayoría relativa (2) y primera minoría (1). Eso se traduce en un valor de 0 para la variable SP-02, al presentar un nivel de rango medio por encima de los 10 puntos.

La medición de la SP-03 se asocia al tipo de veto institucional que existen por parte de las entidades subnacionales: 1) poder de reforma constitucional, es decir, si tienen voz y voto en la reforma de la Carta Magna; 2) la participación de las entidades subnacionales en la aprobación de legislación general; 3) el derecho de iniciar leyes generales (de corte nacional) por parte del poder subnacional. El tercer poder de veto corresponde al derecho de iniciar leyes generales nacionales por parte del poder subnacional, es decir, si los órganos legislativos tienen capacidad de proponer leyes de aplicación general para todo el Estado Nacional. En el caso mexicano se observa que el Art 71 constitucional otorga a los estados facultades para iniciar legislación, y que los estados están llamados a ratificar las reformas constitucionales, disponiendo de una determinada tipología de veto. Sin embargo, no se registran mecanismos que permitan la participación de las entidades federativas en la redacción de las leyes generales. Esta limitación motiva una puntuación de 3 sobre 4 en lo relativo a la variable SP-03.

La variable SP-04 se mide relevando la presencia de agrupaciones de entidades con funciones vinculadas al mutuo apoyo solidario. En el caso mexicano esta corresponde a la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que busca la realización de proyectos y estudios políticos, sociales y jurídicos, enfocados a aspectos concretos que van desde la política presupuestaria, los recursos de desarrollo social y la seguridad social con énfasis en la descentralización; sin embargo, se puede advertir que no existe una guía programática que permita conocer la forma en que estos acuerdos o proyectos se materializan en políticas públicas conjuntas. En el caso de la CONAGO se tienen varias decenas de exhortos y documentos más discursivos que programáticos que han sido fruto de las diversas comisiones de trabajo. Estas mismas en la mayor parte de los casos se encuentran acéfalas o desintegradas toda vez que gobernadores que las presidían han dejado sus cargos. La escasa institucionalización de dichas funciones ha conducido a una inoperancia por abandono de las mismas y una falta de efectividad de estos documentos. Un caso aún más acabado de la escasa coordinación política subnacional – para el caso de México – es el de la Alianza Federalista, una

organización que nació como la unión de 10 gobiernos estatales¹⁴ que tenían como objetivo central “poner al día al Sistema de Coordinación Fiscal, la Convención Nacional Hacendaria, el Federalismo Político y la Coordinación de atribuciones exclusivas y concurrentes” (Díaz Ortiz, & Barrera Rojas, 2023: 3) cuestiones que parecen sumamente relevantes y que en términos generales se encuentra en la médula del debate de la soberanía subnacional, no obstante, el propósito quedó muy lejos de materializarse sin que se hayan realizado proyectos conjuntos en materia de diseño institucional que den cuenta de alguna política pública concertada; adicionalmente hay que señalar que esta instancia de coordinación parece que ha desaparecido por la salida de varios de los gobernadores que la impulsaron, y con sus sucesores que dejaron en suspenso la decisión sobre su ratificación. Por lo tanto, el valor asignado a la variable SP-02 ha sido 2, al tener organizaciones, pero con alcances limitados y lejanas de ejercer un rol institucional en la vida pública. La suma de las cinco variables se traduce en un ISS de 13 sobre el máximo de 20.

Variable	Max.	México
SF-01	10	4
SF-02.	10	4
Total	20	8

Tabla 5 Medición de la soberanía financiera (ISF) en México en el periodo 2018-2022. Fuente: Elaboración propia con datos de Comparador de Constituciones. (2022) y Constitute Project. (2022).

La medición de la Soberanía Financiera (Tabla 5) implica la revisión de los mecanismos de recaudación de impuestos por un lado (SF-01) y de ejercicio presupuestario por otro (SF-02). En relación a la primera variable México presenta un valor de 11.9% de impuestos recabados desde nivel estatal, frente a un 83% de recaudación federal. Esta proporción se convierte en un valor de 4 del SF-01. Por lo que concierne el porcentaje de recursos ejercidos por las entidades subnacionales con relación al Presupuesto Nacional se nota que este valor en periodo 2021-2022 fue del 19.04%: también en este caso, se encuentra un valor entre el 10 y el 20% que puede ser convertido en el valor de 4 para la variable SF-02.

La marcada supremacía de la recaudación central sobre los sistemas fiscales locales da pie a un valor del ISF correspondiente a 8 sobre 20. En síntesis, el total del ISF muestra una situación de tendencia a la centralización por lo que concierne las cuestiones relativas a los recursos económicos de las instituciones públicas.

14. La Alianza Federalista fue integrada por los gobiernos de Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León y Tamaulipas.

Variable	Max.	México
SJ-01	8	8
SJ-02	6	0
SJ-03	6	6
Total	20	14

Tabla 6 Medición de la soberanía judicial (ISJ) en México en el periodo 2018-2022. Fuente: Elaboración propia con datos de Comparador de Constituciones. (2022) y Constitute Project. (2022).

La soberanía judicial, como indicado en la Tabla 6 se compone de tres variables observables en la revisión del diseño institucional: primeramente, la existencia o menos de un poder judicial subnacional independiente, es decir, si se contempla la existencia de tribunales superiores de justicia en las entidades subnacionales, nombrados por autoridades locales, con principios de independencia y autonomía con relación a los poderes subnacionales constituidos. En el caso mexicano es posible observar la presencia de Tribunales estatales encargados de la impartición de justicia y enmarcados en un sistema de autonomía garantizado por las constituciones de las entidades. Esta conformación indica un nivel máximo de la dimensión SJ-01, que de acuerdo a la ponderación correspondiente se traduce en un valor de 8.

La segunda variable es la relativa a la existencia de tribunales constitucionales subnacionales, es decir, si más allá de poseer tribunales ordinarios las entidades subnacionales cuentan con un tribunal especializado en analizar la constitucionalidad de las legislaciones propias; además de tener la facultad de tomar una decisión crucial en materia de interpretación de la carta magna. Esta figura es del todo ausente México, lo que motiva la medición de 0 en la variable SJ-02.

La tercera variable bordea un asunto que posibilita observar la capacidad de injerencia del orden judicial subnacional en el contexto nacional: la capacidad de interponer acciones de inconstitucionalidad, esta facultad expresa la capacidad de las entidades subnacionales para hacer valer su opinión en el contexto nacional. Al respecto de esta dimensión, se observa en México el reconocimiento de capacidad de acción de inconstitucionalidad por parte de los estados, lo que también maximiza el valor de SJ-03. El agregado de las 3 variables indica que México tiene un valor de ISJ de 14 sobre el total de 20, lo que indica un cierto grado de rol de las entidades, pero con algunas limitaciones estructurales.

Variable	Max.	México
SL-01	3	2
SL-02	3	2
SL-03	3	2
SL-04	3	2
SL-05	3	2
SL-06	3	2
SL-07	2	1
Total	20	13

Tabla 7 Medición de la soberanía legislativa (ISL) en México en el periodo 2018-2022. Fuente: Elaboración propia con datos de Comparador de Constituciones. (2022) y Constitute Project. (2022).

La medición de la dimensión de “soberanía legislativa” implica un esfuerzo de aprehensión en torno a la caracterización de su demostración en el aspecto legal, con referencia a los niveles territoriales que emiten el corpus legislativo (Tabla 7). Para ello es importante remontarse al concepto de competencia, entendida como la facultad o poder para ejecutar actos de corte público, señalando así las posibilidades de ejecutar acciones por parte de los diversos órganos de la administración pública. Por lo general todos los sistemas institucionales que cuentan con más niveles, tienden a distribuir las funciones legislativas entre ellos, pero con diferentes configuraciones, según el criterio implementado para distribuir estas mismas materias. Así mismo se ven escenarios donde uno de los niveles (el nacional o el subnacional) ejerce una competencia exclusiva, que implica el total dominio sobre la temática o escenarios donde hay competencia concurrente, que implican la colaboración entre los dos niveles. Esta pluralidad permite definir los diferentes valores de las dimensiones que componen la soberanía legislativa. A tal propósito se seleccionaron siete bloques de competencias con sus respectivas temáticas, colocadas a fin de que sean esclarecedoras del tipo de legislación, organizadas en los siete grupos temáticos indicados en la Tabla 1 en el apartado relativo a la soberanía legislativa.

El resultado de la aplicación del cálculo, en el caso mexicano indica la prevalencia de escenarios de competencia concurrente en todas las materias, lo que se traduce en un valor del ISL de 13 sobre el total de 20, lo que se muestra coherente con la noción clásica de los sistemas federales, que se suelen sustentar sobre el supuesto que las entidades ejercen la facultad legislativa pero la federación tiene una función de coordinación entre ellas, lo que en México se traduce en la presencia de normativas federales que orientan y definen el marco dentro del cual se articulan las normativas

estatales Esta condición nos habla de un sistema de distribución de competencias que tímidamente otorga funciones compartidas entre el nivel central y el subnacional pero que no logran del todo articular un modelo realmente soberano para las entidades subnacionales, ya que en la concurrencia de funciones pueden existir áreas en las que el control del nivel central sea muy poderoso.

Variable	Max.	México
SE-01	4	4
SE-02	4	4
SE-03	2	0
	2	0
SE-04.	4	0
SE-05.	4	1
Total	20	9

Tabla 8 Medición de la soberanía electoral (ISE) en México en el periodo 2018-2022. Fuente: Elaboración propia con datos de Comparador de Constituciones. (2022) y Constitute Project. (2022).

Completa el panorama de las dimensiones a abordar la relativa a la soberanía electoral (Tabla 8). Esta dimensión se enfoca en los aspectos procedimental para dilucidar las formas en que las entidades subnacionales – por un lado – seleccionan a sus autoridades analizando en líneas generales las características globales del sistema electoral nacional con relación al sistema electoral subnacional y – por el otro – evaluando la forma en que desarrollan herramientas propias de participación ciudadana.

México cuenta con sistemas electorales coherentes entre lo nacional y lo local, lo que nos conduce a comprender que eventualmente esta condición permite que los ciudadanos mantengan un conocimiento de claro de la transformación de su voto en espacios de decisión política, lo que facilita la incidencia ciudadana en la toma de decisiones y se convierte en un valor de 4 de la SE-01. La siguiente variable se relaciona a la posibilidad para los ciudadanos de ejercer un voto para otorgar un cargo a sus autoridades locales, sin bien este principio parece representar una obviedad dentro de los sistemas políticos (Altman, 2022), es importante recordar que en los contextos autoritarios esta opción suele ser reemplazada por nombramientos desde arriba. Además, incluso en algunas democracias del Siglo XX se asistía en algunas situaciones a la presencia de gobiernos locales (por ejemplo en algunas capitales políticas) que eran considerados como parte del ejecutivo nacional y no eran sometidos al principio del voto popular. En la actualidad en México todos los

gobiernos locales son expresión del voto popular (incluyendo la capital, desde el año 1997), lo que da pie a un valor máximo de la variable SE-02, correspondiente a 4 puntos.

Asimismo, se reconoce que los partidos políticos¹⁵ son fundamentales en la configuración de la voluntad popular como vehículos para la integración de la representación política (Colomer, 2004), virtud de lo cual se analizan tres aspectos importantes: 1) la presencia de partidos políticos subnacionales; 2) los sistemas de partidos políticos subnacionales; 3) la capacidad que tienen los partidos políticos subnacionales para postular candidatos a cargos de elección popular de corte nacional.

A nivel estatal, en el periodo entre 2018 y 2022 ningún gobernador era expresión de los partidos locales (eso en gran parte debido a las restricciones de la normativa electoral federal), lo que se traduce en un valor de cero de la variable de SE-03. En el mismo periodo de observación, se detectó que apenas el 1.7% de los diputados locales pertenecían a un partido político local, lo cual nos da una proporción de 0.59 diputados locales por entidad federativa. Dicha condición ratifica una clara centralización de la competencia en los partidos nacionales, en mérito de las fuerzas locales. 23 de las 32 entidades carecieron de diputados locales emanados de partidos subnacionales, en tanto que en 9 de ellas existen representantes de fuerzas políticas de este nivel. Entre ellas se distinguen algunas entidades en las que se percibe mayor fuerza de lo local, como Sinaloa (5 diputados), Chiapas (3), Jalisco (3), Querétaro (2) y Quintana Roo 2). Estos valores revelan la presencia de entidades donde el clima político es más proclive a la presencia de fuerzas subnacionales y dan pie a un valor de 1 de la variable SE-05.

Dimensión	Max.	México
ISP (Soberanía política)	20	13
ISF (Soberanía financiera)	20	8
ISJ (Soberanía judicial)	20	14
ISL (Soberanía legislativa)	20	13

15. Los cambios de sistema electoral tienden a producirse en una inmensa mayor parte a favor de fórmulas cada vez más incluyentes y menos arriesgadas: desde las elecciones directas hacia las directas, desde la regla de la unanimidad hacia la de la mayoría, y desde esta hacia sistemas mixtos y de representación proporcional (en otras palabras, hacia asambleas, distritos y reglas de cuotas grandes). (Colomer, 2004: 27)

ISE (Soberanía electoral)	20	9
Total	100	57

Tabla 9 Medición del ISS en México en el periodo 2018-2022. Fuente: Elaboración propia con datos de Comparador de Constituciones. (2022) y Constitute Project. (2022).

El total de las distintas componentes de la soberanía subnacional (Tabla 9) se traduce en un valor de 57, lo que ratifica la ubicación de México como sistema de organización política federal según el criterio interpretativo indicado anteriormente en la Tabla 3. El valor nos indica de todos modos una relación donde la federación ejerce fuertes limitaciones a las atribuciones de las entidades mexicanas, con el efecto de alejar una importante serie de cuestiones relevantes de los niveles institucionales más cercanos a la ciudadanía.

