

29

ISSN: 4638

Volumen 15 Núm. 29: enero-junio 2026

Revista Mexicana
de Análisis Político
y Administración Pública

remap

Departamento de Gestión Pública
División de Derecho, Política y Gobierno
UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

Dra. Claudia Susana Gómez López
Rectora General

Dr. Salvador Hernández Castro
Secretario General

Dra. Diana del Consuelo Caldera González
Secretaria Académica

Dra. Graciela Ma. de la Luz Ruiz Aguilar
Secretaria de Gestión y Desarrollo



Revista Mexicana
de Análisis Político
y Administración Pública

Volumen 15 Núm. 29: enero-junio 2026

Director/Editor responsable

Fernando Patrón Sánchez
Universidad de Guanajuato

Comité editorial

Víctor Alarcón Olguín
Universidad Autónoma Metropolitana / Unidad Iztapalapa

David Arellano Gault
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Sergio Arturo Bárcena Juárez
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey

Diego Barría Traverso
Universidad de Valparaíso

Mauricio I. Dussauge Laguna
*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede México*

Luis González Tule
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Mónica Montaña Reyes
Universidad de Guadalajara

José de Jesús Ramírez Macías
Universidad de Guanajuato

Mónica Diana Vicher García
Universidad de Guanajuato

Editores invitados

Jorge Enrique Culebro Moreno
Universidad Autónoma Metropolitana

Alejandro Vega Godínez
Universidad Autónoma Metropolitana

Dossier

Dossier

Cambio y reforma en las organizaciones públicas

Change and Reform in Public Organizations

Alejandro Vega Godínez*

Jorge E. Culebro Moreno**

El *dossier* de esta edición presenta una serie de estudios empíricos y posturas teóricas que toman como eje de reflexión los procesos de reforma y cambio en sectores como la educación, la policía, la salud, las telecomunicaciones y el uso de la IA. Una de las preguntas que guió este *dossier* fue: ¿Por qué es relevante el estudio del cambio y la reforma de las organizaciones e instituciones en México? Una respuesta a esta interrogante implica analizar uno de los dilemas fundamentales de la administración pública contemporánea: la coexistencia entre el cambio y la continuidad (Roness y Saetren, 2009).

Reformar las instituciones —o, al menos, anunciar el deseo de hacerlo— se ha convertido en un imperativo categórico entre los tomadores de decisiones. Esta postura, favorable al cambio, responde a distintos objetivos que van desde un auténtico deseo por transformar realidades históricamente marcadas por la pobreza, la injusticia y la desigualdad, cuya persistencia evidencia la necesidad imperiosa de reformarlas, hasta posiciones más cínicas que utilizan la reforma como mecanismo para legitimar a la élite gubernamental, independientemente de los resultados obtenidos.

* Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de Estudios Institucionales, Cuajimalpa, México. email: avega@cua.uam.mx

** Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de Estudios Institucionales, Cuajimalpa, México. email: jcmoreno@cua.uam.mx

Así, una de las premisas que orientan este *dossier* es que, por un lado, las organizaciones gubernamentales se encuentran sometidas a presiones de cambio derivadas de las mismas reformas, de los cambios políticos y de las demandas sociales. Sin embargo, por otro lado, estas organizaciones son también el resultado de tradiciones administrativas y trayectorias institucionales profundamente arraigadas en la estructura de los procesos de decisión. En consecuencia, las reformas no sustituyen a las estructuras existentes, sino que coexisten con un conjunto de arreglos institucionales, dando lugar a procesos de adaptación y aprendizaje (Christensen y Lægreid, 1999). En este sentido, las reformas también contribuyen a construir las organizaciones (Brunsson y Sahlin-Andersson, 2000).

Reforma y cambio son dos conceptos dinámicos estrechamente relacionados, aunque diferenciados. Generalmente, la literatura concibe la reforma como un proceso específico, deliberado y, con frecuencia, formal orientado a promover un cambio organizacional (González, 2019). Su origen pueden ser producto de la evolución continua o ajustes menores; sin embargo, normalmente se asocia con un esfuerzo intencional por transformar una institución mediante modificaciones en sus estructuras, reglas o procesos internos (Brunsson y Olsen, 2007). La reforma puede verse como un instrumento, es decir, como resultado de la voluntad de los líderes que buscan alcanzar determinados objetivos mediante su implementación, aunque también puede concebirse como el resultado de un proceso dinámico que implica negociaciones entre diversos actores con visiones diferenciadas sobre sus alcances (Fyfe, 2019; Christensen *et al.*, 2018).

El inicio de un proceso de reforma es relativamente sencillo; lo difícil es asegurar que produzca un cambio real y efectivo. Como señala Crozier (1984), las sociedades no cambian por decreto, cuestionando así la lógica instrumental inherente a todo intento reformador. En una línea de pensamiento similar, Holmberg (2019) sostiene que las reformas suelen plantear metas optimistas de cambio. Sin embargo, en la práctica, sus resultados con frecuencia no cumplen con las expectativas y las organizaciones pueden mantener una “continuidad obstinada” en sus prácticas habituales.

Lo anterior indica que reforma y cambio no son sinónimos: una gran reforma institucional, como la modificación de una constitución, puede quedar neutralizada por las inercias de la cultura organizacional, mientras que pequeñas modificaciones en las prácticas operativas, observadas en perspectiva, pueden conducir a cambios sustanciales en los modos de funcionamiento y en los resultados organizacionales de largo plazo (Pollitt y Bouckaert, 2009).

Esta constatación nos adentra en las complejidades del cambio organizacional. Para empezar, toda organización incorpora en su naturaleza el principio dialógico de estar compuesta por individuos con intereses y preferencias divergentes y, al mismo tiempo, funcionar como una unidad en la que el todo es mucho más

que la suma de las partes (Morin, 1994). De tal suerte, puede ocurrir que los cambios se produzcan de manera independiente de los programas oficiales de reforma presentados al público y sean el resultado contingente de las disputas entre grupos que compiten por el poder al interior de la organización (Crozier y Friedberg, 1977).

La reforma también puede analizarse en, al menos, dos niveles. El primero es el más superficial y visible, ya que se relaciona con modificaciones en las estructuras, la jerarquía, la distribución territorial, las reglas operativas o los grados de centralización y descentralización. El segundo es más profundo y menos evidente, al estar relacionado con la transformación de las actitudes y los comportamientos individuales, aspectos considerablemente más difíciles de modificar con éxito (Fyfe, 2019). En este sentido, las organizaciones son resultado de prácticas culturales profundamente arraigadas en su ethos, lo que las hace particularmente difíciles de transformar. Así, las reformas al sector público no solo modifican estructuras y crean nuevos incentivos, sino que también construyen organizaciones en la medida en que promueven características como la autonomía y la capacidad de decisión (Brunsson y Sahlin-Andersson, 2000).

Al mismo tiempo, las organizaciones son sensibles a las demandas de su entorno institucional. En algunas ocasiones las reformas surgen inspiradas en recetas o mitos organizacionales que circulan en el mercado de las ideas como soluciones de aplicación universal; en otras, emergen como respuesta a eventos dramáticos o crisis institucionales que obligan a los líderes a tomar decisiones que demuestran a la ciudadanía que se está actuando para enfrentar riesgos reales o percibidos, derivados de amenazas como el terrorismo, el cambio climático, las pandemias o el crimen organizado.

Por otra parte, la reforma implica una disputa por recursos y prestigio, aunque también puede verse como una lucha discursiva que supone la negociación de significados, símbolos y narrativas que legitiman a la institución (Greig-Midlane, 2019). Las narrativas pueden utilizarse como instrumentos para promover la reforma al público; sin embargo, también pueden surgir contra narrativas impulsadas por grupos internos o *stakeholders* que cuestionan su legitimidad y buscan incidir en la construcción del sentido (*sensemaking*).

A lo largo de este *dossier* se presentan una diversidad de casos relacionados con los procesos de reforma. El primer artículo, de Alejandro Vega, analiza la reforma, continuidad y cambio de las policías preventivas de la Ciudad de México entre 1989 y 2000. El autor cuestiona las interpretaciones que conciben la reforma policial como un proceso lineal de modernización y sostiene que su desarrollo está condicionado por disputas políticas, estilos de liderazgo, racionalidades administrativas y narrativas institucionales diversas. El artículo contribuye al debate comparado sobre la reforma policial al mostrar cómo los legados institucio-

nales y las decisiones de liderazgo delimitan los alcances del cambio en contextos de transición democrática.

En el siguiente artículo se abordan las tendencias en el estudio de la transparencia fiscal. Su autor examina la evolución de los principales debates académicos sobre la relación entre transparencia fiscal y desempeño gubernamental durante el periodo 2015-2025. El estudio contribuye a comprender cómo la transparencia fiscal ha dejado de concebirse únicamente como un mecanismo de acceso a la información para analizarse como un componente fundamental de la gobernanza, la rendición de cuentas y la efectividad de las instituciones públicas.