Conclusiones

La conducción de la investigación ha permitido validar los modelos teóricos de sistemas de competencias por medio de una nueva categoría conceptual, correspondiente a la noción de soberanía subnacional. Esta noción se revela acertada al observar que la visión tradicional de soberanía, como esencia unitaria e indivisible, ha sido cuestionada en tiempos recientes por autores que, tomando como referencia las dinámicas políticas entre Siglo XX y XXI, han detectado la tendencia de la misma a representar algo compartido entre distintos niveles institucionales. Bajo esta lógica se ha considerado que los modelos tradicionales de sistemas de distribución de competencias pueden ser puestos a la prueba de una metodología que, por medio de la observación empírica, permite una medición del fenómeno. El planteamiento del Índice de Soberanía Subnacional (ISS) expuesto en las páginas anteriores nace con la idea de generar una herramienta práctica que atienda esta finalidad.

Su implementación al caso mexicano representa el primer paso al interior de una agenda de investigación destinada a replicar el modelo hacia otros países, que por un lado permitan contrastar los enunciados de las constituciones con la naturaleza efectiva de los sistemas de organización políticas de varios países, para poderlo aplicar en la medida posible en escala global. Por otro lado, el rodaje y aplicación hacia otros casos del instrumento podrá favorecer ajustes, calibraciones y en general un perfeccionamiento de la fórmula propuesta en el presente estudio.

En su relevación en México, el ISS nos muestra una realidad donde se encuentra una coherencia entre lo afirmado por la constitución federal y la realidad del sistema

político. Llama la atención el hecho que el sistema, pese a reconocer a las entidades una naturaleza soberana, presenta una serie de candados que juegan en favor del nivel central, limitando el efectivo ejercicio del poder por parte de los niveles más próximos a la ciudadanía. Datos como los bajos valores en materia de Soberanía Financiera Subnacional, tanto en términos de recaudación (SF-01) como de ejercicio (SF-02) o el predominio de los partidos políticos nacionales sobre las - casi ausentes- fuerzas locales (SE-03) son algunos de los indicadores más ilustrativos a tal propósito. Cabe destacar que el sistema federal debe entenderse como un equilibrio entre centro y periferia, lo que contradice una cierta visión presente sin desde los orígenes del modelo federal (Hamilton, 2014). El sistema que más eleva la soberanía subnacional es representado por modelos confederales, donde el rol del centro es nulo y las únicas autoridades que ejercen las funciones políticas serían las locales.

Por supuesto, mantener un equilibrio es tarea sumamente compleja y esto se vio reflejado también en las pugnas políticas en México en los años recientes, con los intentos de algunos gobernadores de reivindicar la soberanía de sus entidades como herramienta política a usar en la contienda con el gobierno federal. En este aspecto el ISS puede jugar un importante papel tanto para la comunidad científica como para los actores políticos operantes en las instituciones. En primer lugar porque el ISS se presenta como una herramienta de ingeniería constitucional. Esta condición se materializa tras el despliegue de la misma, ya que se puede utilizar para promover la reforma institucional de los estados nacionales y dar cuenta a las entidades subnacionales de las tareas que tienen aún pendientes de desplegar. En este sentido, conviene resaltar que el estudio aplicado puede dar a los tomadores de decisiones mayores herramientas para planear y plantear reformas estructurales y de forma de estado que incidan en diseños que piensen no solo en la dimensión teórica sino en las consecuencias de una aplicación legal diferente o de una atribución otorgada a tal o cual dimensión territorial.

La segunda tarea del ISS es fungir como una herramienta para innovación teórica ya que puede darse con el cruce que ya hemos realizado de forma primigenia en este trabajo en torno a la vinculación de los modelos teóricos con la práctica real, es decir, una ruta adicional que se puede seguir es acuñar modelos teóricos intermedios robustecidos a partir de la implementación del modelo de soberanía subnacional (en sus escalas de baja, media y alta) para posiblemente transitar a una escala unificada en los sistemas de organización política que combine el modelo clásico teórico con el despliegue del ISS como anverso de la misma moneda.

Finalmente, la tercera tarea es la posibilidad de que el ISS funcione para conseguir estudios de calidad democrática más puntuales ya que la combinación de ambos conceptos permitiría explorar la posibilidad de que países con mayores niveles de ISS puedan colocarse en algún punto superior de las escalas de satisfacción democrática, pudiendo establecer correlaciones interesantes, bajo la idea, ya remarcada en las premisas del presente capítulo, de la tendencia de la ciudadanía a tener una mayor confianza hacia los niveles institucionales locales sobre los federales.

Bibliografía

- Altman, D. (2022). *Ciudadanía en expansión. Orígenes y funcionamiento de la democracia directa contemporánea*. Siglo XXI Editores. Instituto Nacional Electoral. Ciudad de México: México.
- Blanco Valdés, R. (2013). *Los rostros del federalismo*. España: Alianza Editorial.
- Bobbio, N. (2012). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. México. Fondo de Cultura Económica. Colección Breviarios.
- Bodin, J. (2006). Los seis libros de la república. España: Madrid. Editorial Tecnos.
- Borja, R. (2002). "Constitución" en *Enciclopedia de la Política. Tomo I (A-G)*. Fondo de Cultura Económica. Distrito Federal: México, pp. 237-241.
- Colomer, J. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Gedisa Editorial. Barcelona. España.
- _____ (2009). *Ciencia de la Política*. España: Ariel Editorial Ciencia Política.
- Comparador de Constituciones. (2022). Aprobación de legislación general. Disponible en: <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/materia/legapp>. Recuperado el 04 de febrero de 2026.
- Constitute Project. (2022). *Constitute Project*. Disponible en: <https://www.constituteproject.org/> Recuperado el 04 de febrero de 2026.
- Dardot, P. & Laval, C. (2020). *Dominar. Estudio sobre la soberanía del Estado de Occidente. La soberanía del Estado desde sus orígenes hasta nuestros días: crisis de representación política e invención de nuevas formas de autogobierno*. Madrid: España. Gedisa Editorial.
- Díaz Ortiz, J. E. & Barrera Rojas, M. A. (2023) "La Alianza Federalista en México (2018-2022): lejos de la autonomía fiscal y cerca del gobierno federal" en *Ava-Cient*, Año 1, Núm. 2, Vol. II, Julio Diciembre 2023 pp. 1-14
- Duso, G. (2015) *Conceptos políticos y realidad en la época moderna* en *Historia y Grafía*, Universidad Iberoamericana, año 22, núm. 44, enero-junio 2015, pp. 17-46
- Dworkin, R. (2017). "Los derechos en serio. El modelo de las normas" (I). (59-101) Ariel Derecho. Barcelona. España

- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Editorial Planeta
- Hamilton, A. (2014). *El Federalista*. Distrito Federal: México. Fondo de Cultura Económica
- Hobbes, T. (2013). *Leviatán o la materia de, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Distrito Federal: México. Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2012) *Informe “Hablemos de Ingresos”*
- Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021. Adiós a Macondo* https://media.elmostrador.cl/2021/10/Latinobarometro_Informe_2021.pdf Recuperado el 04 de febrero de 2026.
- Macedonio Maya, O. E. (2024) *La construcción de la soberanía subnacional: análisis comparado de México, Chile y Argentina* [Tesis de doctorado no publicada, Universidad de Guadalajara].
- Nohlen, D. (2006). "Sistema Político" (pp. 1251-1253). En *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, Métodos y Conceptos. Tomo II (J-Z)*. Editorial Porrúa y El Colegio de Veracruz. Distrito Federal: México.
- Matteucci, N. (2011). "Soberanía". En: *Diccionario de Política*. México: Editorial Siglo XXI.
- Marcos, D. (2004). “Acerca de los conceptos de política y soberanía en Carl Schmitt y Thomas Hobbes” en *Foro Interno*, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/view/FOIN0404110045A>
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. Fondo de Cultura Económica. México: Distrito Federal.
- Prud'Homme, R. (1995). *On the Dangers of Decentralization. Policy Research Working Paper*. World Bank. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/218141468739288067/pdf/multi-page.pdf> Recuperado el 11 de febrero de 2026.
- Roversi, F. (2011). “Descentralización (y centralización)” en *Diccionario de Política*. México: Editorial Siglo XXI Editores.
- Rousseau, J. (2004). *El contrato social*. Penguin Books.
- Tanzi, V. (2001). *Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization. Economic Reform Project. Global Policy Program. Number 19*. April 2001. Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <https://gsdrc.org/document-library/pitfalls-on-the-road-to-fiscal-decentralization/> Recuperado el 02 de febrero de 2026.

Inteligencia pública: análisis de una nueva propuesta conceptual

Public Intelligence: Analysis of a New Conceptual Proposal

Mónica Montaña Reyes¹

ORCID: 0000-0003-0953-9881,
Montaña Reyes, M.

1. Universidad de Guadalajara

Montaña Reyes, M. (2026). Inteligencia pública: análisis de una nueva propuesta conceptual. *Concordia*, 3 (Núm. Monográfico), 125-138.

Recibido: 12/02/2026
Aprobado: 20/04/2026

Resumen: En este trabajo se busca discurrir en el pensamiento crítico del lector/a, frente a la creación de un nuevo concepto: “inteligencia pública”. Para esto, se aplicó estrictamente la metodología sobre cómo se crea un concepto, así como la utilidad del mismo dentro de las ciencias políticas a través del análisis de sus tres elementos: definición, término y referente empírico. Es importante discutir el concepto “inteligencia pública” ya que actualmente no cuenta con referentes académicos, al contrario de las nociones de “inteligencia colectiva” o “participación ciudadana” que se ha desarrollado ampliamente en las ciencias sociales. Para ello, se llevó a cabo una limitada pero suficiente revisión bibliográfica donde se confrontan los términos de inteligencia y de lo público. El objetivo final de este trabajo es promover la reflexión y el pensamiento de las palabras que se utilizan de manera cotidiana, sin pretender ofender al lector. Al término de este trabajo, se concluye que, para que la “inteligencia pública” pueda constituirse como concepto útil, es necesario delimitar los objetivos que actualmente persiguen las diversas formas de “inteligencia”, generalmente privadas y fragmentadas.

Palabras clave: Propuesta conceptual, gobernanza, ciencia política.

Abstract: This paper aims to encourage critical thinking in the reader regarding the creation of a new concept: “public intelligence.” To this end, the methodology for creating a concept was strictly applied, as well as its utility within political science, through the analysis of its three elements: definition, term, and empirical referent. It is important to discuss the concept of “public intelligence” because it currently lacks academic references, unlike notions such as “collective intelligence” or “citizen participation,” which have been extensively developed in the social sciences. Therefore, a limited but sufficient literature review was conducted, comparing the terms “intelligence” and “public.” The ultimate goal of this paper is to promote reflection and critical thinking about the words we use daily, without intending to offend the reader. In conclusion, this paper argues that for “public intelligence” to become a useful concept, it is necessary to define the objectives currently pursued by the various forms of “intelligence,” which are generally private and fragmented.

Keywords: Conceptual proposal, governance, political science.

La formación de los conceptos: significado, término y referente empírico

Los conceptos, son palabras para el uso académico y de investigación, se consideran palabras multifacéticas y al mismo tiempo flexibles capaces de aprehender la complejidad de la realidad social. Por ello, para un estudio serio de la sociedad las palabras son fundamentales para poder responder al interrogante qué se está investigando y qué se puede comparar (Mair, 2013: 195). En las ciencias exactas, así como en las ciencias sociales, las y los científicos deben estar de acuerdo con el significado de estas palabras para poder realizar estudios comparados y sobre todo, para lograr el acuerdo científico sobre lo que se está hablando. Por ello, se entiende que “los conceptos son “unidades del pensar”, “imágenes mentales” capaces de condensar fragmentos de la realidad (Della Porta y Keating, 2013: 378; Nohlen, 2012:44; Sartori, 1984: 65; Riggs, 1975: 47).

Todo concepto debe estar compuesto de un término o vocablo utilizado, de un significado y de un referente empírico u objeto al que remite. Así como se muestra en el siguiente esquema:

Componentes y problemas en la definición de un concepto.



Fuente: Elaboración con base en Ogden y Richards (1964) y Morlino (2010: 82).

Figura 1. Componentes y problemas en la definición de un concepto Fuente: Bautista (2019)

El primero de estos elementos es el término, es decir, la palabra, la unidad lingüística o léxica, un conjunto de sonidos que conforman el vocablo seleccionado. El segundo elemento es el significado, que remite al campo semántico y todo lo que implica la idea abstracta detrás de las palabras, tanto en su origen etimológico como ligado al contexto. El tercer elemento es el referente empírico o la realidad a la que está ligada el significado. Cuando estos tres elementos no están armonizados, nuestra conceptualización enfrentará problemas.

En la ciencia política, es muy importante tener conceptos operacionalizados y empíricos. La Teoría de la Medición señala que un concepto no puede medirse directamente. Los conceptos se miden indirectamente a través de indicadores especificados por las operaciones. Según Adcock y Collier (2001) hay diferentes niveles para conceptualizar: el Nivel 1 incluye el análisis de los antecedentes del

concepto. La tarea es investigar la constelación de significados a un concepto dado. Se deben explorar los temas más amplios relacionados con los antecedentes del concepto a la luz de la comprensión de los valores, indicadores y el concepto sistematizado. El Nivel 2 tiene que ver con el concepto sistematizado, es decir, la formulación de un concepto utilizado por un académico o grupo de académicos que sostienen en común una definición explícita, lo que genera escuelas de pensamiento. Los conceptos sistematizados pueden encontrarse en la literatura académica, que ha sufrido revisiones por pares académicos para que se permita su utilización. En esta fase ya son observables los indicadores para clasificar o calificar los casos. El Nivel 3 se refiere a la medición y a la operacionalización. Se deben aplicar valores para los casos analizados, así como a los valores asignados. Por último, el Nivel 4 tiene que ver con los valores y casos de los indicadores. Estos indicadores pueden definirse como variables y hay de tres tipos. En primer lugar, las variables nominales se refieren a valores que se clasifican de acuerdo a un conjunto de categorías o atributos. Por ejemplo: género, religión o partido político. En segundo lugar, las variables ordinales son las variables que tienen un orden o jerarquía de categorías, pero sin ser numéricas como, por ejemplo: el Nivel Socio Económico (NSE), el nivel educativo, el grado de aprobación al presidente y el puesto o categoría laboral dentro de una empresa. En tercer lugar, las variables numéricas o de escala, son aquellas variables cuyas categorías tienen un orden preestablecido y el espacio entre una categoría y otra es el mismo, como el ingreso expresado en cantidad numérica, tales como la edad o los años de experiencia. Por ello, un concepto bien formulado deberá tener un término o vocablo exclusivo, así como un significado excluyente de otras palabras o vocablos y finalmente, un referente empírico que pueda observarse en indicadores o variables como las mencionadas. Pero ¿qué sucede cuando estos requisitos no se cumplen efectivamente? Si hay desequilibrio en los tres requisitos del concepto entonces se pueden encontrar conceptos ambiguos, vagos o banales.

Conceptos ambiguos, vagos o inespecíficos y banales

Los conceptos ambiguos se refieren a los conceptos en los cuales cuando entre el término y el significado no hay una relación precisa, tal y como puede observarse con claridad en los intentos de traducir (significado y término) categorías como las de *free rider*, *accountability* o *responsiveness*, o neologismos como “empoderamiento”, “gobernanza”, entre otros. Es decir, que entre el vocablo y el significado no se logra del todo hacer una relación que lo haga distinto, excluyente de otros existentes. Por ejemplo, en el caso de *Governance*, el vocablo en inglés pareciera tener relación con los vocablos y significados de gobernabilidad o democracia, ambos relacionados a la inclusión de múltiples actores en la escena pública. Harlan Cleveland fue el primero en introducir el término ‘gobernanza’ como una alternativa a la administración pública

(Cortés 2020). A mediados de los años 1970, el mismo autor dijo que ‘la gente quiere menos gobierno y más administración’. La gobernanza se define como organizaciones que no trabajan en pirámides con control real, sino como organizaciones horizontales, consultivas y consensuales. Frederickson (2004) encontró en su investigación siete aplicaciones de la gobernanza: eficiencia, transparencia, meritocracia, igualdad, interdependencia jurisdiccional, el Estado como regulador de servicios, no como servicio. proveedor y, por último, existencia de redes. Por otro lado, Offe (2009) encuentra que la gestión es un concepto vacío como la globalización porque apunta a observar “estructuras” y “procesos”, pero no es un verbo y no se puede “hacer” gestión. Su carácter “multilateral” y “en red”, que identifica un gran número de actores involucrados, lo hace dependiente de acciones y consecuencias. Aun así, tanto globalización como gobernanza son términos que siguen generando múltiples trabajos académicos y debate, aunque sigan siendo en lo formal, conceptos ambiguos, ya que otras palabras se pueden referir a lo mismo como democracia representativa, gobernabilidad que son términos que también hacen referencia a la misma esencia.

Los conceptos vagos o inespecíficos existen cuando no se determina claramente el objeto al que refiere ese significado, como, por ejemplo, puede visualizarse en la discusión en torno al “giro a la izquierda latinoamericano”. Esta definición refería a formatos muy diversos de izquierda y multiplicidades de modalidades de cambio o viraje (Stoessel, 2014). Por ejemplo, Márquez (2022) ha identificado tres ciclos de cambio político, que están asociados con ciertas perspectivas ideológicas en las últimas décadas (Levitsky y Roberts, 2011; Weyland et al., 2010; Sánchez y García Montero, 2019; Alcántara, 2016). Primero, la transición a la democracia, que incluye la implementación de políticas económicas después del Consenso de Washington en la década 1990-2000. En segundo lugar, cuando los gobiernos de la izquierda moderada y la radical llegaron al poder (Weyland, 2010; Weyland, Madrid y Hunter, 2010) en diversos países de la región como parte del auge comercial (1998 y 2013). Y por último, señala un ciclo fruto del regreso de algunos gobiernos en respuesta a las políticas sociales de los gobiernos anteriores después de fin de año en que existió aumento de precios de las materias primas (2013-2018). En esta propuesta se observa claramente que el giro a la izquierda como concepto nos refiere a distintos significados, por lo que es inespecífico.

Los conceptos banales existen cuando no hay una clara sintonía entre el término y sus referentes. Por ejemplo el autor Robert Dix (1989) en la obra *Cleavage Structures and Party Systems in Latin America* señala los límites y las dificultades de utilizar el término “partido Catch-all” en América Latina cuando el referente histórico del término es completamente diferente del anclaje histórico en el que se basó la formulación

del concepto, en este caso, europeo. Si se intenta analizar el partido “atrapa todo” en América Latina, donde no existe una tradición ideológica ni organizativa como sí existió en Europa, entonces el término se vuelve banal ya que la mayoría de los partidos políticos entrarían en este término. Del mismo modo está el ejemplo de Carmen González Enríques (1995) quien plantea la poca capacidad explicativa del término “transición a la democracia” en los países de Europa Central y Oriental, ya que esta región sufrió una transformación de mayor envergadura (política, económica, identitaria, entre otras) que los casos de Europa Meridional y América del Sur en los que se formuló el concepto. Además, de no ser comparable con otras regiones, en la misma región latinoamericana éste fenómeno es muy diverso en Argentina donde se llevaron a cabo elecciones en 1982 después de una dictadura y en México, donde se toma la alternancia del año 2000 como uno de los indicadores de transición, así como las leyes de 1965 y 1977 y las elecciones de 1982 como referentes también de que algo estaba cambiando en la democracia mexicana. Por ello, se le considera concepto banal pues el término no corresponde a un referente empírico sólido o consistente.

Para finalizar este apartado, se muestra el ejemplo del concepto de “Poliarquía” en comparación con la clasificación de especies animales detallado en el trabajo de Bautista (2019) donde pueden observarse con claridad los atributos o componentes del concepto, así como la categoría primaria o secundaria a la que es asignada.

Conceptos Clásicos y Construcción de Subtipos							
	Categoría	Atributos o Componentes del Concepto					
		Atributos básicos o Generales			Atributos Diferenciadores o Adjetivadores		
Categoría Primaria	Perro	A	B	C			
Subtipo categoría secundaria	Ovejero	A	B	C	D		
	Spaniel	A	B	B		E	
	Caniche	A	B	C			F

Figura 2. Conceptos clásicos y construcción subtipos Fuente: Bautista (2019)

Como puede observarse en el cuadro de la categoría animal, “perro” es la categoría primaria que tiene ciertos atributos básicos o generales propio de su especie. Sin embargo, también existen subcategorías o tipos de perro, al compartir éstos los atributos generales pero también atributos diferenciadores o adjetivadores como los señalados con las letras D, E y F.

Atributos del concepto de "Poliarquía"	
Autor	Atributos
Dahl (1989: 221)	1- Autoridades publicas electas 2- Elecciones libres y limpias 3- Sufragio universal 4- Derecho a competir por cargos públicos 5- Libertad de expresión 6- Información Alternativa 7- Libertad de asociación
Atributos que se anexan a la propuesta de Dahl para "ajustarlo" al contexto Latinoamericano	
Karl (1991:391)	8- Control civil sobre las Fuerzas Armadas
O'Donnell (1996: 222 y 223)	9- Finalización de los mandatos en gobiernos electos 10- Plena capacidad decisoria de los gobiernos electos (ausencia de actores de veto no electos) 11- Disponibilidad de un territorio indisputado de plena ciudadanía 12- Expectativas positivas de la vigencia de las condiciones poliárquicas

Figura 3. Atributos de Poliarquía. Fuente: Bautista (2019)

Como puede observarse en la figura 3 las nociones anglosajonas (Dahl) y latinoamericanas (O'Donnell) difieren sobre todo en cuanto a procesos, actores del contexto y la región analizada. Por ejemplo, si se compara Argentina con México, hay diferencias en cuanto al término de los mandatos y los actores de veto no electos debido a que mientras en Argentina había golpes de Estado por parte del Ejército, en México el Ejército mantenía el orden del partido hegemónico. De esta manera el concepto de Poliarquía logra un equilibrio en su término, significado y referente empírico. A partir de este ejemplo ¿Podrá ser "Inteligencia pública" un concepto válido?

Antecedentes del concepto de "inteligencia pública"

Siguiendo la metodología de la creación de un concepto se hizo una revisión limitada pero suficiente de los antecedentes de los términos de inteligencia y de público. Debido a que este concepto no existe en la literatura politológica formal, se recurrió al concepto más cercano en la literatura de las ciencias sociales. Se tomó la decisión de seguir la pista a los conceptos de "Inteligencia", "público", "inteligencia colectiva" e "inteligencia de enjambre" debido a la gran cantidad de artículos académicos y referentes que se encontraron como producción académica. No se buscará definir participación ciudadana, sino, sólo desafiar al lector a replantear las palabras que utiliza de manera cotidiana con la metodología de creación de los conceptos antes mencionados. ¿Resulta pertinente replantear las palabras que utilizamos a fin de

evitar la banalización de nuestras reflexiones?

Análisis del Primer vocablo: Inteligencia

Para empezar, ¿cuál es el significado del término “inteligencia”? Moreno et. al. (1998) hacen un recuento del concepto de inteligencia desde una perspectiva histórica y de escuelas sociológicas y psicológicas. Las nociones las dividen en dos: en la inteligencia entendida como un proceso y en segundo, la inteligencia enfocada a un objetivo. La primera es de acuerdo a Mayer (1983): “las características cognitivas internas relativas a las diferencias individuales en el rendimiento, para la resolución de problemas”. Según Weschler (Marina 1993) la inteligencia significa: “la capacidad global del individuo para actuar de forma propositiva e intencional, para enfrentarse eficazmente con su medio”. En este mismo sentido, para Gardner (2001 p. 45, Villamizar y Donoso 2013) la inteligencia es “un potencial biopsicológico para procesar información que se puede activar en un marco cultural para resolver problemas o crear productos que tienen valor para una cultura”. Es esta segunda definición de inteligencia a la que se le atribuye un incipiente componente público o colectivo, es decir, en relación con su colectividad debido a que involucra un beneficio (resolver problemas o crear productos) que tienen valor para la cultura en la que viven. Si bien no se trata de una conclusión tajante, y no es el objetivo de este artículo profundizar sobre otros conceptos como cultura sino de una conclusión de las definiciones antes dadas al término. Y en este sentido se podría inferir que para este autor el objetivo de la inteligencia tendría que ser para beneficiar a su entorno.

En este componente “colectivo” de la inteligencia, Majfud (2008) considera que la inteligencia está asociada a las ideas y a la educación. Para él, toda idea es siempre colectiva, pues nadie puede crear una sola idea ex nihilo, y mucho menos una mentalidad. Casi todas las definiciones de inteligencia tienen un fuerte significado biológico pero para él la educación es inteligencia colectiva. Eso no es un problema el número de neuronas, así como las conexiones convenientes que podemos construir entre los individuos en la sociedad y en todas las sociedades. En el mundo de la creación inteligente: un artista, tecnológico, filosófico y científico la inteligencia puede ser el factor que marca la mayor diferencia entre las personas. Pero en la sociedad en general, así como también en las sociedades académicas, no es la inteligencia, sino la educación lo que determina la mayor diferencia entre individuos, grupos y sociedades.

En el trabajo de Toca Torres (2014) inspirado en colonias de insectos se hace referencia a la “inteligencia de enjambre” (Bonabeau et. al. 1999, Beni et. al. 1989) que implica la actuación de diversos agentes individuales ocupen uno o dos ambientes

dimensionales para generar modelos y autoorganizarse mediante interacciones con vecinos cercanos. Así, esta inteligencia colectiva es también “cualquier intento por diseñar algoritmos o mecanismos para la solución de problemas, inspirados en la conducta colectiva de colonias de insectos sociales” (Martinoli 2001, p. 315). De esta manera definen “inteligencia colectiva como (...) una conducta que emerge de un grupo de (agentes) que viven en (colectivo) (...) que siguen reglas simples y no necesitan supervisión. La conducta de enjambre se convierte en inteligencia colectiva cuando un grupo puede usarla para resolver un problema colectivamente, de forma tal que los miembros que forman parte del grupo no lo pueden hacer de forma individual” (Fisher 2009).

El estudio está enfocado en analizar colonias de abejas y de hormigas. La “Optimización de Colonias de Abejas” (OCA) es un sistema de inteligencia colectiva donde el representante de bajo nivel es la abeja. Es el nombre que se le da al comportamiento colectivo de orientación. Entre sus características resaltan: a) trabajo en equipo organizado, b) comunicación bien coordinada, c) coordinación en la división del trabajo, d) implementación simultánea de las tareas, e) personas especializadas y comunicación tejida. (Duarte et. al. 2008 y Kaur y Goyal 2011). En cuanto a la “optimización de colonias de hormigas” (OCH) se toma en cuenta también el rastro de feromonas que dejan las hormigas y cómo esta influye en su comunicación y comportamiento.

Bonabeau et al. (1999) hacen énfasis en el sistema de inteligencia de enjambre para resolver problemas globales. Reconocen que los problemas requieren un conocimiento profundo no sólo del comportamiento individual sino también para determinar las interacciones entre éstos para producir un comportamiento global.

Entonces, de lo que se trata es cómo coordinar las interacciones entre los individuos para lograr soluciones efectivas a problemas difíciles (Bonabeau y Meyer, 2001). Cabe recordar que las interacciones no lineales entre los componentes del sistema se encuentran en cada sistema con las diversas partes del entorno con las que están asociados (Gallopín, 2000). Desde los tomadores de decisiones hasta la integración de todos los agentes para resolver un problema específico. Es necesaria así la cooperación social para encontrar un criterio para un grupo de usuarios cuya inteligencia se puede integrar en un entorno de insuficiencia e incertidumbre (Thanh, 2008).