El tercer artículo dedicado a la nueva regulación mexicana en telecomunicaciones y sus implicaciones en el uso de los *smartphones*, fue elaborado por Oscar Cruz, Benjamín Méndez y Pablo Cruz. Los autores dirigen su atención al proceso mediante el cual el gobierno federal intentó recuperar capacidades de control político y administrativo sobre un sector considerado estratégico. Sus hallazgos sugieren que las nuevas disposiciones podrían contribuir a reducir riesgos relacionados con el robo de teléfonos, la suplantación de identidad y el uso indebido de información personal. El artículo aporta elementos para comprender las implicaciones de la reforma más allá de la polarización política que ha caracterizado el debate público, destacando su potencial impacto en materia de seguridad, regulación y gobernanza de las telecomunicaciones.

Por otro lado, Claudia Santizo y Karina Cruz examinan las capacidades dinámicas de gestión en escuelas públicas de educación básica en México con el propósito de comprender cómo responden a los desafíos que surgen en los procesos de enseñanza-aprendizaje. A partir de la observación de sesiones del Consejo Técnico Escolar en cuatro escuelas primarias de la Ciudad de México durante el ciclo escolar 2021-2022, el estudio analiza los mecanismos mediante los cuales las comunidades escolares identifican problemas, reorganizan recursos y ajustan sus estrategias pedagógicas. De este modo, el artículo contribuye al debate sobre gestión educativa al evidenciar los factores institucionales que restringen la capacidad de transformación organizacional de las escuelas públicas y los alcances de la adaptación escolar en contextos de cambio.

En el ámbito del gobierno electrónico, como parte de los procesos de reforma, el siguiente artículo, elaborado por Eugenio Argüelles, analiza las iniciativas recientes orientadas a construir un marco de gobernanza para la implementación y el desarrollo de la inteligencia artificial (IA) en el sector público mexicano. A partir de una revisión de la literatura sobre gobierno digital, gobernanza algorítmica e inteligencia artificial, el estudio examina la evolución de los procesos de digitalización gubernamental y las principales estrategias adoptadas por el Estado mexicano en esta materia. Asimismo, señala que la adopción de la IA constituye más una extensión de procesos previos de digitalización que una transformación sus-

tantiva de los modelos de gestión pública, debido a la persistencia de restricciones institucionales y organizacionales de carácter estructural.

En esta misma línea, Mariano Velasco y Ximena Martínez examinan los principales desafíos y oportunidades que ofrece la inteligencia artificial (IA) para fortalecer la gestión gubernamental a lo largo del ciclo de las políticas públicas. Los resultados muestran que, aunque la IA puede mejorar significativamente las capacidades de diagnóstico, prospectiva, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, su adopción enfrenta importantes limitaciones relacionadas con la infraestructura digital, la gestión de datos, las capacidades institucionales y la autonomía tecnológica.

Finalmente, Sajid Olvera analiza las distintas etapas del desarrollo del gobierno digital entre 1994 y 2030. Mediante el uso de la caja de herramientas del institucionalismo histórico, el autor muestra que los cambios implementados en este sector han sido principalmente incrementales y no han logrado consolidar una transformación paradigmática del aparato gubernamental. El trabajo contribuye al debate sobre innovación pública y gobernanza digital al proponer condiciones institucionales para avanzar hacia modelos más colaborativos, democráticos y orientados a la coproducción de servicios digitales.

La pregunta que motivó el presente *dossier* ¿por qué es relevante el estudio del cambio y la reforma de las organizaciones e instituciones en México? encuentra respuesta en cada uno de los estudios aquí presentados. Los sectores analizados en el dossier proporcionan un marco de referencia que permite apreciar la especificidad de cada experiencia y, a la vez, identificar problemas comunes como la tensión permanente entre cambio y continuidad, cuya distinción es una condición indispensable para entender el funcionamiento de las organizaciones públicas y evaluar críticamente los alcances de las reformas gubernamentales. Comprender las reformas implica reconocer que el cambio ocurre generalmente de manera incremental, contingente y contradictoria; que las inercias institucionales son tan importantes como las innovaciones y que los resultados dependen de tanto de los cambios formales como de las capacidades, interpretaciones e interacciones de los actores que las implementan. Estas conclusiones nos alejan posiciones voluntaristas y dejan de manifiesto la complejidad y los desafíos inherentes a cualquier intento reformador. En este sentido, el *dossier* no busca ser una llegada sino un inicio, no tiene por objetivo ofrecer respuestas definitivas sino aportar elementos críticos al debate académico y proponer nuevos senderos de investigación en el campo de estudios del cambio institucional y organizacional en México.

Referencias

- Brunsson, N. & Olsen P. (2007). "Formas organizacionales ¿podemos elegir las?" En N. Brunsson & J. Olsen (Coords). *La reforma de las organizaciones* (pp. 13-34). CIDE.
- Brunsson, N., & Sahlin-Andersson, K. (2000). "Constructing organizations: The example of public sector reform". *Organization studies*, 21(4), 721-746.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (1999). "New public management: Design, resistance, or transformation? A study of how modern reforms are received in a civil service system". *Public Productivity & Management Review*, 169-193.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2018). "Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police". *Public Policy and Administration*, 33(3), 241-259. <https://doi.org/10.1177/0952076717709523>
- Crozier, M. (1984). *No se cambia la sociedad por decreto*. Instituto de Administración Publica España.
- Crozier, M & Frieberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Editions du Seuil.
- Fyfe, N. R. (2019). "The challenges of change: Exploring the dynamics of police reform in Scotland". *International Journal of Police Science and Management*, 21(4), 196-205. <https://doi.org/10.1177/1461355719889463>
- González, Y. (2019). "The Social Origins of Institutional Weakness and Change: Preferences, Power, and Police Reform in Latin America". *World Politics*, 71(1), 44-87. <https://doi.org/10.1017/S004388711800014X>
- Greig-Midlane, J. (2019). "An institutional perspective of neighbourhood policing reform in austerity era England and Wales". *Police Science & Management*, 21(4), 230-243.
- Holmberg, L. (2019). "Continuity and change in Scandinavian police reforms". *International Journal of Police Science and Management*, 21(4), 206-217. <https://doi.org/10.1177/1461355719889461>
- Morin, E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Editorial Gedisa.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2009). *Continuity and change in public policy and management*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Roness, P. G., & Sætren, H. (Eds.). (2009). *Change and continuity in public sector organizations: essays in honour of Per Lægreid*. Fagbokforlaget.

Cambio y reforma en las organizaciones públicas

Reforma, continuidad y cambio de las policías preventivas de la Ciudad de México, 1989-2000

Reform, Continuity, and Change in Mexico City's
Preventive Police, 1989-2000

Alejandro Vega Godínez*

Fecha de recepción: marzo 29 2026

Fecha de aceptación: junio 27 2026

Resumen:

Este artículo analiza los procesos de reforma de las policías preventivas de la Ciudad de México entre 1989 y 2000, un periodo que se sitúa entre el agotamiento del régimen posrevolucionario y la consolidación de gobiernos locales electos democráticamente. El artículo sostiene que la reforma policial no puede entenderse como un proceso lineal de modernización institucional, sino como una trayectoria disputada y desigual, configurada por el contexto político, los perfiles de liderazgo, las racionalidades administrativas y las narrativas institucionales. El análisis adopta un enfoque teórico que enfatiza la coexistencia de cambios organizacionales formales con continuidades culturales persistentes al interior de las instituciones policiales. Metodológicamente, el estudio se basa en un análisis cualitativo de tipo documental en el que se triangula información de reformas legales, debates legislativos y la cobertura de la prensa contemporánea. Los hallazgos muestran que los esfuerzos reformadores produjeron configuraciones policiales híbridas, en las que iniciativas orientadas a la profesionalización, la participación ciudadana y la policía de proximidad

* Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, Departamento de Estudios Institucionales, México. Email: avega@cua.uam.mx

coexistieron con estrategias coercitivas, uso intensivo de la fuerza y la reactivación de estructuras vinculadas al control autoritario. El artículo contribuye al debate comparado sobre la reforma policial al destacar cómo los legados institucionales y las decisiones de liderazgo delimitan los alcances del cambio en contextos de transición democrática.

Palabras clave:

reforma policial; seguridad pública; Ciudad de México; liderazgo policial; narrativas institucionales

Abstract:

This article examines the reform of Mexico City's preventive police between 1989 and 2000, a period situated between the collapse of the post-revolutionary regime and the consolidation of elected local governments. The article argues that police reform during this period cannot be understood as a linear process of institutional modernization, but rather as a contested and uneven trajectory shaped by political context, leadership profiles, and institutional narratives. The analysis adopts a theoretical approach that emphasizes the coexistence of formal organizational change and enduring cultural continuities within police institutions. Methodologically, the study is based on a qualitative documentary analysis in which information about legal reforms, legislative debates and contemporary press coverage is triangulated. The findings show that reform efforts produced hybrid policing arrangements. Initiatives oriented towards professionalization, citizen participation, and proximity policing developed alongside coercive strategies, intensive street-level enforcement, and the reactivation of intelligence-oriented structures associated with authoritarian control. The article contributes to comparative debates on police reform by highlighting how institutional legacies and leadership choices delimit the scope of change in contexts of democratic transition.