En el caso de las abejas, termitas y hormigas como especies sociales existen patrones de comportamiento bien coordinado y distribuido. La inteligencia conectada o colectiva se valora en las colonias cuando los vecinos intercambian información compleja,

con muchos estímulos para al fin procesarla y así cambiar su comportamiento para tomar decisiones de acuerdo colectivo. Es decir, el agente pierde su individualidad y se debe comprender como una red. La red se define como un modelo estable, de agentes independientes y autoorganizados (Morcşöl y Wachhaus, 2009). Aquí pierde importancia el individuo y lo que importa es el complejo, la red y el sistema organizativo de todos estos componentes conectados e interactuando. Estos agentes se consideran entonces agentes conectados y tienen las siguientes características: a) autonomía para que el agente pueda actuar activamente en tareas relacionadas sin intervención externa; b) adaptabilidad, se refiere a su capacidad para percibir y adaptarse al entorno y c) coordinación que le permita realizar acción conjunta. (Vesterby, 2008).

Análisis del Segundo vocablo: Pública

La distinción entre lo público y lo privado está presente en la literatura desde un punto de vista territorial, legal o arquitectónico. Sin embargo, en la filosofía política también hace referencia a la misma idea de civilización humana política y de comunicación que se ha manifestado sobre todo en los escritos de Hannah Arendt y Jürgen Habermas.

Para Arendt, lo *público* como idea hace referencia a la pluralidad y a la interacción en común de los seres humanos. Para Hannah Arendt lo público es el espacio de convivencia humana pues para ella “el mundo no coincide con la naturaleza o el cosmos sino que es el lugar de aparición de los sujetos, el espacio público de encuentro con ellos mismos y con los demás. Estar en el mundo es estar entre los hombres, es el *inter homines esse* que en los griegos coincidía con la *poli* y fuera del cual no podría concebirse una vida verdaderamente humana”(Sahui 2002). Asimismo, Hannah Arendt afirma en *La Condición Humana* que “el significado más elemental de las dos esferas indica que hay cosas que requieren ocultarse y otras que necesitan exhibirse públicamente para que puedan existir” (p. 79).

Para Tapias (2005) la visión de Arendt sobre la división entre lo público y lo privado se puede observar en su visión del Nacimiento, pues “con ello la natalidad como la más pura acción sólo es posible en la conjugación y distinción entre las esferas pública y privada (...) (ya que) siendo el nacimiento lo más privado, que es posible sólo a través del cuerpo como la más eminente forma de aparecer en el mundo, lo convierte en la categoría principal de la acción que es la actividad humana que constituye la esfera pública-política”.

El filósofo Habermas aborda la cuestión de la *Öffentlichkeit* o espacio público como

un resultado contemporáneo resultado del capitalismo y de la sociedad burguesa (Barrionuevo y Rodríguez 2019). La traducción “Öffentlichkeit” como ‘espacio público’ se debe a que el propio Habermas vincula el término con metáforas arquitectónicas: asambleas, escenarios, foros, o sea lugares públicos’. Además de las metáforas físicas también existen conceptos espaciales: medios de comunicación, de los lectores, espectadores, etc.

Por ello, lo público lo entiende el autor “como el lugar donde los ciudadanos se comportan como un “cuerpo público”, siendo fundamental para su constitución tres niveles histórico-sociales: la familia, el público y los espacios públicos literarios. El espacio de la opinión pública es una red para la comunicación de opiniones, en la que los flujos de comunicación quedan filtrados y condensados en opiniones públicas en torno a un tema específico, el cual se reproduce a través de la acción comunicativa. Los canales de comunicación del espacio público, por tanto, están conectados con los de la vida privada, así el entendimiento intersubjetivo predominante en la práctica comunicativa cotidiana se mantiene en la comunicación entre extraños, la cual se efectúan en espacios de opinión pública ramificados” (p.154).

Lo público en términos arquitectónicos es importante si seguimos preguntándonos dónde es que se desarrolla la inteligencia pública, que va de la mano con la *polis*, la ciudad amurallada que sirvió a los griegos para definir la política como todo lo que pasa en la ciudad (Sartori 1996). Gamboa (2003) dentro del contexto del desarrollo capitalista, hace un recuento del espacio público y la ciudad desde el siglo XIX, comenzando por París y su máxima expresión en el Boulevard, hasta el desarrollo de los edificios públicos hasta llegar a convertir la ciudad como “fábrica”. Después, reconoce cómo “la casualidad, la oferta múltiple y aleatoria de actividades y servicios, la polivalencia de ciertos espacios urbanos o de partes de la ciudad que caracterizaban la ciudad del siglo XIX, desaparecen para abrir paso a la zonificación: los barrios residenciales, los centros de oficinas y de negocios, los centros comerciales son las formas que ha adquirido esta separación en el siglo XX”. Y finalmente, la importancia de “los centros históricos y que emerge nuevamente la forma urbana, es decir el alto nivel de definición formal, física, que poseen sus edificios como conjunto, sus calles, sus plazas, jardines y elementos singulares”.

Así pues, como lo menciona Fonseca (2014) “Los espacios públicos son lugares en la ciudad donde las personas ocupan y circulan de manera continua a través de su vida cotidiana. Es decir, es donde sucede todo lo público. Lugares en común dentro de una sociedad, que son diseñados para distintos usos, según la necesidad o funciones para los que han sido creados. En otros casos, los espacios ya existentes toman funciones

específicas según las necesidades de sus usuarios.” Por ello, estas ideas completan el significado de lo público en términos físicos y arquitectónicos con los simbólicos que ya se citaron anteriormente.

Reflexión de la exclusión de los conceptos “inteligencia pública vs. inteligencia colectiva”

Después de haber analizado por separado los términos, ahora se hará una síntesis para discutir la pertinencia de “inteligencia pública” como nuevo concepto que sea excluyente de “inteligencia colectiva”. Para ello, se hará una síntesis de los términos, significados y referentes empíricos analizados en cuanto a: a) el objetivo público y privado de la inteligencia b) la interferencia de las élites y desigualdades entre los individuos

En primer lugar, sí son conceptos excluyentes porque la inteligencia colectiva puede referirse a temas de índole privada, mientras que la inteligencia pública haría referencia sólo a temas públicos. Ngoc (2008) utiliza la teoría del consenso para explicar que la inteligencia (*intelligence*) de la colectividad es resultado de la unión del conocimiento (*knowledge*) de los miembros en relación a su contexto. Es ahí donde está la clave de la inteligencia colectiva: la relación del individuo o miembro con la colectividad y las ventajas que obtiene de ésta. Pero para el caso de la inteligencia pública tendríamos que referirnos no sólo a organizaciones privadas sino a todo lo que tenga que ver con lo público, previamente discutido.

Como lo afirman Flores et. al. (2022) La inteligencia colectiva hace referencia a cómo las organizaciones sociales -grupos, tribus, corporaciones, grupos, gobiernos, naciones, gremios, etc... - se unen para compartir y colaborar, encontrando ventajas individuales y un colectivo más grande que si cada participante permaneciera solo. La Inteligencia colectiva se entiende como una economía agregada positiva. Estrictamente en el nivel conductual y dejando de lado el nivel simbólico de la cultura, la inteligencia colectiva de las comunidades no es una prerrogativa exclusivamente humana, como se ha mencionado antes se ha observado en muchas especies animales, desde un hormiguero hasta una manada de lobos del pescado, donde el nivel de crisis es claramente más prudente que sus componentes individuales. En las sociedades humanas coexisten diferentes formas de inteligencia colectiva, como por ejemplo, un equipo deportivo, una banda de música: cada miembro es un experto que sabe qué hacer en el momento adecuado en relación con la situación global percibida. El equipo trabaja como una unidad coordinada; es homogéneo sin una estructura jerárquica que oriente el seguimiento de la información.

En segundo lugar, entre los límites con que se cuentan las colectividades en el terreno público está en primer lugar, el número limitado de participantes que pueden comunicarse efectivamente. Esto tiene que ver con la teoría de la clase política (Mosca 1894) o de las élites (Pareto 1919) que ha demostrado cómo las minorías organizadas generan las condiciones y organización necesaria para dirigir a las masas. También, según la teoría de Robert Michels (1919) es una minoría de los partidos políticos quienes toman las decisiones y llevan adelante a toda la organización (Ley de hierro de la oligarquía). Generalmente, lo público y la opinión pública está dominada por los actores con veto, que trabajan desde un punto de vista individualista y buscando el máximo beneficio propio, muy distinto del ideal colectivo o público de la utilización de la inteligencia.

Sin embargo, las teorías pluralistas que están en auge en los últimos años han dado pie a una resignificación de lo público, sobre todo en cuanto a lo femenino y lo masculino. Además, la esfera privada y pública a partir de la pandemia por la COVID-19 resignificó el lugar de trabajo a niveles privados (home office), así como la inclusión de más voces que habían estado marginadas del espacio público (indígenas migrantes, comunidad LGTB+++ , personas con discapacidad, etc.) ahora se incluyen en las agendas públicas. Del mismo modo la Inteligencia Artificial a la cual tiene acceso actualmente toda la humanidad. Por lo tanto, las estructuras jerárquicas si bien se han pluralizado, también han dado pie a la transformación de las instituciones como se habían conocido hasta ahora.

Conclusiones de la pertinencia o no del concepto “Inteligencia pública”

La inteligencia pública como concepto podría acuñarse si se delimita hasta dónde llega lo público. Sin embargo, no existe un referente empírico que lo respalde aún más allá de los ejemplos de la inteligencia de enjambre y que sobre todo se pueden observar en organizaciones con objetivos privados. En el momento en que cada unidad privada busca su interés colectivo de grupo entonces se puede hablar de una inteligencia colectiva, pero dentro de los límites de éste. ¿Cuál sería el ámbito de acción o el objetivo de lo público?

Si se busca utilizar el vocablo de inteligencia pública los objetivos tendrían que referirse a un beneficio general, a un bien común que implicaría ignorar que la sociedad está dividida en distintos intereses y objetivos. Como mencionó Shumpeter (1942), el bien común es algo casi inexistente, por lo que para él, la participación ciudadana no sería del todo pública. Su argumento es que entre las masas no hay un bien común a perseguir, debido a que ésta está dividida entre múltiples intereses. Esto es tangible en la existencia de los grupos de interés, asociaciones civiles, empresas,

diferencias de género e ideología (Márquez y Montaña 2023) y demás grupos de personas que buscan objetivos opuestos, generalmente explicados por los clivajes o fracturas de la sociedad (Lipset y Rokkan 1977).

Si el vocablo pudiera utilizarse como una ideología (una realidad a la que se aspira llegar, pero que no existe) tendría en primer lugar, delimitar sus alcances en términos de sus objetivos públicos. Podríamos pensar si estos objetivos públicos de la ciudad o del contexto delimitado (una ciudad, un estado, una nación) ¿no sería interés de los gobiernos? ¿No sería entonces el gobierno en turno quien buscaría un beneficio general y utilizaría a los mejores perfiles para lograr dicho entendimiento? Según Anthony Downs (1992) este deseo general de bienestar estaría sólo limitado por quienes son opuestos al partido político en el poder y los problemas de la oposición o de los grupos excluidos que no se han querido atender. Así entendido entonces, la inteligencia pública no se refiere más que a la gobernabilidad o a la gobernanza, es decir, a la interacción de grupos e individuos desde el gobierno con otros actores con sus propios intereses y visión del mundo para atender la colectividad: empresas, sociedad civil organizada y otros actores con veto. A menos que en algún momento un ente central pudiera encontrar un interés común entre todas las divergencias y lograr que cada miembro y elemento de gobierno, universidades, asociaciones civiles, empresas y otros actores con veto, trabajaran juntas para beneficio de todos, sin necesidad de supervisión, con roles estrictamente definidos y sobre todo, con una comunicación efectiva y con la búsqueda de los mismos objetivos. Entonces así, tendríamos una verdadera inteligencia pública.

Bibliografía

- Ardila, R.: Inteligencia. ¿Qué sabemos y qué nos falta por investigar? *Rev. Acad. Colomb. Cienc.* 35 (134): 97-103, 2011. ISSN 0370-3908.
- Arendt, H. *La condición humana*. Paidós. 2009.
- Ayala, L. (2005). *Hacia una definición de lo Público*. Bogotá: ESAP.
- Barrionuevo, S. J., & Rodríguez, Y. R. (2019). El concepto de 'espacio público' en Habermas: algunas observaciones a partir del caso ateniense. *Daimon Revista Internacional de Filosofía*, (77), 151-163.
- Bautista Lucca, J. (2019). Los conceptos en la política latinoamericana comparada. *Espiral (Guadalajara)*, 26(74), 9-48.
- Flores, J. M. V., Morales, M. B. B., Sarmiento, L. K. C., & Espino, C. E. M. (2022). Inteligencia social y convivencia escolar en una institución pública del Perú. *Revista Boliviana de Educación*, 4(6), 40-51.
- Fonseca Rodríguez, J. M., (2014). La importancia y la apropiación de los espacios

- públicos en las ciudades. *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, (7), Gamboa Samper, P. (2003). El sentido urbano del espacio público. *Bitácora Urbano Territorial*, 7(1), 13–18. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18775>
- Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1992). Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. In *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 231-273). Ariel España.
- Márquez Romo, C., & Montaña Reyes, M. (2023). Legisladores y aborto en América Latina: entendiendo la tríada género, religión e ideología. *América Latina Hoy*, 92, 95–116. <https://doi.org/10.14201/alh.28439>
- Majfud, J. (2008). La inteligencia colectiva. *Revista Iberoamericana de Educación*, 45(2), 1-3.
- Molero Moreno, C., Saiz Vicente, E., & Esteban Martínez, C. (1998). Revisión histórica del concepto de inteligencia: una aproximación a la inteligencia emocional. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 30(1), 11-30.
- Nguyen, N. T. (2008). Inconsistency of knowledge and collective intelligence. *Cybernetics and Systems: An International Journal*, 39(6), 542-562.
- Romo, C. M., & Vidal, X. R. (2022). El giro a la izquierda y las fuerzas armadas: convergencia y polarización ideológica en América Latina. *RES. Revista Española de Sociología*, 31(2), 1.
- Sahuí, A., (2002). Hannah Arendt: Espacio público y juicio reflexivo. *Signos Filosóficos*, (8), 241-263.
- Sartori, G. (1996) *La política. Lógica y Método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Tapias Torrado, N.R. (2005). Lo privado y lo público en el pensamiento de Hannah Arendt *Universitas Philosophica*, 71-86.
- Torres, C. E. T. (2014). Inteligencia colectiva: enfoque para el análisis de redes. *Estudios Gerenciales*, 30(132), 259-266.
- Villamizar, G., & Donoso, R. (2013). Definiciones y teorías sobre inteligencia. Revisión histórica. *Psicogente*, 16(30).

El reclutamiento forzado de jóvenes en Jalisco, 2010-2025: una aproximación preliminar

Forced Youth Recruitment in Jalisco, 2010–2025: A Preliminary Approach

Igor Israel González Aguirre¹

ORCID: 0000-0002-8608-0130,
González Aguirre, I. I.

1. Universidad de Guadalajara

González Aguirre, I. I. (2026).
El reclutamiento forzado de jóvenes en Jalisco, 2010-2025: una aproximación preliminar. *Concordia*, 3 (Núm. Monográfico), 139-158.

Recibido: 12/02/2026
Aprobado: 20/04/2026

Resumen: Esta intervención explora el fenómeno del reclutamiento forzado de jóvenes en Jalisco (2010-2025). Esto implica su incorporación a estructuras criminales mediante coerción y amenaza que anulan la agencia individual. El periodo analizado abarca la consolidación de las agrupaciones criminales y visibiliza la intensificación de las violencias, el control territorial y el aumento de las desapariciones. Se sostiene que el reclutamiento transitó de un paradigma de adhesión voluntaria, asociada con la narcocultura, hacia lógicas de mercado basadas en la coacción sistémica. Con base en la evidencia documental, se identifican tres zonas críticas con funciones específicas: la Región Valles; la región Altos Norte; y el Área Metropolitana de Guadalajara. Finalmente, se propone una reflexión sobre elementos de política pública enfocados en atenuar este flagelo.

Palabras clave: Juventud; violencia; crimen organizado.

Abstract: This article explores the phenomenon of forced youth recruitment in Jalisco (2010-2025). This entails their incorporation into criminal structures through coercion and threats that nullify individual agency. The analyzed period covers the consolidation of criminal organizations and makes visible the intensification of violence, territorial control, and the rise in disappearances. It is argued that recruitment shifted from a paradigm of voluntary adherence, associated with narco-culture, toward market logics based on systemic coercion. Based on documentary evidence, three critical zones with specific functions are identified: the Valles Region; the Altos Norte Region; and the Guadalajara Metropolitan Area. Finally, a reflection is proposed on public policy elements aimed at attenuating this scourge.

Keywords: Youth; violence; organized crime.

Introducción: Los contornos de la violencia contemporánea

Es innegable que la violencia se ha tornado un componente central para la constitución de la vida social contemporánea. En nuestro país, lo anterior ha adquirido matices sombríos en los últimos lustros, sobre todo en la región occidental. La evidencia sugiere que la naturaleza de este flagelo ha transitado del «murmullo sigiloso al estruendo espectacularizante» (Bautista, 2016; González, 2022). Ello ha traído consigo la necesidad de instrumentar nuevas herramientas conceptuales para comprender mejor este fenómeno. Esto se debe a que la violencia perpetrada por el crimen organizado ya no puede entenderse solo a través de su dinámica instrumental o utilitaria (orientada ya sea a la aniquilación de un rival o ya sea enfocada al control económico y político de ciertos territorios).

Por el contrario, tal como lo señala Reguillo (2015; 2021), resulta cada vez más evidente que dicho flagelo cuenta con una naturaleza performativa. Desde esta perspectiva, el entrecruce de conceptos como el de *horrorismo* (Cavarero, 2009) y el de juvenicidio (Valenzuela, 2015) traza un conjunto de coordenadas fundamentales para entender cómo determinadas vidas juveniles son sistemáticamente precarizadas en entornos atravesados por la violencia estructural y por la criminalidad. Esto transforma a determinados sectores de la población joven en «mano de obra desechable» para las economías ilegales (Bonvillani, 2022). Como veremos más adelante, todo ello pone de relieve una reconfiguración crucial de los modos en los que se despliega el crimen organizado para la captación: de estrategias de seducción basadas en la narcocultura como referente identitario hacia mecanismos de extracción violenta de recursos humanos desechables cimentados en lógicas mercantilistas.

De este modo, no resulta descabellado señalar que el estado de Jalisco se ha convertido poco a poco en un polo crucial en el que se concentra significativamente el reclutamiento forzado. Esto es así porque las agrupaciones criminales han puesto en marcha distintas tácticas para consolidar su expansión territorial. En buena medida, dichas tácticas se han fundamentado en el uso extremo de la violencia, en la diversificación de actividades criminales (Jones, 2018) y, sobre todo, en la captación/captura masiva de jóvenes para incorporarlos a sus estructuras operativas (Murphy y Rossi, 2020; Sampó *et al.*, 2023; Prieto-Curiel *et al.*, 2023). Desde esta perspectiva, vale la pena interrogarse acerca de cómo ha evolucionado este fenómeno en Jalisco en los años recientes. De manera específica, se precisa explorar cuáles son algunas de sus características y cómo se despliegan territorialmente. También es importante asomarse a los factores que dan cuenta de la transición de un modelo basado en la adhesión voluntaria a un modelo anclado en el reclutamiento forzado. De este modo, en esta intervención se revisa dicho fenómeno durante el período 2010-2025. En este

sentido, además de la parte introductoria, el artículo está dividido en tres grandes secciones. En la primera se desarrolla un marco analítico fundamentado en cuatro ejes: 1. La transformación de la naturaleza de lo violento, desde formas instrumentales hacia expresiones más performativas; 2. La condición juvenil examinada a través del concepto de juvenicidio; 3. La reconfiguración del crimen organizado en Jalisco y la consolidación del reclutamiento forzado; y 4. La identificación de las regionales jaliscienses en las que este flagelo se concentra con mayor intensidad. Finalmente, en las conclusiones se exponen algunas reflexiones que sintetizan los principales hallazgos y, al mismo tiempo, presentan algunos elementos de política pública enfocados a la atención de esta problemática.

1. La transformación de la naturaleza de lo violento

Sin duda, en los años recientes, lo violento en nuestro país ha experimentado cuando menos dos grandes transformaciones. Por una parte, se observa que en las últimas tres décadas ha operado en un desplazamiento del núcleo alrededor del que solía articularse la violencia. Ello sobre todo en el ámbito de las muertes y las desapariciones en las que —por acción u omisión— el Estado ha desempeñado algún rol. Desde hace por lo menos dos lustros, el factor que acuerpa lo violento se ha desplazado. Antes, dicho factor tenía un eje ideológico-político, con efectos relativamente localizados: quien desaparecía y/o moría era un sector más o menos delimitado de la población (i. e. la disidencia política; los grupos subversivos). Hoy tales efectos se han fragmentado y dispersado por todo el entramado social. Ello al grado de que la vida se ha transformado en una mercancía que ha generado una industria perversa, cuyo trabajo consiste en, básicamente, distribuir la muerte (Jiménez, 2017; Valencia, 2010). Esto ha visibilizado un conjunto de aspectos que inciden de forma fundamental en la constitución y el despliegue de la vida social y política de la nación. Por una parte, como se dijo más arriba, se ha puesto de relieve tanto una profunda erosión de la capacidad instituyente del Estado (Lewkowicz, 2004; González, 2017) como el surgimiento de condiciones límite en las que sectores específicos de la población aparecen como prescindibles. Como puede verse, la violencia en nuestro país ha mutado poco a poco; y ha transitado *de ser un murmullo tras bambalinas a un estruendo que ocupa un lugar central y visible en el escenario público* (González, 2022). Habitamos la era de la nuda muerte, por decirlo *à la* Agamben (1998). Tal como lo señalan Cavarero (2009) y Reguillo (2021), en nuestro presente el horror se ha convertido en una categoría analítica y lo violento hoy es performativo: los actos violentos mediante los que se despoja a alguien de la vida ya no son suficientes. Tal como lo señalan las autoras citadas, este lenguaje se inscribe en lo público con una gramática particular, con reglas, rituales y códigos propios, que estructuran un orden paralegal desde el que también se dota de sentido al mundo. Se ha transitado, pues,

de una violencia utilitaria a una violencia que exhibe su poder —Reguillo *dixit*—.

1.1. De la violencia instrumental a la violencia expresiva

Como vimos en el apartado anterior, cada vez es más evidente que lo violento ha adquirido dimensiones performativas que reconfiguran su naturaleza y los efectos sociales que genera. En este sentido, es relevante distinguir entre violencia instrumental y violencia expresiva. La primera incide sobre objetivos específicos y calculables: eliminar competidores, controlar territorios, proteger rutas de tráfico, castigar traiciones o enviar señales a rivales. Como puede verse, esta es una violencia funcional, es decir, un medio para conseguir un fin; suele buscar poca visibilidad. Ello con la intención de minimizar la atención de las autoridades y la disrupción de las operaciones criminales. En cambio, la violencia expresiva busca comunicar y tiene como finalidad la demostración de poder, generar terror y consolidar simbólicamente la dominación (Reguillo, 2015). Así, la violencia expresiva tiende a la construcción de significados sociales, a establecer jerarquías de poder y a generar economías afectivas del miedo (Reguillo, 2021). Sin duda, el reclutamiento forzado de jóvenes se inserta en el centro de dichas economías. Ahora bien, para profundizar en lo anterior, vale la pena acercarse al concepto de performatividad de la violencia. En términos generales, este ha sido desarrollado sobre todo por Campbell (2014). De manera específica, la performatividad puede ser vista a través del modo en que ciertos actos —en este caso, actos violentos— producen efectos mediante su propia enunciación. En el contexto de la violencia criminal, esto implica que los asesinatos, mutilaciones y exhibiciones de cuerpos no son meramente expresiones de la monstruosidad. Por el contrario, cumplen una función ritualística y regulatoria como parte de un sistema más amplio de control social. De este modo, dispositivos como los narcomensajes —que incluyen actos de violencia orquestada, videos, grafiti, mantas, blogs y narcocorridos— constituyen lo que el autor citado denomina como «narco-propaganda». Esta es una forma de discurso político mediante la cual las organizaciones criminales comunican su poder, establecen legitimidad y desafían la soberanía estatal (Campbell, 2014).

¿De qué manera se vincula lo anterior —las formas expresivas y performativas de lo violento— con el reclutamiento forzado? En primera instancia, es posible afirmar que el reclutamiento forzado puede entenderse como una modalidad de la violencia expresiva que comunica mensajes sobre el poder de las organizaciones criminales; y que se conecta con lo que ya se había señalado antes: la violencia ha transitado de la focalización a la dispersión y, así, el riesgo de morir y de desaparecer se despliega por todo el entramado social. De manera específica, todo ello evidencia una profunda

demostración de poder absoluto sobre, por ejemplo, las vidas juveniles. A ello hay que agregar que los centros de entrenamiento donde se somete a los jóvenes reclutados forzosamente operan como espacios de violencia total. Volveremos sobre este aspecto más adelante. Por el momento, hay que señalar que en dichos espacios se destruyen identidades previas y se construyen nuevas subjetividades mediante técnicas que combinan violencia física, psicológica y simbólica. No hay que perder de vista que el hallazgo de crematorios y de restos humanos en el rancho Izaguirre da cuenta de cómo se produce un interregno en donde la vida es completamente precaria y desechable.

1.2. Juvenicidio: vidas precarias y cuerpos sacrificables

Ya se ha dicho aquí que el reclutamiento forzado no afecta por igual a la población en general. Por el contrario, este fenómeno está configurado alrededor de un fuerte componente juvenil. Desde luego, esta especie de focalización sobre un sector de la población no es fortuita. Más bien, responde a la condición de vulnerabilidad en la que suelen estar las y los jóvenes; lo anterior se acentúa sobre todo en contextos donde prevalece la precarización económica y la exclusión social (Leal e Iañez-Domínguez, 2025). Para comprender por qué algunos sectores juveniles se han convertido en el punto nodal del reclutamiento forzado, es preciso recurrir al concepto de juvenicidio, tal y como ha sido desarrollado por Valenzuela (2015). Dicho término suele referirse a la eliminación sistemática de jóvenes por el simple hecho de serlo. Aunque, en un sentido más amplio, también abarca los procesos de precarización, descuidadización y erosión de proyectos de vida juveniles. Finalmente, traza las coordenadas tanto de la condición límite en la cual se extermina a sectores o grupos específicos de población joven, como el conjunto de procesos sociales que hacen posible que ocurra lo anterior (Valenzuela, 2015). De este modo, las juventudes que habitan contextos de juvenicidio se convierten en lo que Mbembe (2011) denomina «vidas sacrificables» dentro de la lógica de soberanía de los Estados modernos. Tal como lo señala Valenzuela (2015), las juventudes se transforman en cuerpos-territorios que devienen instancias privilegiadas para distribuir la muerte. Este imaginario que sanciona las vidas juveniles como desechables es fundamental para entender el reclutamiento forzado. Este opera precisamente sobre la base de lo anterior: captura cuerpos juveniles considerados prescindibles, los somete a violencias extremas para transformarlos en soldados, y los despliega en confrontaciones donde su muerte es esperada y considerada aceptable. La vida de un joven reclutado forzosamente no tiene valor intrínseco para la organización criminal que lo captura, sino que únicamente sirve por su valor instrumental mientras pueda ser utilizado para, una vez más, distribuir la muerte. Queda claro, pues, que el concepto de juvenicidio permite

analizar la violencia ejercida en contra del sector juvenil de la población no tanto como una suma de actos aislados, sino como un proceso de naturaleza política y de anclaje estructural (e. g. la precarización, la estigmatización, la coerción y, en última instancia, la muerte).