Keywords:

Police Reform; Public Security; Mexico City; Police Leadership; Institutional Narratives

Introducción

La reforma policial ha sido un tema recurrente en la agenda pública nacional. El aumento de la inseguridad y la presencia de desviaciones en los aparatos de seguridad han propiciado la implementación continua de reformas a nivel federal, estatal y municipal. En la Ciudad de México en particular, desde los años ochenta se han venido aplicando distintas estrategias de vigilancia tales como el uso de la milicia, la policía comunitaria, acciones basadas en el modelo de tolerancia cero o la aplicación de plataformas tecnológicas conocidas bajo el nombre genérico de Compstat (*Computer Statistics*).

Como objeto de estudio, la reforma de las policías ha recibido una creciente atención en el ámbito internacional, donde ha quedado de manifiesto la complejidad detrás de los movimientos reformadores en los que el cambio de las estructuras no ha conllevado la corrección de malas prácticas, además de haber enfrentado resistencias internas y externas (Skogan, 2008; Bailey, 2008; Savage, 2007; Sparrow, 2016).

En las llamadas democracias consolidadas, donde por lo general predomina un alto nivel de confianza en las fuerzas del orden, los procesos de reforma han buscado fortalecer la capacidad de reacción frente a amenazas como el terrorismo y el crimen organizado, aun cuando ello conlleva el riesgo de vulnerar las libertades fundamentales y deteriorar la confianza de su población (Brodeur, 2006; Christiansen, *et al.*, 2018; De Maillard, 2009; Holmberg, 2019; Fyfe, 2019; Smith, 2019). En contraste, en las sociedades en transición —donde las policías suelen estar asociadas a prácticas represivas y múltiples desviaciones—, también se han emprendido reformas orientadas a reconstruir la legitimidad y acercar los aparatos policiales a la ciudadanía, sin descuidar la seguridad pública de sus sociedades (González, 2019; Costa y Neild, 2005; Sabet, 2012; Del Castillo, 2018; Charley y McCormack, 2012).

En este contexto, el artículo tiene por objetivo analizar los cambios y las continuidades en las estructuras, los modelos de gestión, los liderazgos y las narrativas asociadas a la reforma de las policías en la Ciudad de México durante el periodo 1989 a 2000.

La elección de este periodo responde, en primer lugar, a que se trata de un lapso temporal poco estudiado, situado inmediatamente después del fracaso de la reforma del aparato policial impulsada por Miguel de la Madrid, la cual, entre otras consecuencias, derivó en un incremento de la inseguridad y un deterioro de la confianza ciudadana en las corporaciones policiales.

Adicionalmente, se parte del principio de que este periodo permite observar dos esquemas diferenciados de operación policial: por un lado, la fase final del ré-

gimen posrevolucionario, caracterizada por cuerpos policiales regidos por lógicas autoritarias, prácticas represivas y el uso estratégico de sus atribuciones para beneficio personal y, por otro, el de gobiernos electos por la vía democrática, que heredaron corporaciones policiales con múltiples desviaciones y debieron enfrentar la demanda social de seguridad sin disponer de un sistema policial confiable (Davis, 2006; Ward y Durden, 2002).

La hipótesis de este artículo es que la reforma de las policías preventivas de la Ciudad de México entre 1989 y 2000 no siguió una trayectoria lineal de modernización institucional, sino que sus alcances y límites estuvieron condicionados por la interacción entre distintos tipos de liderazgo, narrativas institucionales y racionalidades administrativas, en un contexto de transición política.

El análisis se interesa en dilucidar la importancia del contexto político, los liderazgos policiales y las narrativas en la orientación, alcance y continuidad de las reformas emprendidas. En particular, se examina cómo la trayectoria profesional de los responsables de la seguridad influyó en la adopción de estructuras de vigilancia, en el uso de agrupamientos tácticos y la incorporación (o no) de iniciativas profesionalizantes. El liderazgo se concibe, en este sentido, como mediador entre presiones externas, cultura organizacional y viabilidad de cambio.

Asimismo, se considera el papel de actores políticos y sociales, especialmente la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), cuyas denuncias, debates y fiscalización influyeron en la redefinición de estructuras y el escrutinio público de abusos policiales. También se analizan los mecanismos de participación ciudadana impulsados en distintos momentos, mismos que funcionaron lo mismo como canales de colaboración, instrumentos de legitimación o control interno. A partir de estos elementos, el artículo busca responder a las siguientes preguntas:

- ¿En qué medida el contexto político influyó en la orientación de las reformas policiales?
- ¿Qué racionalidades administrativas guiaron los distintos intentos reformadores y cómo se expresaron en la estructura policial?
- ¿Es posible identificar etapas diferenciadas en la trayectoria organizacional e institucional de las reformas?
- ¿Qué narrativas acompañaron estos procesos y cómo contribuyeron a legitimar o cuestionar las prácticas policiales?
- ¿Qué papel desempeñaron los liderazgos en la implementación, continuidad o interrupción de las reformas?

El argumento se organiza en cuatro secciones. La primera expone los principios teórico-metodológicos. Las tres siguientes analizan los cambios y continuidades durante las gestiones de Manuel Camacho Solís (1989-1994), Óscar Espinosa Villareal (1994-1997) y Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000), enfatizando la interacción entre contextos políticos, estructuras organizacionales, estrategias operativas, narrativas públicas y liderazgo policial.

Marco teórico-metodológico

El estudio de la reforma policial se caracteriza por la falta de consenso conceptual. La literatura distingue dos grandes enfoques: por un lado, aquellos que conciben la reforma como un acto deliberado y normativo, expresado en leyes o programas orientados a modificar de manera permanente estructuras, reglas y prácticas policiales (González, 2019; Sabet, 2012), y por otro, perspectivas que la entienden como un proceso dinámico y negociado, en el que distintos tenedores de interés influyen en los objetivos y en los alcances de la transformación institucional (Fyfe, 2019; Greig-Midlane, 2019).

La literatura también distingue entre los cambios visibles —aquellos que modifican estructuras y jerarquías formales— y los cambios culturales, asociados con valores, actitudes y significados compartidos dentro de la organización (Brodeur, 2005; Christensen, *et al.*, 2018). En esta línea de análisis, distintos estudios muestran que la persistencia de prácticas informales limita el alcance de las reformas y puede producir efectos no previstos (Holmberg, 2019; Brodeur, 2005).

Los procesos de reforma suelen desencadenarse por factores críticos que abren ventanas de oportunidad: escándalos de brutalidad, crisis económicas, ataques terroristas, incrementos delictivos o transiciones de régimen (González, 2019; DeMaillard, 2009; Brodeur, 2005; Christensen *et al.*, 2017; Holmberg, 2019; Greig-Midlane, 2019; Fyfe, 2019; Costa y Neild, 2009). Sin embargo, la existencia de estas ventanas no garantiza el cambio profundo; las instituciones policiales tienden a absorber innovaciones sin transformar sus patrones históricos de actuación.

Dentro de estos procesos, el *liderazgo* es un mediador central entre las expectativas provenientes del entorno y la cultura institucional (Wood, *et al.*, 2008). Sus trayectorias profesionales —militares, policiales, de inteligencia o civiles— influyen en el tipo de estructuras creadas, en la orientación hacia la coerción o la profesionalización, y en la capacidad para sostener coaliciones favorables a la reforma (González, 2019; Costa y Neild, 2009; Sabet, 2012; Fyfe, 2019; Charley y M'Cormack, 2012). El contacto con experiencias internacionales también hace

más factible que los líderes retomen modelos exitosos aplicados en otras experiencias nacionales, lo que ha favorecido de acuerdo con DeMaillard (2009) la exportación de los modelos de policía comunitaria, la gestión basada en resultados o modelos de tolerancia cero. En contraparte, la alta rotación de mandos reduce la continuidad de los proyectos y favorece la reactivación de prácticas previas (Skogan, 2008). En sistemas políticos inestables, la falta de apoyo político y la constante renovación de liderazgos incita para que los mandos policiales dilaten la aplicación de la reforma neutralizando sus efectos (Costa y Neild, 2005).

Las reformas impulsadas por los líderes expresan una racionalidad administrativa, es decir, una forma específica de definir problemas e intervenir sobre estructuras, procesos y operaciones para producir determinados efectos (Chistensen, *et al.*, 2017). Desde esta perspectiva, la reforma puede seguir dos vías. La primera es rutinaria e incremental: introduce ajustes menores que, cuando son consistentes con la identidad institucional, refuerzan la estabilidad organizacional y, acumulados, pueden generar cambios más profundos. Sin embargo, cuando son dispersos o contradictorios, producen incongruencias que favorecen reformas de mayor alcance (Brunsson y Olsen, 2007).