2. El reclutamiento forzado en Jalisco: de la adhesión a la coerción

Sin duda, el flagelo del reclutamiento forzado en nuestra entidad se articula en torno a cuando menos cuatro grandes ejes: 1. El proceso más amplio de reconfiguración del crimen organizado, el cual tiene lugar prácticamente en todo el país; 2. El despliegue espectacularizante de nuevas y más intensas formas de violencia (e. g. violencia expresiva/horrorismo); 3. La incidencia concreta de lo anterior sobre el *juvenicidio*; y 4. La profunda crisis de desapariciones que atraviesa de manera particular al occidente de México. Esta sección presenta un análisis preliminar del reclutamiento forzado en Jalisco durante el período 2010-2025. Para ello se examina su evolución temporal, su distribución territorial y los mecanismos operativos específicos que lo caracterizan. El análisis se basa en datos oficiales, investigaciones periodísticas y estudios académicos que permiten reconstruir, aunque siempre de manera parcial e incompleta, las dimensiones de este fenómeno. En lo específico, se exploran tres momentos clave: 1. La seducción de la narcocultura; 2. La fragmentación del poder criminal; 3. La consolidación del reclutamiento forzado.

2. 1. La seducción de la narcocultura

Durante la primera década del siglo XXI, el reclutamiento llevado a cabo por las organizaciones criminales operó sobre todo a través de mecanismos de adhesión anclados en el mensaje seductor de la narcocultura. Esto es así porque, en tanto marco interpretativo de la realidad, aquella desempeñó un papel fundamental en la construcción de imaginarios que de una u otra forma postulaban a dicha actividad como una vía atractiva de movilidad y ascenso social más o menos acelerado (Becerra, 2020). Esta mostraba como «valores» la valentía machista, la extravagancia y el poder. Como señala Becerra (2023), en la década de los ochenta esta especie de seducción cultural, de imaginario, incidió de manera particular sobre los sectores juveniles marginados. Al respecto, la evidencia sugiere que, en este mismo sentido, el narcotráfico se configuró como un modelo de identificación sumamente efectivo en términos simbólicos (Quiroz *et al.*, 2018; Avendaño *et al.*, 2025). Ello debido a que posibilitaba cierto reconocimiento y prestigio social (Ovalle, 2010; Nateras, 2016). Desde luego, en este contexto resultó cada vez más evidente que la economía ilegal ofrecía una remuneración significativamente mayor que la que se pagaba en los empleos formales (Valencia López, 2022). Además, en comunidades donde el narcotráfico

tenía una raigambre profunda y era casi una institución, los narcotraficantes —sobre todo los más exitosos— contaban con altos grados de legitimidad y respeto entre sus comunidades; es decir, se erigían como referentes de movilidad social (Ovalle, 2010; Córdova, 2011). Aunado a ello, las conexiones familiares y de amistad previas también favorecieron la entrada de los jóvenes al mundo de las economías criminales. No obstante, puede decirse que, durante este periodo (2000-2010), la violencia del narcotráfico tuvo un despliegue relativamente contenido. Desde luego, había confrontaciones entre organizaciones. Sin embargo, éstas se enfocan, sobre todo, en la eliminación de los/as integrantes de organizaciones rivales y en el control territorial. No era frecuente que escalaran hacia las formas de violencia que caracterizarían la década siguiente. Esto se debió, en buena medida, a que la estructura criminal estaba conformada por grandes cárteles más o menos estables que competían entre sí, pero que eran capaces de mantener territorios delimitados. Queda claro, pues, que —como lo veremos enseguida— a partir de 2010, el contexto estatal se reconfigura por disputas, reacomodos y estrategias de control territorial (Chomczyński y Guy, 2025). Esto implicó un aumento de la coerción como mecanismo de incorporación y retención, así como una mayor visibilidad pública del problema.

2.2. *La fragmentación del poder criminal*

No cabe duda de que en las últimas dos décadas el paisaje criminal en México se ha transformado. Este ha transitado de organizaciones delictivas más o menos estables hacia una atomización que propició el surgimiento de entidades de corte paramilitar. En este sentido, lo anterior tiene como correlato la gestión estatal de la ilegalidad: históricamente, la relación entre el Estado mexicano y el crimen organizado operó bajo una especie de «zona gris», en la que la criminalidad era relativamente tolerada (Trejo y Ley, 2020). De hecho, durante el largo periodo en el que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) estuvo en el poder, la regla no escrita señalaba que la corrupción facilitaba la operación de los cárteles —específicamente al Cártel de Guadalajara— (Pansters y Serrano, 2023). Ello a cambio de mantener la violencia bajo control. No obstante, con la reconfiguración del sistema político a finales de la década de los noventa, se erosionaron algunos de estos pactos. De modo que las redes de protección tendieron a debilitarse. En este contexto, los grandes cárteles se dividieron en células más pequeñas y volátiles. Desde luego, estas carecían de las conexiones políticas de alto nivel de las organizaciones de antaño. Por ende, recurrieron a una violencia más agresiva para asegurar su supervivencia y para hacerse de una posición hegemónica en el nuevo entorno. En este contexto, el vacío de poder fue cada vez más evidente. Las agrupaciones delictivas se fragmentaron. En este sentido, surgieron otras instancias que buscaban llenar el hueco dejado por

aquellas (Núñez de Prado, 2019). En consecuencia, tuvo lugar una intensificación brutal de la competencia por el control territorial (Davies *et al.*, 2024). Así, con la paulatina pérdida de fuerza del Cártel del Milenio —que hasta entonces había estado bajo la protección del Cártel de Sinaloa— emergió el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG). La irrupción en la esfera pública de esta última marcó, desde el inicio, el patrón operativo muy claro: violencia extrema y tácticas paramilitares. Así, la confrontación simultánea con múltiples rivales trajo consigo la necesidad creciente de recursos humanos que permitiesen solventar la expansión territorial (Jones, 2018; Sampó *et al.*, 2023). Sobra decir que la intensificación de la competencia violenta durante este período generó una demanda creciente de «soldados» por parte de las organizaciones criminales.

2.3. La consolidación del reclutamiento forzado

En los últimos años, el reclutamiento forzado se ha perfilado como una de las principales prácticas de las organizaciones criminales. Lo anterior se debe, entre otros factores, a la expansión territorial acelerada que estas han experimentado. Ello trajo consigo un incremento de la demanda de nuevos integrantes. No hay que perder de vista que, además de las actividades vinculadas con el trasiego de sustancias, la economía ilegal de las organizaciones criminales se involucró en temas como la extorsión, el secuestro, el robo de combustible («huachicoleo») y la trata de personas. Desde luego, la suma de estos factores implicaba la necesidad de contar tanto con una mayor presencia territorial como con un conjunto de recursos humanos ubicados estratégicamente (Henkin, 2020): desde halcones y cobradores hasta sicarios y operadores logísticos. Adicionalmente, debido a la creciente conflictividad entre grupos criminales rivales, la muerte en confrontaciones, arrestos o deserciones hacía imposible mantener las fuerzas operativas a través de la lógica de la adhesión voluntaria. El reclutamiento bajo coerción comenzó a adquirir cada vez más fuerza como estrategia a la que recurrían las agrupaciones delictivas. De hecho, durante este período, la red de centros de adiestramiento del CJNG se expandió de manera significativa. Según la investigación realizada por El Universal en colaboración con CONNECTAS (2025), puede decirse que entre 2011 y 2025 se documentaron 12 centros de adiestramiento y 17 campamentos distribuidos en 21 municipios de Jalisco, Aguascalientes, Michoacán y Zacatecas. De éstos, la mitad operaban en la Región Valles de Jalisco, en donde están ubicados los municipios de Teuchitlán y de Tala.

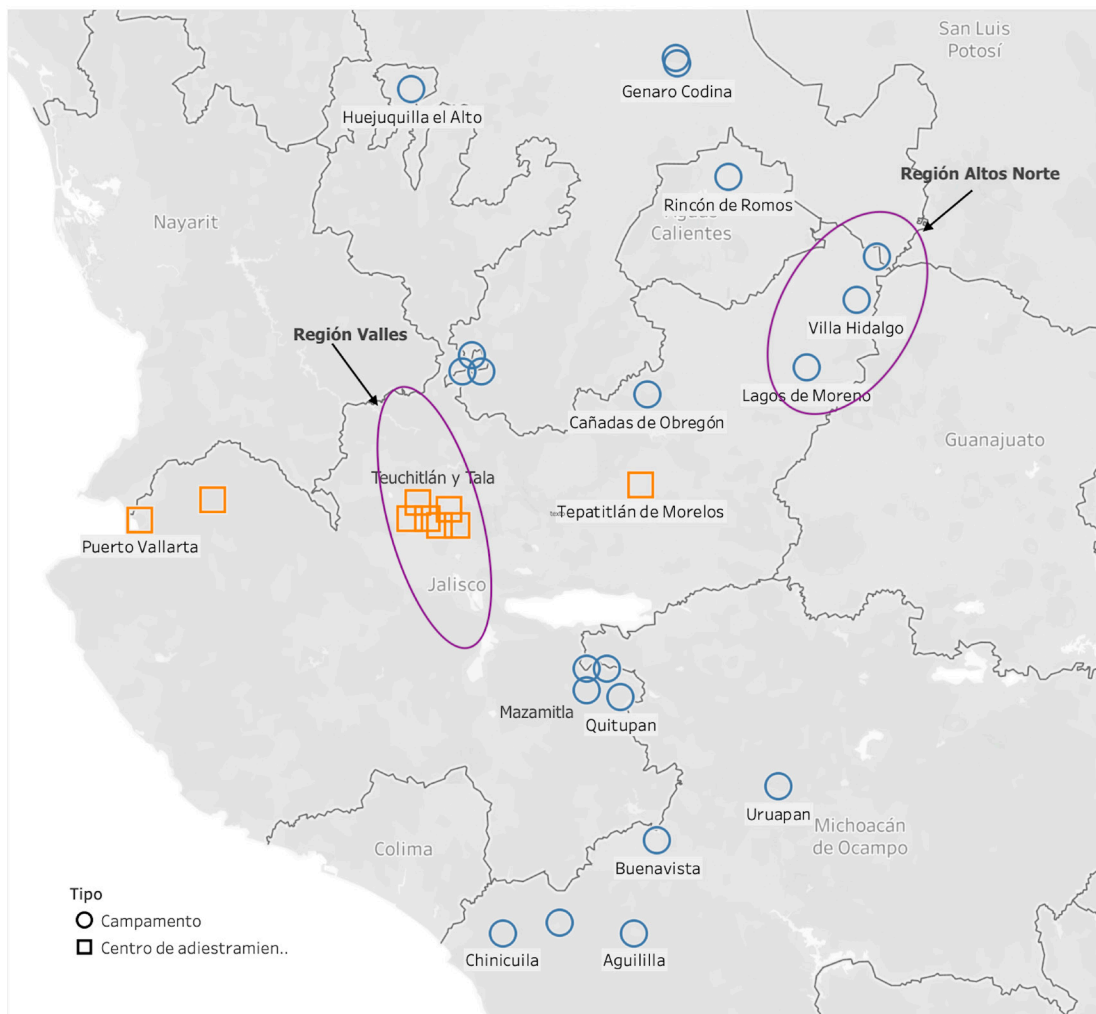


Figura 1. Elaboración propia con base en CONNECTAS / El Universal (2025) y fuentes hemerográficas locales. Cartografía: INEGI, Marco Geoestadístico Nacional.

En este sentido, vale la pena mencionar que los métodos de captación de jóvenes se diversificaron durante este período. De acuerdo con lo planteado por Jiménez (2025), pueden observarse cuando menos cuatro modalidades principales de reclutamiento:

1. *Reclutamiento de jóvenes que se incorporan de manera voluntaria a las agrupaciones criminales.* Con frecuencia, esto tiene como telón de fondo que ya se conoce a alguien dentro de la organización delictiva.
2. *Reclutamiento forzado mediante el engaño.* Detrás de esta modalidad se encuentran las falsas ofertas de empleo, sobre todo en el ámbito de la seguridad privada.

3. *Secuestros directos*. Esta modalidad constituye el método más violento y remite a víctimas capturadas aleatoriamente.
4. *Reclutamiento de personal especializado*. Esta modalidad opera bajo la lógica del mercenarismo: se contrata a exmilitares, exguerrilleros y personas con experiencia en violencia para aprovechar las competencias que adquirieron a lo largo de su trayectoria pasada.

Como puede verse, la diversificación y sofisticación tecnológica de estos mecanismos —que transitan de la fachada legítima empresarial al uso algorítmico de plataformas y redes sociales— evidencian el tránsito hacia una industrialización de la coerción. Ya no se trata únicamente de la seducción ejercida por la narcocultura; el fenómeno tampoco puede reducirse a la marginación económica, porque ello equivaldría a criminalizar la pobreza. Lo que emerge en este contexto es más bien la instauración de una maquinaria juvenicida que instrumentaliza la precariedad para reducir a las vidas juveniles como vidas prescindibles, matables y sujetas a una violencia sin límites (Valenzuela, 2015; 2019). Lo anterior configura espacios de excepción (Morales, 2025; Valenzuela, 2019) donde se despliega una pedagogía del horror (Reguillo, 2021; Cavarero, 2009). Esta dinámica confirma que el CJNG ha instaurado un sistema de esclavitud moderna que, ante la colusión o inacción del Estado, ha convertido la desaparición forzada en un componente estructural de su gobernanza criminal.

3. Distribución del reclutamiento forzado en Jalisco

El fenómeno del reclutamiento forzado no se distribuye de manera homogénea en el territorio jalisciense. Igual que ocurre en otras entidades, este flagelo se concentra en zonas y corredores específicos que responden a la gobernanza del poder criminal (Lessing, 2021; Buitrago, 2022; Sampó *et al.*, 2023). Lo anterior no es producto del azar. Más bien, tiene que ver, por un lado, con el despliegue de economías ilegales (e. g. narcotráfico, extorsión, huachicol, etc.) que demandan mano de obra para las tareas de logística y sicariato. Por otro lado, dicho fenómeno se enraíza, también, en espacios donde hay debilidad institucional y alta marginación socioeconómica. Este conjunto de condiciones facilita la incorporación forzada en actividades ilícitas. Es por ello que en esta sección revisa lo que acontece en algunas de las regiones más críticas del estado, en donde se presenta un patrón de concentración territorial del fenómeno.