18

La segunda vía corresponde a reformas disruptivas, generalmente asociadas a crisis o a brechas significativas entre las expectativas públicas y el desempeño organizacional. Su implementación requiere una concentración de poder suficiente para superar la resistencia de actores que oponen al cambio (Brunsson y Olsen, 2007).

Asimismo, la reforma policial puede implicar modificaciones en la estructura de vigilancia, con efectos en la gobernanza y la narrativa de la vigilancia (Fyfe, 2019). En términos de gobernanza, estas transformaciones incluyen medidas para mejorar el desempeño organizacional, como la creación de procesos y rutinas que incrementan la eficiencia y el control (Holmberg, 2019); la eliminación de duplicidades y la incorporación de indicadores de gestión para evaluar el desempeño en el combate a la criminalidad (DeMaillard, 2009).

Otro eje analítico es el papel de las *narrativas institucionales*, entendidas como marcos que legitiman decisiones, orientan la acción policial y estructuran la relación con la ciudadanía. Estas narrativas funcionan como herramientas políticas para legitimar la reforma, gestionar memorias organizacionales y moldear identidades profesionales (Brodeur, 2005; Dunnage, 2017 y Chan, 2007). Su análisis permite comprender las tensiones entre los discursos de derechos humanos, las retóricas de proximidad y los enfoques centrados en el control coercitivo. En consecuencia, la reforma no solo transforma estructuras, sino que implica una negociación de significados. Mientras los directivos la conciben como un instrumento para mejorar la eficiencia, la base operativa puede percibirla como una pérdida de recursos o una amenaza a sus valores culturales (Grieg-Midlane, 2019). Así,

toda reforma supone también una redefinición de los significados, símbolos y narrativas que legitiman a la institución (Dunnage, 2007; Fyfe, 2019).

En suma, la literatura muestra que la reforma policial no es un proceso lineal ni unívoco, sino un campo en disputa marcado por la tensión entre cambios formales y continuidades arraigadas. Si bien las reformas pueden partir de marcos normativos que buscan transformar estructuras y reglas, su materialización depende también de la interacción entre actores con intereses divergentes. Asimismo, factores contextuales como crisis o cambios en la esfera política abren ventanas de oportunidad que dependen de liderazgos capaces de articular visiones estratégicas, sostenerlas en el tiempo y superar las resistencias institucionales. Bajo esta perspectiva, la reforma policial aparece como un proceso contingente, sujeto a avances y retrocesos, donde la continuidad cultural e institucional puede limitar o reconfigurar los alcances del cambio buscado. Tomando en consideración este instrumental teórico, en la siguiente sección se procede a revisar la estrategia analítica y metodológica adoptada.

Estrategia analítica y metodológica

19

Para analizar la reforma de las policías preventivas de la Ciudad de México entre 1989 y 2000, el artículo emplea una estrategia analítica basada en cuatro dimensiones: *contexto político-institucional*, *liderazgo*, *narrativa institucional* y *racionalidad administrativa*. Estas categorías permiten comparar los distintos periodos de reforma e identificar cómo las coyunturas políticas, los perfiles de mando, los discursos oficiales y las decisiones organizacionales configuraron los alcances y límites del cambio policial.

El contexto político-institucional se observa a partir de coyunturas críticas —crisis de legitimidad, apertura democrática o incremento delictivo— y de la intervención de actores externos, como la ARDF, partidos, medios, organizaciones sociales e instancias de participación ciudadana. El liderazgo se analiza según el origen profesional de los mandos, su capacidad para construir apoyos y su margen para sostener decisiones organizacionales. La narrativa institucional comprende los marcos discursivos que diagnostican la inseguridad y legitiman la reforma mediante valores como orden, legalidad, derechos humanos, eficacia, proximidad o participación ciudadana. Finalmente, la racionalidad administrativa refiere al principio organizador de las reformas, expresado en las estructuras, los instrumentos y las lógicas de intervención predominantes —coercitiva, burocrático-legal, gerencial o comunitaria—. La articulación de estas dimensiones permite distinguir entre cambios sustantivos, reconfiguraciones parciales y con-

tinuidades institucionales, mostrando cómo determinadas coyunturas favorecen ciertos liderazgos, estos activan narrativas específicas y estas se traducen en arreglos organizacionales concretos.

Metodológicamente, la investigación adopta una estrategia cualitativa de análisis documental para reconstruir reformas que se expresan en decisiones legales, administrativas y operativas dispersas. Para ello, triangula fuentes normativas, legislativas y periodísticas. El corpus comprende el *Diario Oficial de la Federación* y la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*; los *Diarios de los Debates* (DD) de la ARDF (1989-2000), utilizados para rastrear denuncias, comparecencias, informes de gobierno y controversias legislativas. La investigación también incluyó la revisión de 380 notas de los diarios *Reforma*, *La Jornada* y *Proceso* que permitieron contrastar narrativas oficiales, denuncias públicas y prácticas policiales.

El material fue analizado mediante codificación cualitativa (Saldana, 2009). La sistematización incluyó una base de datos en Excel con 462 sesiones de la ARDF, clasificadas por variables como fecha, actores, argumentos y referencias a decisiones institucionales. La codificación combinó categorías deductivas —contexto político-institucional, liderazgo, narrativa institucional y racionalidad administrativa— con categorías inductivas surgidas del material empírico, entre ellas abuso policial, estrategias de vigilancia, participación ciudadana, disputas legislativas, reorganización institucional y prácticas de control.

Esta estrategia permitió vincular el marco teórico con evidencia documental y comparar los tres periodos de estudio desde tres planos: el diseño formal de las reformas, las controversias políticas y las prácticas asociadas a su implementación. Con esta matriz analítica, el artículo examina a continuación el primer periodo 1989-1994, caracterizado por la reactivación de repertorios coercitivos en un contexto de apertura política limitada.

1989-1994, el regreso de la mano dura

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari inició en medio de una profunda crisis de legitimidad derivada de la fractura del partido gobernante y de un proceso electoral marcado por acusaciones de fraude. En ese contexto, la Ciudad de México se convirtió en el epicentro de la movilización social. Las protestas, impulsadas por una sociedad civil revitalizada tras los sismos de 1985, cuestionaban tanto la legitimidad del régimen como las políticas de austeridad aplicadas durante el sexenio de Miguel de la Madrid.

En materia de seguridad, predominaba un fuerte sentimiento de vulnerabilidad. Aunque la criminalidad aún no alcanzaba los niveles de los años noventa,

mostraba una tendencia sostenida al alza. Entre 1982 y 1988, el número de personas condenadas por robo creció anualmente en más de 20% (Beltrán y Piccato, 2004). A ello se sumaba la desconfianza hacia las corporaciones policiales, alimentada por los abusos y la violencia ejercidos durante la gestión de Arturo Durazo Moreno (1976-1982).

Frente a esta situación, el gobierno anterior impulsó una reforma policial de carácter disciplinario y punitivo basado en el retorno de los militares a la conducción policial, la depuración de efectivos, la sanción de mandos corruptos y la desaparición de la División de Investigación y Prevención de la Delincuencia (DIPD). No obstante, estas medidas no lograron restablecer la legitimidad ni mejorar la eficacia de las corporaciones.

Como se muestra a continuación, las políticas de seguridad del periodo mantuvieron un estilo autoritario que contrastó con la incipiente apertura política, iniciada con la reforma política de 1987, la cual permitió elegir por primera vez en décadas a los representantes populares en la ARDF.

Aunque la ARDF nació con facultades limitadas y bajo el predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), los asambleístas de oposición desempeñaron un papel relevante al denunciar abusos policiales, exigir rendición de cuentas al regente y secretario de Protección y Vialidad, fiscalizar instalaciones policiales y canalizar denuncias de ciudadanos y tropa policial sobre actos de corrupción y arbitrariedad, como el cobro del “entre” y la asignación informal de horarios y zonas de trabajo. En este escenario de crisis política y de desconfianza hacia las policías se comenzó a configurar una nueva propuesta de reforma que inició con una tensión entre el discurso oficial de respecto a los derechos humanos y la persistencia de prácticas policiales autoritarias.

Narrativas: derechos humanos vs. seguridad

Al inicio del sexenio, el regente Manuel Camacho Solís anunció una estrategia doble para enfrentar la inseguridad y la desconfianza, basada en la combinación de “firmeza en el combate a la delincuencia y respeto a los derechos humanos”. Asimismo, reconoció que “la función principal de los órganos policiales era garantizar la seguridad de la sociedad y no la seguridad del Estado” (DD, 16 de abril, 1989, p. 6). Esta declaración implicaba un cambio significativo respecto a la narrativa dominante en décadas anteriores, en la que la prioridad había sido preservar “el orden público”, como condición para asegurar la estabilidad y continuidad del régimen, relegando a un segundo plano el respeto del Estado de derecho y la seguridad de la población.

Durante este periodo, la narrativa gubernamental defendió el uso de la fuerza pública incluso en situaciones que ponían en duda la legitimidad de las acciones emprendidas. Por ejemplo, ante las denuncias de violencia policial en una clínica donde se practicaban abortos, el regente Manuel Camacho Solís sostuvo que, tras dialogar con representantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y con las mujeres detenidas, no se había acreditado que alguna de ellas hubiera sido torturada (Monsiváis, 9 de abril de 1989).

Un segundo ejemplo fue la justificación de la intervención del grupo Zorros en el motín del penal de Nayarit, episodio en el que murieron varias personas y sobre el cual existieron sospechas de ejecuciones extrajudiciales¹. En relación con este evento, desde la tribuna de la Asamblea, el representante del PRI Juan Manuel Hoffman defendió la participación de la policía capitalina como una operación solicitada por el gobierno de Nayarit y autorizada por el regente Camacho Solís. Según esta versión, el uso de la fuerza letal ocurrió después de que los amotinados rompieron la negociación al asesinar al comandante del destacamento. La intervención habría permitido rescatar a los rehenes y recuperar el control del penal (DD, 4 de enero de 1989, p. 19).

En conjunto, estos casos muestran una tensión narrativa central: mientras el discurso oficial justificaba el uso de la fuerza como medio para combatir la inseguridad y preservar el orden público, una narrativa crítica emergente cuestionaba la veracidad del compromiso gubernamental con los derechos humanos, exigía límites al uso de la fuerza y advertía sobre la criminalización de grupos vulnerables.

Liderazgos policiales

La orientación de mano dura del periodo se advierte con claridad en los perfiles de quienes encabezaron la política de seguridad. Lejos de abrir paso a perfiles asociados con la profesionalización democrática o el control civil de la policía, durante el periodo 1989-1994 predominaron liderazgos con trayectorias vinculadas a los aparatos de seguridad, la inteligencia y repertorios de represión. Durante este periodo hubo tres titulares. El primero fue Javier García Paniagua, político avezado, a quien a lo largo de su carrera política se le asoció con los servicios de seguridad nacional y que, entre otros puestos, se había desempeñado como direc-

¹ El 23 de diciembre de 1988, el Grupo Zorros intervino en el penal Venustiano Carranza de Tepic, Nayarit, tras un motín con toma de rehenes. El operativo dejó como saldo la muerte del director del penal, del mando policial Jorge Armando Duarte y de al menos 11 internos, algunos presuntamente ejecutados tras recuperar el control. Las cifras de fallecidos varían entre 9 y 33 internos, según las fuentes (González Bonilla, 9 de enero de 2023).

tor de la temida Dirección Federal de Seguridad (DFS), subsecretario de Gobernación y presidente del PRI (Chávez, 28 y 29 de julio de 2024). A García Paniagua le sucedió Santiago Tapia Aceves, policía de carrera con experiencia de mando en distintos sectores de la Ciudad de México, comandante del agrupamiento de grúas durante la gestión de Arturo Durazo (1983-1988) y quien, antes de ser nombrado secretario, estaba al frente de la Dirección General de Operaciones (DGO), segundo puesto en importancia en la Secretaría General de Protección y Vialidad (SGPV) (Musacchio, 2002, p. 398). Finalmente, la tercera persona que dirigió las riendas de la seguridad fue René Monterrubio López, otro policía de carrera que ingresó a la corporación durante los Juegos Olímpicos de 1968 y que tuvo una destacada participación en la captura de integrantes de la Liga Comunista 23 de Septiembre. Como su predecesor, Monterrubio poseía un profundo conocimiento de la policía capitalina; había sido responsable de la seguridad en prácticamente todas las delegaciones y era el mando encargado de la operación policial capitalina antes de ser nombrado titular de la SGPV (Ramírez, 2012).

En suma, los tres responsables de la seguridad pública contaban con una amplia trayectoria en los aparatos de seguridad, habían participado en labores de policía política; dos de ellos habían intervenido directamente en el combate a grupos guerrilleros y habían transitado por distintos puestos de responsabilidad en la policía capitalina, lo que les permitía conocer la cultura y las desviaciones policiales de manera profunda.

Racionalidad de la línea dura

La línea dura de la política de seguridad no se limitó a la trayectoria de sus mandos, sino también se reflejó en las decisiones estructurales y operativas adoptadas. En el plano estructural, la modificación más significativa fue la creación de la Dirección de Inteligencia (DI) que, de acuerdo con las declaraciones de Javier García Paniagua, tenía por objetivo restablecer la capacidad de investigación de la SGPV, competencia perdida en la reforma de 1983 en la que desapareció la División de Investigación y Prevención de la Delincuencia (DIPD). La creación de la DI buscaba dotar a las policías capitalinas de capacidades de investigación y de combate de la criminalidad de alto impacto (robos de autos, instituciones bancarias, secuestros), “pero, dentro de un marco institucional” (Marín, 2 de julio de 1989).

Al frente de esta dirección fue nombrado Miguel Nazar Haro, antiguo mando de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y comandante de la llamada Brigada Blanca, agrupamiento que combatió a la guerrilla urbana en la década de los

setenta por medio de métodos brutales como el secuestro, la tortura y las ejecuciones extrajudiciales. La información disponible indica que al interior de la DI fueron integrados agrupamientos especializados de intervención policial como el Grupo Fuerza Tarea, mejor conocido como los “Zorros”, así como antiguos agentes de la DFS y la DIPD.

En sus apenas seis meses de existencia, la DI acumuló denuncias por hostigamiento, detenciones arbitrarias, tortura e incluso ejecuciones extrajudiciales. Dos eventos concentraron las críticas: la intervención de los “Zorros” en el motín del penal de Nayarit y el uso de los sótanos de Tlaxcoaque como centro de detención ilegal y tortura. La presión derivada de estas acusaciones condujo al cierre de la DI el 27 de junio de 1989.

Además de la Dirección de Investigación, durante este periodo operó otra estructura heredera de las antiguas funciones de inteligencia: el llamado “Servicio de Indicadores”, encargado formalmente de vigilar marchas y anticipar cortes o bloqueos a la vialidad. Sin embargo, como reconoció Santiago Tapia en su comparecencia ante la ARDF, con el tiempo quedó claro que sus actividades iban más allá del monitoreo del tránsito. El servicio realizaba seguimiento de líderes sociales, asistía a reuniones de actores políticos —incluida la propia ARDF— y llevaba a cabo tareas encubiertas propias de la policía política.

Estas prácticas de espionaje fueron cuestionadas en el pleno de la segunda legislatura de la ARDF, que solicitó su desaparición. Posteriormente, en su comparecencia del 3 de junio de 1993, el secretario René Monterrubio informó que el Servicio de Indicadores había sido disuelto y que su personal había sido reasignado a labores convencionales de vigilancia. Aun así, la referencia recurrente a este servicio en años posteriores sugiere que el monitoreo de grupos sociales continuó siendo una práctica persistente dentro del aparato policial durante todo el periodo de estudio.

Acciones policiales

Pese a los cambios estructurales, las prácticas policiales se mantuvieron sin modificaciones sustantivas. La desaparición de la DI no alteró la línea dura de la estrategia de vigilancia: los agrupamientos especializados —entre ellos Zorros y Jaguares— continuaron operando, y se crearon nuevos cuerpos, como Bengala y Cuitláhuac. Estos patrullaban en motocicletas, con equipo táctico y armamento pesado, en lo que las autoridades definieron como una “exhibición de fuerza para inhibir el comportamiento delictivo” (DD, 31 de mayo de 1994, p. 27). Sin embargo, la acción policial fue más allá de la mera demostración de fuerza.

La operación cotidiana se organizó mediante numerosos operativos conjuntos, con participación de la policía preventiva, la policía judicial e incluso policías del Estado de México en la zona conurbada. Según las autoridades, estos disposi-

tivos buscaban contener la criminalidad en zonas de alta incidencia identificadas por la ciudadanía o por los consejos delegacionales de seguridad. No obstante, la evidencia muestra que se concentraron principalmente en barrios populares y que, en repetidas ocasiones, derivaron en enfrentamientos con jóvenes de esas comunidades. Su carácter fue, por tanto, tanto disuasivo como abiertamente represivo.

Los datos disponibles refuerzan esta interpretación. En 1993 se registraron 173 531 remisiones, de las cuales 82.12% correspondieron a faltas administrativas menores —como beber en la vía pública, riñas o escándalos—, lo que sugiere una focalización desproporcionada en prácticas sociales asociadas a sectores populares (DD, 31 de mayo de 1994, p. 11). Desde la ARDF también se denunciaron extorsiones, robos, agresiones e incluso homicidios durante estos operativos. Además, el asambleísta Ramón Sosamontes (PRD) cuestionó su eficacia al señalar que el despliegue masivo de fuerza generaba un efecto “embudo”: de cien jóvenes detenidos, solo dos o tres resultaban vinculados con actividades delictivas (DD, 10 de julio de 1990, p. 29).