3.1. El corredor del adiestramiento: la Región Valles

En la Región Valles de Jalisco están ubicados los municipios de Teuchitlán y Tala.

Lo anterior es importante porque aquí se localizan los centros de adiestramiento documentados tanto por autoridades gubernamentales como por distintas investigaciones periodísticas. De hecho, se tiene que, de los 12 centros identificados entre 2011 y 2025, la mitad operaban en esta zona (El Universal y CONNECTAS, 2025). En Teuchitlán, en particular, concentró múltiples instalaciones: el Rancho Izaguirre y el Rancho Los Amiales, ambos descubiertos en 2025, junto con otros centros identificados en operativos previos. Desde hace prácticamente dos décadas, la región ha estado bajo dominio del CJNG. Es probable que en esto haya influido un cierto grado de colusión con autoridades locales. El caso del presidente municipal de Teuchitlán ilustra con precisión que existe una profunda infiltración de las estructuras de gobierno local, con lo que se garantiza impunidad operativa (El Universal y CONNECTAS, 2025). Por otra parte, Tala, municipio vecino de Teuchitlán, ha sido identificado como uno de los sitios en donde se han descubierto por lo menos tres centros de adiestramiento en las zonas serranas de la municipalidad (El Universal y CONNECTAS, 2025). Queda claro, pues, que la Región Valles opera como un nodo que articula conectividad carretera con espacios semi-rurales. En estos, el control territorial permite que las organizaciones criminales reduzcan costos (e. g. de vigilancia). Lo anterior hace que la región se erija como una especie de «infraestructura» que facilita el tránsito de la fase de la captación inicial (que usualmente ocurre en zonas urbanas) hacia la fase de retención coercitiva y disciplinamiento. Esto es consistente con los hallazgos de las investigaciones periodísticas que se han enfocado en el reclutamiento en esta área: se revela una tendencia a intensificar la violencia expresiva que erosiona cualquier noción de seguridad ontológica. Esto es así porque ahí convergen el traslado, la retención, la coerción y la desaparición. De forma específica, puede decirse que la Región Valles es, en principio, una zona de conectividad. En otras palabras, dicha región se sitúa entre la ZMG y las rutas que llevan hacia la costa. Esto es: un corredor que facilita los movimientos interregionales de las asociaciones criminales. En términos del reclutamiento forzado, esto resulta crucial porque —no hay que perderlo de vista— el traslado de personas de los lugares de captura a los lugares de detención y adiestramiento es parte central del mecanismo. A esto se suma que en la región coexisten espacios urbanos y semi-rurales. Esta especie de «interfaz» produce condiciones para que se interconecte la captura de los jóvenes (que usualmente ocurre en áreas metropolitanas) y el traslado hacia los espacios (semi-rurales) donde ocurre la detención, el adiestramiento e, incluso, la desaparición. Así, en el marco de la violencia expresiva (*vid supra*) la región desempeña una función de disciplinamiento. Este espacio no solo es operativo. También es un escenario en el que se produce miedo y se comunica la dominación sobre los cuerpos. En este sentido, la evidencia sugiere que los centros de adiestramiento que se han descubierto en la zona son indicios de la presencia profunda de una gobernanza criminal.

3.2. *Los Altos Norte: la disputa en las fronteras*

En este contexto, la región de los Altos Norte puede ser vista como una instancia en la que convergen la disputa territorial y la coerción persistente. Los municipios que conectan Jalisco con Aguascalientes, Zacatecas y Guanajuato aparecen menos como un espacio de «captación masiva» que como un territorio de coerción. Esto se debe a tres condiciones. En principio, se destaca la posición de corredor (e. g. movilidad interestatal y circulación de mercancías/personas). A esto hay que sumar la presencia de disputas y reacomodos entre las organizaciones criminales. Finalmente, está la densidad institucional desigual en comparación con el ZMG. Esto es así porque las características de la zona permiten conectar zonas urbanas de contacto con destinos periféricos. Al mismo tiempo, ahí se condensan las actividades de retención y disciplinamiento. De modo que la coerción se sostiene mediante la vigilancia local y mediante la construcción de una reputación violenta. En otras palabras, en la región hay un control de la circulación (e. g. retenes informales, vigilancia comunitaria forzada), una imposición de reglas y sanciones (gobernanza criminal). Como se verá más adelante, a diferencia de lo que acontece en la Zona Metropolitana de Guadalajara, en la región Altos Norte el mecanismo principal tiende a ser ya sea la coerción directa o ya sea la coerción mediada por redes sociodigitales. En este sentido, la primera incluye amenazas, privación de libertad o violencia para forzar incorporación o colaboración; la segunda opera a través de las redes sociodigitales, cuando las amenazas se trasladan a la familia, la pareja o la comunidad. Así, la frontera entre reclutamiento forzado, desaparición, desplazamiento y extorsión resulta altamente porosa. Por ello, el caso de la región Altos Norte pone de relieve la necesidad de coordinación más allá del propio municipio: rutas, carreteras, y límites estatales requieren respuestas interestatales para la búsqueda y la protección de la población. No hay que perder de vista que en este corredor la discontinuidad institucional es un factor que incrementa tanto el riesgo como el impacto del reclutamiento forzado. En este sentido, en buena medida debido a su ubicación geográfica colindante con las entidades federativas mencionadas arriba, la región es un corredor logístico disputado intensamente por el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) y algunas facciones del Cártel de Sinaloa. Este espacio es, pues, una zona de disputas activas que requiere una reposición constante de la población que es apenas «carne de cañón». Finalmente, la fragilidad del Estado de derecho en la región ha permitido la institucionalización de lo que Reguillo (2025) denomina como «territorios del horror».

3.3. *La zona de captación: el Área Metropolitana de Guadalajara*

Como se ha visto ya en los apartados previos, las zonas semi-rurales tienden a concentrar

los centros de adiestramiento. En cambio, las áreas metropolitanas funcionan más bien como un lugar de captación de las víctimas de la «leva» moderna perpetrada por los organismos criminales. De manera específica, la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) tiene la mayor proporción de desapariciones vinculadas a reclutamiento forzado. La evidencia sugiere que la mayoría de las víctimas asociadas con este flagelo fueron vistas por última vez en la ZMG, principalmente en Zapopan, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga y San Pedro Tlaquepaque (Estrada, 2025). Distintas investigaciones periodísticas muestran que Zapopan y Guadalajara son zonas críticas de captación (Tapia, 2025). En este contexto, San Pedro Tlaquepaque requiere una mayor atención. Esto es así porque en 2024 se reportaron más de 50 casos de jóvenes que desaparecieron después de asistir a supuestas entrevistas de trabajo en este municipio (Cano, 2024). Así, puede decirse que la mayor concentración de casos en la ZMG responde a factores demográficos y socioeconómicos. En principio, la ZMG concentra más de 5 millones de habitantes, con lo que se tiene un «mercado» amplio de potenciales víctimas. A esto habría que sumar que dicha zona cuenta con una alta proporción de población joven, particularmente en municipios periféricos como Tlajomulco y Tlaquepaque. No hay que perder de vista que en estos municipios hay condiciones de empleo fraudulentas. Ahora bien, también hay que señalar que El Salto y Tonalá registran casos significativos. Estos municipios concentran zonas de alta marginación con jóvenes en situación de vulnerabilidad económica. La presencia de industrias —muchas con condiciones laborales precarias— genera flujos de personas buscando empleo derivado de esta situación de vulnerabilidad, son aprovechados para reclutamiento mediante ofertas falsas. En fin, queda claro que la ZMG constituye un nodo estratégico para entender este fenómeno. En principio, se tiene la presencia de infraestructura de movilidad (e. g. centrales de autobuses, corredores viales y conectividad con municipios periféricos). Además, la zona ofrece mercados laborales formales e informales lo suficientemente amplios como para hacer verosímiles ofertas de empleo cuyas prestaciones se encuentran muy por encima del promedio (y, por tanto, facilitar el engaño a través de dicha estrategia). De este modo, Lomelí (2024) ha identificado, por ejemplo, que el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) ha perfeccionado el uso de ofertas laborales falsas, particularmente en sectores como la seguridad privada y los servicios de «call centers». Esta modalidad permite al grupo delictivo mencionado detectar perfiles específicos que posean familiaridad con la violencia o aspiraciones de movilidad social. De acuerdo con el taller de prevención impartido en el ITESO, los jóvenes representan el 93.1% de las víctimas de este tipo de engaño laboral (CRUCE, 2025).

4. Reflexiones finales

El reclutamiento por adhesión y el reclutamiento forzado son fenómenos que, sin duda, se vinculan con las distintas modalidades que adopta lo violento. La transformación que ha experimentado la estructura de las organizaciones delictivas en la última década muestra un reacomodo de la gobernanza criminal. Esto incide sobre las necesidades de captación de recurso humano que tienen dichas organizaciones. Lo anterior constituye un telón de fondo para entender que el reclutamiento es un proceso situado, localizado en territorios más o menos aprehensibles. Esto contrasta con interpretaciones que asumen una cierta homogeneidad estatal o que explican el fenómeno a través de una criminalización de la pobreza. Aunque la precariedad puede ser un factor importante para el despliegue de este flagelo, la evidencia sugiere que factores como la presencia de actores coercitivos, las oportunidades de contacto y capacidad institucional limitada tienen un peso específico. En la Zona Metropolitana de Guadalajara, por ejemplo, coexiste una alta densidad de población juvenil con movilidad y mercados laborales segmentados. En cambio, en zonas semi-rurales, la dinámica puede estar más asociada con otras fases del fenómeno (e. g. el adiestramiento coercitivo y la desaparición). Ahora bien, el desglose de las modalidades de reclutamiento visto en las secciones anteriores sugiere que este flagelo no puede ser visto analíticamente sólo como una elección instrumental en contextos de pobreza. Más bien, implica mecanismos de coerción, dominación y control sobre cuerpos y trayectorias vitales. En ese sentido, la explicación centrada únicamente en variables como el empleo o el ingreso es insuficiente: la vulnerabilidad económica puede facilitar la captación de los jóvenes por parte de las agrupaciones criminales. Pero la coerción y el control territorial son los elementos que convierten al reclutamiento en un proceso coercitivo y violento. Para regresar a la discusión planteada al principio de esta intervención, hay que señalar que los mecanismos identificados aquí pueden organizarse en dos grandes rubros. El primero puede ser denominado como asociado con la demanda: sustitución de mano de obra, expansión operativa, necesidad de vigilancia local o de tareas de bajo perfil, etc. El segundo alude a al control sobre los cuerpos: disciplina comunitaria, castigo ejemplar, captura de información o combate a grupos opositores, etc. Para terminar, vale la pena recuperar lo planteado hasta aquí y reflexionar acerca de las posibilidades de acción tendientes a atenuar este flagelo. En este sentido, vale la pena subrayar la necesidad de reconocer que la prevención debe estar basada en el componente territorial esbozado en los párrafos anteriores. Si la evidencia muestra concentración en ciertos municipios o regiones, las estrategias universales pueden ser ineficientes. En consecuencia, la atención tiene que enfocarse en fortalecer entornos escolares, espacios comunitarios y transiciones escuela-trabajo, sin criminalizar a las juventudes. A esto hay que sumar que los efectos del reclutamiento son colectivos e impactan a familias y redes enteras. En este sentido, se requiere que la atención sea

integral (e. g. asesoría legal, protocolos de no revictimización, etc.). Finalmente, si el reclutamiento forzado se vincula con una gestión estatal de lo violento, entonces se precisan mejores medidas para la rendición de cuentas y para la reducción de la impunidad. La magnitud de la crisis que aquí se ha expuesto exige una respuesta de parte del entramado institucional. Cada joven desaparecido, cada centro de adiestramiento descubierto, cada familia desgarrada por lo violento, evidencian el fracaso estatal para garantizar condiciones mínimas para sostener una vida digna.