Un tercer componente de la estrategia fue la participación ciudadana a través de los consejos delegacionales de seguridad. Inspirados en iniciativas del sexenio anterior, estos consejos fueron concebidos como espacios de consulta y coordinación entre delegados, mandos policiales, representantes del Ministerio Público y líderes vecinales. En teoría debían reunirse mensualmente para identificar zonas de conflicto, coordinar acciones entre policías preventiva y judicial y recibir quejas ciudadanas. En la práctica, las comparecencias ante la ARDF muestran que tuvieron escasos avances, enfrentaron cuestionamientos sobre la representatividad de sus integrantes y, en muchos casos, funcionaron más como mecanismos de legitimación de los operativos que como espacios efectivos de participación. La excepción fue la delegación Miguel Hidalgo, donde sí se reportó participación vecinal y contribuciones financieras para mejorar las capacidades policiales locales (DD, 3 de diciembre de 1992).

Paralelamente, la ARDF buscó reconfigurar el sector mediante la construcción de un nuevo marco normativo. Aunque muchas iniciativas no prosperaron, este esfuerzo culminó en la aprobación de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal en 1993, que estableció lineamientos para profesionalizar a la policía, fortalecer la carrera policial, mejorar la coordinación entre cuerpos de seguridad, regular a las policías privadas e incorporar principios de derechos humanos y mecanismos de control del uso de la fuerza.

Sin embargo, la ley no produjo transformaciones sustantivas. Los patrones de reclutamiento, profesionalización y control del uso de la fuerza permanecieron prácticamente intactos, mientras que su implementación fue obstaculizada por un entorno político convulso —marcado por el levantamiento zapatista, la

violencia política y la sucesión presidencial— y por el incremento de la criminalidad. Al cierre del sexenio persistían los abusos, los problemas estructurales, la baja profesionalización y una percepción ciudadana profundamente negativa de la policía.

En suma, las acciones policiales del periodo revelan una estrategia centrada en el despliegue intensivo de fuerza y la intervención en barrios populares. Aunque se acompañó de mecanismos de participación ciudadana y de una reforma normativa, estos instrumentos tuvieron efectos limitados frente a la persistencia de prácticas autoritarias, altos costos sociales y escasa eficacia para reducir la criminalidad. Estas limitaciones no desaparecieron con el cambio de administración; por el contrario, reaparecieron bajo nuevas condiciones políticas y económicas durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

1994-1997, la reforma fallida

26

El gobierno de Ernesto Zedillo inició en medio de una profunda crisis económica y política, marcada por el levantamiento armado en Chiapas, la violencia política y la devaluación de 1995. En la Ciudad de México, este escenario coincidió con un deterioro acelerado de la seguridad pública, que colocó a la reforma policial en el centro de la agenda gubernamental. En su toma de posesión, Zedillo calificó como imperiosa la reforma de la justicia ante “la extendida criminalidad, la frecuente violación a las garantías individuales y derechos humanos, y la grave inseguridad pública” (Zedillo, 1994). La magnitud de la crisis se reflejó en el aumento de los delitos diarios, que pasaron de 599 en 1995 a 722 en 1997, y de los robos patrimoniales, que en 1996 representaron 88% de los ilícitos reportados, 62% de ellos cometidos con violencia (DD, 27 de marzo de 1996, p. 12). Esta fue la primera gran crisis de seguridad de los tiempos modernos en la capital, visible tanto en las estadísticas como en el temor cotidiano de la población. Además, en vísperas de los comicios intermedios de 1997, la inseguridad dejó de ser solo una prioridad gubernamental y se convirtió también en un tema electoral.

Narrativas: de un enfoque liberal a uno punitivo

Bajo estas condiciones de crisis económica, política y securitaria, el gobierno, al igual que en el sexenio anterior, buscó distanciarse de la concepción de la policía como un instrumento de control social al servicio de la clase gobernante. Al ini-

cio del mandato, el regente Espinosa Villareal enfatizó que la misión principal de las corporaciones policiales era brindar un servicio que permitiera a la población vivir en “una ciudad segura, donde la integridad personal, familiar y patrimonial de sus habitantes, sea una realidad cotidiana. Con cuerpos policiacos respetables y respetados, tanto por su apego estricto a la ley como por recobrar en su actuación el papel que siempre debieron tener: servidores de la sociedad y no una corporación alejada de ellas” (DD, 16 marzo de 1995, p. 7).

Sin embargo, según se fueron incrementando los asaltos y actos delictivos violentos contra la población y quedó en evidencia la ineficacia de las acciones policiales para revertir esta situación, esta narrativa liberal poco a poco se fue desdibujando y la discusión pública fue orientándose más hacia un discurso punitivo, es decir, hacia una narrativa que justificaba la aplicación de castigos, sanciones y penas más estrictas. Fue en este contexto que legisladores, líderes de opinión y autoridades policiales debatieron en torno a medidas como la reducción de la edad penal, el uso de militares en actividades de vigilancia e incluso la aplicación de la pena capital como soluciones para detener la ola de asaltos que azotaban a la población.

Paralelamente al discurso que priorizaba el rigor penal, los responsables policiales señalaron el bajo profesionalismo y la falta de ética entre los elementos policiales como factores explicativos del fracaso de las acciones para mitigar la inseguridad. En ambos casos, este discurso, como se verá más adelante, se tradujo en programas de profesionalización y el despliegue intensivo de elementos de seguridad en el espacio público.

Liderazgo policial, ambivalencia entre las vías civil y militar

La ambivalencia entre el enfoque liberal y el endurecimiento de las penas también quedó de manifiesto en los perfiles de los dos jefes policiales responsables de la agenda de seguridad. En el primer año y medio, las riendas de la seguridad capitalina quedaron en manos de David Garay Maldonado, un político priista con formación jurídica y administrativa en la UNAM y Harvard, pero con experiencia limitada en materia policial (Musacchio, 2002, pp. 150-51). Su gestión estuvo marcada por tensiones con los mandos operativos, escasos avances en la reducción de la criminalidad y represiones policiales —como el enfrentamiento entre normalistas y granaderos— que finalmente llevaron a su renuncia. Ante los magros resultados, la administración optó por retomar la vía militar y designó al general Enrique Tomás Salgado Cordero como responsable de la seguridad. A diferencia de su antecesor, Salgado Cordero contaba con una larga trayecto-

ría castrense y con experiencia previa en tareas policiales, lo que le otorgaba mayor conocimiento operativo y control sobre la estructura de mando (Musacchio, 2002, p. 374).

La alternancia entre un liderazgo civil y uno militar reflejó las tensiones que atravesaban al gobierno capitalino. Por un lado, se buscaba avanzar hacia un modelo profesionalizado y regido por criterios de legalidad y control civil; por otro, persistía la tradición autoritaria que privilegiaba la disciplina castrense, el uso intensivo de la fuerza y la intervención militar en la seguridad pública. Como se verá a continuación, esta ambivalencia también se manifestó en las estructuras de vigilancia y en las decisiones operativas. Mientras el discurso oficial promovía una policía más profesional y orientada al servicio público, las prácticas cotidianas continuaron reproduciendo enfoques coercitivos y mecanismos de control vertical que limitaban la consolidación de una reforma sostenida.

Racionalidad: cambios y continuidad estructural

28

Durante este periodo, la reforma de las policías incluyó básicamente tres cambios estructurales. El primero fue la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), que sustituyó a la Secretaría General de Protección y Vialidad (SGPV). El cambio de denominación no solo pretendía reflejar con mayor precisión la función sustantiva de seguridad pública, sino que también implicaba la transferencia a otras dependencias de aquellas funciones que, por su naturaleza, no correspondían a tareas de vigilancia ni de conservación del orden. En esta lógica, la reforma preveía trasladar el Departamento de Bomberos y el Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM) a la Dirección de Protección Civil de la Secretaría de Gobierno, así como el Departamento de Tránsito a la recién creada Secretaría de Transporte y Vialidad. No obstante, la transferencia de personal —que representaba alrededor del 20 % del total de efectivos de la SSP— nunca se concretó. Ello se debió a la resistencia del propio personal, que se oponía a perder sus cotizaciones en la Caja de Previsión de la Policía y a la reticencia a integrarse en estructuras administrativas ajenas a su identidad profesional. Por otra parte, hacia el final del sexenio, el secretario Alejandro Gertz Manero señaló que las labores del personal de rescate requerían recursos materiales —como los helicópteros del Escuadrón Cóndor— que no estaban disponibles en las dependencias receptoras, lo que hacía inviable su transferencia. En consecuencia, el paso de la SGPV a la SSP terminó representando, en los hechos, un cambio meramente nominal, sin implicaciones sustantivas en las funciones y actividades hasta entonces realizadas.

La segunda modificación estructural, y la que sí tuvo efectos duraderos, estuvo relacionada con una nueva configuración de la vigilancia territorial. Esta reordenación segmentó a la ciudad en tres regiones: oriente-sureste, poniente-suroeste y norte-centro. Originalmente se había previsto dividirla en cinco regiones, pero las restricciones presupuestales limitaron el esquema a tres. Además del criterio geográfico, la división se definió en función del tamaño poblacional y de la incidencia delictiva. Así, la región centro-norte —la más pequeña en términos territoriales (212 km²), pero con una población fija de 2.8 millones de habitantes y una flotante cercana a los 4 millones— concentró más del 55% de los efectivos policiales (7860 agentes), al ser la zona con mayor incidencia delictiva (DD, 27 de marzo de 1995, p. 10).

Finalmente, el tercer eje de la reforma buscó reforzar la profesionalización policial. En este aspecto también se registraron algunos avances, pero también permanencias significativas y retrocesos. Por ejemplo, aunque los nuevos reclutas ingresaban con un mínimo de secundaria terminada y el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) ofrecía apoyo educativo a los policías en activo, el nivel promedio de escolaridad de las 26 156 plazas operativas equivalía apenas al primer año de secundaria (DD, 31 de mayo de 1994, p. 8). En esta materia, conviene destacar la impartición de un bachillerato técnico y de la Licenciatura en Seguridad Pública, y la proyección de estudios de posgrado en el futuro. No obstante, el esfuerzo más ambicioso para transitar hacia una policía profesional fue el Programa Transformación 2000 (T-2000). Este proyecto piloto, aplicado en la zona centro-norte e inspirado en el modelo de carabineros de Chile, llegó a reunir aproximadamente 1600 elementos distribuidos en cuatro cuarteles —Rayo, Topacio, Alameda y Catedral—, con instalaciones y mandos independientes del resto de la corporación. Sus integrantes portaban uniforme caqui y realizaban rondas a pie con porte marcial en el Centro Histórico. Además, contaban con mejores condiciones laborales, como transporte, comedor, servicios médicos y dentales, gimnasio y un salario ligeramente superior (\$3,500.00 pesos mensuales), así como jornadas de 12 horas de trabajo por 24 de descanso. Integrado principalmente por egresados del Instituto de Formación Policial, el programa aspiraba a convertirse en el modelo de la policía del futuro (Olayo, 21 de diciembre de 1997). Sin embargo, su continuidad se vio interrumpida tras la salida de David Garay Maldonado de la corporación, y el programa dejó de operar en diciembre de 1997. Paralelamente, la incorporación de militares a la línea media de mando durante la gestión del general Enrique Tomás Salgado bloqueó las posibilidades de ascenso de los policías formados en el Instituto de Formación Policial, lo que constituyó un nuevo freno a la implementación efectiva de la carrera policial.

Presencia y operativos policiales

Si bien la reforma de las estructuras policiales mostró avances erráticos, las estrategias de vigilancia siguieron una línea consistente: el despliegue intensivo de efectivos en el espacio público y la aplicación sistemática de operativos para prevenir la inseguridad y combatir modalidades específicas de criminalidad patrimonial, como el robo a casa habitación, el robo de vehículos y autopartes, así como los asaltos a negocios y camiones repartidores.

a) Presencia policial en las calles

Ante las dificultades para reclutar nuevos policías, las autoridades recurrieron a dos mecanismos para incrementar rápidamente la presencia policial. El primero consistió en incorporar a elementos de la Policía Auxiliar y de la Policía Bancaria e Industrial —cuyas funciones habituales eran de vigilancia intramuros— a tareas de patrullaje en la vía pública. En 1996 se desplegaron 3000 agentes de la Policía Auxiliar y 1000 de la Policía Bancaria e Industrial en colonias con alta incidencia delictiva. Al año siguiente, este esquema se amplió a delegaciones estratégicas y al transporte público (DD, 27 de marzo de 1996, p. 12 y 31 de marzo de 1997, p. 6).

El segundo mecanismo fue la incorporación de personal militar. El general Enrique Tomás Salgado Cordero integró a más de 100 militares a la estructura de mando y desplegó hasta 2589 soldados de la Tercera Brigada de la Policía Militar en la delegación Iztapalapa. Frente a las críticas de la oposición, justificó esta decisión por la falta de legitimidad de una organización policial, “minada por la corrupción e impunidad”, y su insuficiente capacidad profesional para enfrentar con eficacia el problema de la inseguridad (DD, 31 de marzo de 1995, p. 34).

b) Aplicación sistemática de operativos

El personal policial y militar no solo fue utilizado para incrementar la presencia en las calles, sino también fue organizado en torno a cuatro tipos de operativos: preventivos, basados en patrullajes intensivos y presencia permanente en espacios públicos; judiciales, destinados para desalojos y decomisos, especialmente en el centro histórico; de control de aglomeraciones, desplegados en manifestaciones y eventos masivos, y finalmente especializados, orientados al combate de bandas criminales, giros negros y crimen organizado mediante grupos de élite.

Este despliegue operativo permitió reducir los delitos diarios de 694 a 664 entre junio de 1996 y marzo de 1997, una magra disminución si se consideran las

fricciones recurrentes y los enfrentamientos con diversos grupos sociales. El episodio más emblemático fue la muerte de seis jóvenes en la colonia Buenos Aires tras un operativo policial, hecho que provocó una amplia indignación pública y evidenció los límites de una estrategia que no logró reducir de manera significativa la criminalidad ni garantizar el respeto a la legalidad.

En suma, las acciones del periodo evidencian el mantenimiento de una estrategia centrada en el despliegue intensivo de efectivos en las calles, el uso de agrupamientos especializados y la intervención policial en *hot spots*. Si bien estas medidas fortalecieron el control territorial, sus resultados fueron limitados debido a la persistencia de prácticas represivas, la escasa eficacia para reducir la delincuencia y el insuficiente control sobre los abusos policiales. Como se analizará en la siguiente sección, episodios como el de la colonia Buenos Aires marcaron un punto de inflexión en la legitimidad de las estrategias para abordar el problema de la seguridad pública.

1997-2000, continuidad y ruptura

31

El gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, primer jefe de gobierno del Distrito Federal democráticamente electo en setenta años estuvo marcado por una alta expectativa respecto a las posibilidades de cambio. Su llegada al poder significó el fin de la tutela directa del gobierno federal sobre la administración local y abrió la posibilidad de que las decisiones de política pública respondieran en mayor medida a las demandas y expectativas de los habitantes de la ciudad. Esta administración inició funciones en la segunda mitad del sexenio federal, por lo que sus acciones y resultados fueron interpretados en el marco de la contienda por la sucesión presidencial del año 2000. En ese contexto, el jefe de gobierno se perfilaba como uno de los principales contendientes, lo que otorgó a su gestión una visibilidad nacional.

Localmente, la alternancia amplió las posibilidades de profundizar la reforma política a través del fortalecimiento de la Asamblea de Representantes y de las delegaciones, instancias de gobierno más cercanas a la población, así como la integración de la ciudadanía y de los grupos organizados en la cogestión de los asuntos públicos. Esta expectativa de una autonomía política más efectiva abrió una ventana de oportunidad para ensayar nuevas perspectivas de atención a diversos problemas públicos que aquejaban a la ciudad, como el medio ambiente, la movilidad, la corrupción y, de manera destacada, la seguridad pública, la cual se había consolidado, en esos años, como la principal preocupación social de los capitalinos.

En su discurso de toma de posesión, Cárdenas (6 de diciembre de 1997) reconoció la irritación y el miedo con los que vivía la población. Prometió relevar a los mandos policiales, implementar nuevos esquemas de patrullaje y de acción policial, reestructurar la fuerza pública, fortalecer la presencia territorial y mejorar la coordinación entre las policías preventiva, judicial y federal, así como con las corporaciones de otras entidades. Desde el inicio se desmarcó del gobierno anterior —al afirmar que “bajo ninguna circunstancia en el combate a la delincuencia avalaremos medidas como el toque de queda o la pena de muerte”— y anunció también que una de las primeras acciones de su administración sería el retiro de la Tercera Brigada de Policía, integrada por elementos del Ejército, que operaba en la delegación Iztapalapa.

Narrativa: gobierno humanista y percepción de inseguridad

32

En este contexto, la innovación más significativa de esta administración fue la construcción de una nueva narrativa que acompañó las acciones de vigilancia. Dicha narrativa partía del supuesto de que el gobierno surgido del proceso electoral de 1997 tenía un perfil humanista y buscaba ser cercano a la población. La administración de Cuauhtémoc Cárdenas, al igual que sus antecesores, reconoció el incremento sostenido de la inseguridad al señalar que, de 300 delitos diarios cometidos en 1994, se había pasado a 700 en 1997. Sin embargo, a diferencia de administraciones previas, su discurso no se limitó a la necesidad de combatir la inseguridad en el marco del Estado de derecho —enfoque que en la práctica había reducido la política de seguridad a la aplicación de medidas represivas—, sino que incorporó la idea de que la solución también pasaba por mejorar la calidad de vida de la población, reducir la inequidad social y reconstruir el tejido social.