Referencias bibliográficas

- Agamben, G. (1998). *Homo sacer: Sovereign power and bare life*. <https://doi.org/10.1515/9780804764025>
- Avendaño, A. M. A., Romero-Mendoza, M., y Luis, A. H. G. S. (2025). Talk about crime among young people in northern Mexico: The impact of drug trafficking in the neighborhood. *Societies*, 15 (1), 16-16. <https://doi.org/10.3390/soc15010016>
- Bautista, M. (2016). *El murmullo social de la violencia en México: la experiencia de los sujetos afectados por la guerra contra el narcotráfico*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Becerra, A. T. (2020). Narcocultura y construcción de sentidos de vida y muerte : en jóvenes de Nayarit. *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, 25(50), 163–185. Recuperado a partir de <https://revistasacademicas.ucoj.mx/index.php/culturascontemporaneas/article/view/589>
- Becerra, A. T. (2023). El estudio de la narcocultura mexicana: trayectoria y enfoques. *Aisthesis Revista Chilena de Investigaciones Estéticas*, 73, 24–48. <https://doi.org/10.7764/aisth.73.2>
- Bonvillani, A. (2022). Juvenicidio: un concepto parido por el dolor. Reflexiones desde una revisión bibliográfica. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 20(3), 1-26. <https://dx.-doi.org/10.11600/rlcsnj.20.3.5548>
- Buitrago, J. A. (2022). Historias vividas con las escuelas de la muerte. Geografías del terror y reconciliación comunitaria en Culiacancito, Sinaloa. *Andamios*, 19 (50), 167-192. <https://doi.org/10.29092/uacm.v19i50.945>
- Campbell, H. (2014). Narco-Propaganda in the Mexican “Drug War”. *Latin American Perspectives*, 41(2), pp.60-77.
- Campbell, H., y Hansen, T. (2014). Is narco-violence in Mexico terrorism?: Narco-violence in Mexico. *Bulletin of Latin American Research*, 33(2), 158–173. <https://doi.org/10.1111/blr.12145>
- Cano, J. (2024, septiembre 22). *Suman más de 50 desaparecidos en la Nueva Central Camionera de Tlaquepaque; serían reclutados por el CJNG*. infobae. <https://>

- www.infobae.com/mexico/2024/09/22/suman-mas-de-50-desaparecidos-en-la-nueva-central-camionera-de-tlaquepaque-serian-reclutados-por-el-cjng/
- Cavarero, A. (2009). *Horrorismo: nombrando la violencia contemporánea*. Anthropos-UAM.
- Chomczyński, P. A., Guy, R., y Azaola, E. (2023). Beyond money, power, and masculinity: Toward an analytical perspective on recruitment to Mexican drug trafficking organizations. *International Sociology: Journal of the International Sociological Association*, 38(3), 353–371. <https://doi.org/10.1177/02685809231168579>
- Chomczyński, P. A., y Guy, R. S. (2025). “Los carteles son la ley”: Organized crime, criminal governance, and illicit opportunities in Mexico. *Criminology & Criminal Justice: The International Journal of Policy and Practice*, 17488958251349531. <https://doi.org/10.1177/17488958251349531>
- Córdova, N. (2011). *La narcocultura : simbología de la transgresión, el poder y la muerte : Sinaloa y la «leyenda negra»* (1a ed.). Universidad Autónoma de Sinaloa.
- CRUCE. (2025). *Identifica ofertas laborales falsas: Las estrategias del crimen organizado*. ITESO - Universidad Jesuita de Guadalajara.
- Davies, S., Engström, G., Pettersson, T., y Öberg, M. (2024). Organized violence 1989–2023, and the prevalence of organized crime groups. *Journal of Peace Research*, 61(4), 673-693. <https://doi.org/10.1177/00223433241262912> (Original work published 2024)
- De Nanteuil, Matthieu; Mora Cortes, Andres Felipe. *La muerte diferida. Desplazamiento forzado y violencia de masas en Colombia*. In: Fjeld, Anders, Quintana, Laura y Tassin, Etienne (eds), *Movimientos sociales y subjetivaciones políticas*, Uniandes: Bogota 2016, p. 17-53
- Díaz, P. A. (2019). Reclutamiento forzado: una cara del juvenicidio en Colombia. *Ciudad paz-ando*, 12(2). <https://doi.org/10.14483/2422278x.14700>
- El Universal, CONNECTAS. /. (2025). *Los otros “Izaguirre”: el corredor del adiestramiento del narco*. CONNECTAS / EL UNIVERSAL. <https://especiales.eluniversal.com.mx/2025/corredor-adiestramiento-del-narco/>
- Esberg J. Criminal fragmentation in Mexico. *Political Science Research and Methods*. 2026;14(1):213-220. doi:10.1017/psrm.2025.4
- Estévez, A. (2021). The Management of Death in North America: From the Necropolitical Governmentalization of the State to the Rule of Law Necropower. En A. Estévez (Ed.), *Necropower in North America: The Legal Spatialization Of Disposability And Lucrative Death* (pp. 9–34). Palgrave McMillan.
- Estrada, A. (2025). *Así recluta el CJNG migrantes para enlistarlos en el narco mexicano con tácticas y engaños*. infobae. <https://www.infobae.com/mexico/2025/06/09/asi-recluta-el-cjng-migrantes-para-enlistarlos-en-el-narcotrafico/>

- co-mexicano-con-tacticas-y-enganos/
- Fernández, M. (2025). *Campo de entrenamiento en México expone los horrores del reclutamiento forzado del CJNG*. InSight Crime. <https://insightcrime.org/es/noticias/campo-exterminio-mexico-expone-horrores-reclutamiento-forzado-cjng/>
- Gil, M. (2026). Accounting for the cartel. *Critical Perspectives on Accounting*, 103(102835), 102835. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2025.102835>
- González, I. (2017). *Y sin embargo se mueve: juventud y cultura(s) política(s) en Guadalajara*. Universidad de Guadalajara.
- González, I. (2022). Del murmullo al estruendo: la transformación de lo violento en México. *Ixaya. Revista Universitaria de Desarrollo Social*, 24, 11–49.
- González, I. (2024). A las puertas de la barbarie. Juventud y violencia en Jalisco. En M. Correa y R. Velázquez (Eds.), *Repensando a las juventudes desde la violencia* (pp. 195–217). Universidad de Guadalajara.
- Guillén, A. y Petersen, D. (2019). *El regreso del infierno; los desaparecidos que están vivos*. Quinto Elemento Lab. Recuperado de <https://quintoelab.org/project/regresodelinfierno>
- Henkin, Samuel. (2020). *The Violent Rise of Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG)*. College Park, MD: START (June). https://www.start.umd.edu/pubs/JointCOEProject_TrackingCartels02_CJNG_ResearchBrief_June2020.pdf
- Jiménez, E. (2017). La industria de la muerte se ha “enseñoriado” en México: UIA. *Milenio*. [en línea] Disponible en: <https://www.milenio.com/policia/la-industria-de-la-muerte-se-ha-ensenoriado-en-mexico-uia>
- Jiménez, E. (2025). *Estas son las cuatro modalidades de reclutamiento que el CJNG utiliza para hacer crecer sus ejércitos*. infobae. <https://www.infobae.com/mexico/2025/04/06/estas-son-las-cuatro-modalidades-de-reclutamiento-que-el-cjng-utiliza-para-hacer-crecer-sus-ejercitos/>
- Jones, N. (2018). The strategic implications of the cartel de Jalisco Nueva Generación. *Journal of Strategic Security*, 11(1), 19–42. <https://doi.org/10.5038/1944-0472.11.1.1661>
- Lantz, A. (2016). The performativity of violence: abducting agency in Mexico’s drug war. *Journal of Latin American Cultural Studies*, 25(2), 253–269. <https://doi.org/10.1080/13569325.2016.1148019>
- Leal, E. M., e Iañez-Domínguez, A. (2025). Juvenile Delinquency in the Context of Organized Crime in Mexico: A Systematic Review. *International journal of offender therapy and comparative criminology*, 69(12), 1645–1662. <https://doi.org/10.1177/0306624X241246516>
- Lewkowicz, I. (2004). *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*. Paidós.

- Lessing, B. (2021). "Conceptualizing criminal governance". *Perspectives on Politics*, 19(3), 854–873.
- Lomelí, J. (2024, septiembre 23). *Así recluta el cártel*. El Informador :: Noticias de Jalisco, México, Deportes y Entretenimiento. <https://www.informador.mx/ideas/Asi-recluta-el-cartel-20240923-0002.html>
- Marroquín, T. I. (2025). Gobernanza criminal en México: estrategias para el control comunitario. *Análisis Político*, 38(110), 123–140. <https://doi.org/10.15446/anpol.v38n110.122255>
- Martín, R., y Estrada, J. (15 de enero de 2026). Crisis de desaparecidos se agrava y subsidio al transporte es un "incentivo perverso". Entrevista con Víctor Romero, investigador de la Universidad de Guadalajara. En *Cosa Pública 2.0*. UDGTV.COM. <https://arc.net/l/quote/wcowsqj>
- Martínez, R. (2025). *Antonio Nieto expone el uso de WhatsApp por grupos criminales para reclutar jóvenes*. Infobae. <https://www.infobae.com/mexico/2025/03/20/antonio-nieto-expone-el-uso-de-whatsapp-por-grupos-criminales-para-reclutar-jovenes/>
- Mbembe, A. (2011). *Necropolítica seguido de Sobre el gobierno privado indirecto*. Barcelona: Melusina.
- Mendoza, J. (2015). Memoria de las desapariciones durante la guerra sucia en México. *Athenea Digital. RevistadDe Pensamiento e Investigación Social*, 15(3).
- Morales, J. U. (2025). Necrozona. Violencia extrema y juvenicidio en el triángulo del huachicol en Guanajuato 2018-2024. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 22(57), 55-90.
- Murphy, T. E., y Rossi, M. A. (2020). Following the poppy trail: Origins and consequences of Mexican drug cartels. *Journal of Development Economics*, 143(102433), 102433. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2019.102433>
- Nateras, A. (2016). Vidas cotidianas y heridas sociales: Crimen organizado y juvenicidio. En A. Nateras (Coord.), *Juventudes sitiadas y resistencias afectivas. Tomo 1: Violencias y aniquilamiento* (pp. 51-76). Universidad Autónoma Metropolitana/Gedisa.
- Niño, César, y Pinto-Quijano, Ángela Cristina. (2025). Integración regional criminal: aproximación a la relación entre el Cartel de Jalisco Nueva Generación y el Clan del Golfo. *Revista Criminalidad*, 67(1), 79-95. Epub abril 19, 2025. <https://doi.org/10.47741/17943108.640>
- Núñez de Prado Clavell, Sara. (2019). Narcotráfico y desarrollo político en el México contemporáneo. *Relaciones internacionales*, 28(57), 191-215. Recuperado el 08 de febrero de 2026, de https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-27662019000200012&lng=es&tlng=es.
- Ovalle, L. (2010). Imágenes abyectas e invisibilidad de las víctimas: La narcoviolen-

- cia en México. *El Cotidiano*, (163), 103-115.
- Pansters, W. G., y Serrano, M. (2023). Civil-military Relations in Mexico: From One-Party Dominance to Post-Transitional Insecurity. *Alternatives: Global, Local, Political*, 49(4), 217-235. <https://doi.org/10.1177/03043754231193895>.
- Prieto-Curiel, R., Campedelli, G. M., y Hope, A. (2023). Reducing cartel recruitment is the only way to lower violence in Mexico. *Science (New York, N.Y.)*, 381(6664), 1312–1316. <https://doi.org/10.1126/science.adh2888>
- Quiroz, J. Q., Hernández, A. E., Guzmán, M. O., y Valdez, R. G. (2018). Subjetividades amenazadas: Testimonios de jóvenes en contextos de violencia. *Andamios*, 15 (37), 15-42. <https://doi.org/10.29092/UACM.V15I37.629>
- Reguillo, R. (2015). La turbulencia en el paisaje: de jóvenes, necropolítica y 43 esperanzas. En J. M. Valenzuela (Ed.), *Juvenicidio. Ayotzinapa y las identidades precarias en América Latina y España* (pp. 59–78). Ned Ediciones.
- Reguillo, R. (2021). *Necromáquina: cuando morir no es suficiente*. NED Ediciones.
- Reguillo, R. (2025). Territorios del horror. Ensayo sobre la(s) violencia(s) y la gubernamentalidad de la muerte en México. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 14(28), 9–32. <https://doi.org/10.15174/remap.v14i28.483>.
- RedLupa. (16 de mayo de 2025). *Informe Nacional de personas desaparecidas 2025*. <https://imdhd.org/redlupa/wp-content/uploads/2025/05/informe-nacional-2025.pdf>
- Rendón, E. (2025). La fábrica de sicarios: cómo la desigualdad nutre al crimen. *El Universal*, en línea. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/eunice-rendon/la-fabrica-de-sicarios-como-la-desigualdad-nutre-al-crimen/>
- Sampó, C., Jenne, N., Ferreira, M. A. (2023). Ruling Violently: The exercise of criminal governance by the Mexican Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG). *Revista científica General José María Córdova*, 21(43), 647–665. <https://doi.org/10.21830/19006586.1172>
- Sandoval, A. T. (2025). *De SEGMEX a Teuchitlán: el CJNG lleva casi una década reclutando con falsas ofertas de empleo*. infobae. <https://www.infobae.com/mexico/2025/03/26/de-segmex-a-teuchitlan-el-cjng-lleva-casi-una-decada-reclutando-con-falsas-ofertas-de-empleo/>
- Tapia, A. (2025). *Cronología del caso Rancho Izaguirre: Un repaso en el tiempo desde su hallazgo hasta las detenciones*. infobae. <https://www.infobae.com/mexico/2025/03/24/cronologia-del-caso-rancho-izaguirre-un-repaso-en-el-tiempo-desde-su-hallazgo-hasta-las-detenciones/>
- Trejo, G., y Ley, S. (2020). *Votes, Drugs, and Violence*. Cambridge University Press.
- Turati, M. (2025). *Teuchitlán, el cruel montaje del 'circo del horror' - A dónde van los desaparecidos*. A dónde van los desaparecidos.org. <https://adondevanlos->

desaparecidos.org/2025/03/26/teuchitlan-el-cruel-montaje-del-circo-del-horror/

Valdez Bátiz, J. E., Esparza Bernal, V. H., Burgos Dávila, C. J. (2023). Narrativas juveniles sobre el narcotráfico en Sinaloa: ingreso, riesgos y planes a futuro. *Frontera norte*, 35. <https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.2306>

Valencia, S. (2010). *Capitalismo gore*. Melusina.

Valencia, S., Falcón, L. (2021). From Gore Capitalis to Snuff Politics: Necropolitics in the USA-Mexican Border. En A. Estévez (Ed.), *Necropower in North America: The Legal Spatialization Of Disposability And Lucrative Death* (pp. 35–60). Palgrave Macmillan.

Valencia López, M. (2022). Juventud, trabajo y narcotráfico. Inserción laboral de los jóvenes en organizaciones delincuenciales. *Bajo el volcán. Revista del posgrado de Sociología. BUAP*, 4(7), 149–260. <https://doi.org/10.32399/ICSYH.bvbuap.2954-4300.2022.4.7.518>

Valenzuela, J. M. (2015). Remolinos de viento: juvenicidio e identidades desacreditadas. En J. M. Valenzuela (Ed.), *Juvenicidio. Ayotzinapa y las identidades precarias en América Latina y España* (pp. 15–58). NED Ediciones.

Valenzuela, J. M. (2019). *Trazos de sangre y fuego: Bio-Necropolítica y juvenicidio en América Latina*. CALAS-Universidad de Guadalajara.