Este giro implicó un cambio en la interpretación tanto de las estadísticas delictivas como de las propias políticas de seguridad pública. Como expresó Cárdenas en su primer informe de gobierno: “la inseguridad no solo es una cuestión de cifras, sino también de percepciones. Si la población se siente insegura, lo demás es poco relevante” (DD, 17 de septiembre de 1998, p. 33). La distinción entre criminalidad registrada y percepción de inseguridad —concepto proveniente de la criminología— parte del reconocimiento de que la inseguridad no siempre deriva de hechos objetivos, sino también de un sentimiento subjetivo de miedo que puede (o no) corresponderse con riesgos reales.

Liderazgo policial: el inicio de la vía civil

La conducción de la primera jefatura de policía nombrada por un gobierno democráticamente electo estaría a cargo de dos hombres con trayectorias profesionales contrastantes. Durante los primeros seis meses, esta responsabilidad recayó en Rodolfo Debernardi, militar en retiro y egresado del Colegio del Aire, quien contaba con estudios de inteligencia policial y antiterrorismo en Francia. Además, justo antes de ser nombrado secretario de Seguridad Pública, había participado en el Estado Mayor Policial del DDF (Musacchio, 2002, p. 109). Al presentar su nombramiento, Cuauhtémoc Cárdenas destacó su profesionalismo, honorabilidad y compromiso con los habitantes de la capital.

Pese a su trayectoria y respaldo inicial, la gestión de Debernardi fue breve y ampliamente cuestionada. Desde el inicio, su liderazgo se debilitó por declaraciones desafortunadas (Sánchez, 27 de marzo de 1998), conflictos en la renovación de mandos y la inclusión de figuras vinculadas con la “Hermandad”, cofradía policial cuyos orígenes se remontan a la administración de Arturo Durazo. La crítica mediática constante por el aumento de la inseguridad profundizó su desgaste, y su destitución ocurrió poco después de que se hiciera pública la violación de tres jóvenes por policías montados en Tláhuac.

Para corregir el rumbo, el gobierno de Cárdenas optó por nombrar a un civil: Alejandro Gertz Manero, jurista de formación, quien antes de asumir la titularidad de la SSP había participado como presidente del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal. Desde esa posición se realizaron estudios orientados a identificar las colonias con los más altos índices de delincuencia. Si bien Gertz Manero se presentó también como académico y miembro de la sociedad civil, lo cierto es que no se trataba de un *outsider*. En su trayectoria profesional previa había sido oficial mayor de la Procuraduría General de la República en la década de los setenta, cargo desde el cual se le asoció con la Operación Cóndor, en la que el gobierno mexicano participó, junto con la DEA, en el combate a los cultivos de enervantes en el llamado “triángulo dorado”. Es decir, no era ajeno a los sótanos del sistema (Musacchio, 2002, p. 165; FGR, 2025).

En suma, en el periodo analizado predominó una fuerte inestabilidad y contrastes en los liderazgos de seguridad. Mientras Debernardi representó la continuidad de perfiles castrenses y de inteligencia, Gertz Manero encarnó un liderazgo civil emergente, aún vinculado al antiguo aparato estatal, lo que derivó en estrategias fluctuantes y en dificultades para consolidar un proyecto policial coherente en un contexto de transición política y crisis de legitimidad.

Racionalidad: entre la ruptura y la continuidad

En ruptura con las administraciones priistas, el gobierno entrante decidió revertir buena parte de las reformas impulsadas en el trienio anterior. El programa Transformación 2000, concebido como eje de un nuevo perfil policial, fue disuelto y sus integrantes reasignados entre distintos agrupamientos de la policía metropolitana (Olayo, 21 de diciembre de 1997). Asimismo, se retiraron los 2589 militares de la Tercera Brigada Militar que habían realizado labores de vigilancia en Iztapalapa durante diez meses (Ramírez, 8 de diciembre de 1997). El repliegue del personal militar no implicó el restablecimiento de los antiguos mandos policiales. Por el contrario, la administración renovó la estructura directiva, reduciéndola de 678 a 645 integrantes y sustituyendo a la mayoría de los mandos, incluso en áreas no intervenidas por los militares, como el cuerpo de bomberos, lo que generó tensiones internas.

No obstante, algunos cambios estructurales fueron preservados. La regionalización del territorio se amplió de tres a cinco regiones, subdivididas en 51 sectores de vigilancia y se mantuvieron las principales estrategias operativas: la presencia policial permanente como principal mecanismo de disuasión y los operativos focalizados en colonias consideradas conflictivas, definidas con base a la demanda ciudadana (DD, 28 de abril de 1998, p. 15).

Sobre esta base, la política de seguridad combinó mecanismos tradicionales de control con nuevas formas de participación ciudadana, orientados a fortalecer el tejido social, promover la participación comunitaria y redefinir la imagen del policía meramente como un agente servidor público cercano a la población.

Con este propósito se creó un Consejo Consultivo de Procuración de Justicia y Seguridad Pública, integrado por 66 representantes de los sectores empresarial, comercial y del transporte. A través de diez comisiones elaboró diagnósticos y propuestas, entre ellas la identificación de las diez colonias con mayor incidencia delictiva y la descentralización de recursos policiales hacia las delegaciones. Bajo la presidencia de Alejandro Gertz Manero, posteriormente titular de la SSP, estas recomendaciones se tradujeron en un mayor acercamiento de la institución policial con organizaciones civiles y empresariales, como México Unido contra la Delincuencia, Canaco, Coparmex, Canacintra.

Paralelamente, se fortalecieron los comités de seguridad delegacionales, que pasaron de 16 comités a 1265 para el año 2000 (DD, 6 de abril de 2000, p. 6). Aunque existe poca evidencia sobre su funcionamiento, todo indica que estas sirvieron tanto para obtener información sobre la actividad delictiva como para supervisar el desempeño policial mediante las quejas ciudadanas. También se impulsó el Programa de Policía de Barrio, mediante el cual agentes capacitados en el

Instituto de Formación Policial establecieron un contacto permanente con vecinos y comerciantes para recabar información, generar acuerdos y mantener una presencia cercana en los territorios bajo su responsabilidad.

Finalmente, el gobierno transfirió recursos materiales y elementos de la policía metropolitana a las delegaciones. Aunque oficialmente esta medida se presentó como un proceso de descentralización, en la práctica constituyó una desconcentración administrativa, ya que el mando permaneció bajo el secretario de Seguridad Pública y los delegados continuaron siendo designados por el jefe de gobierno.

Acciones y ajustes policiales

Si bien la narrativa cambió y se promovió la participación ciudadana en la toma de decisiones, las acciones concretas para combatir la inseguridad mantuvieron el sendero seguido por las administraciones anteriores. La presencia policial continuó siendo el principal mecanismo de disuasión. Tras el retiro de los militares y para cubrir bajas y remociones, se recurrió nuevamente a la policía complementaria para reforzar la vigilancia. En 1998, Debernardi reportó la participación de 2850 policías auxiliares, junto con elementos de la Policía Preventiva, en operativos de presencia vecinal en colonias, unidades habitacionales y rutas de transporte público. Para el año 2000, bajo la administración de Gertz Manero, el número de auxiliares destinados a estas tareas ascendía a 5561 desplegados en delegaciones, paraderos, rutas de transporte y conjuntos habitacionales (DD, 28 de abril de 1998, p. 11 y 6 de abril de 2000, p. 10).

La vigilancia continuó organizándose según el tipo de criminalidad. Los delitos comunes o “crímenes incidentales” fueron atendidos por policías generalistas —sectoriales, auxiliares y bancarios—, mientras que el combate al crimen organizado quedó en manos de agrupamientos especializados coordinados por el Estado Mayor Policial. Entre ellos destacó el Grupo Álamo, creado por Gertz Manero tras la desactivación del Grupo Zorros. Integrado por aproximadamente 140 policías especializados y equipado con cerca de 80 patrullas, el grupo realizaba hasta tres operativos diarios contra bandas delictivas, narcotráfico, robo de vehículos y secuestro. Durante 2000 reportó la captura de 51 bandas, el aseguramiento de importantes cantidades de droga, armas y vehículos robados, así como la remisión de aproximadamente 1600 personas al Ministerio Público (*La Jornada*, 12 de febrero de 2001).

El Estado Mayor Policial también coordinó los agrupamientos ORA y MIX, encargados de labores de infiltración de grupos sociales. Estas actividades fueron

asociadas con prácticas de espionaje político similares a las del Servicio de Indicadores, la Policía Secreta o la DIPD por lo que recibieron fuertes cuestionamientos de las legislaturas local y federal. Ante las críticas, la autoridad justificó la operación de estos grupos para estimar el número de asistentes y planificar cortes a la circulación en caso de manifestaciones.

Los cuestionamientos también alcanzaron a los mandos policiales por sus antecedentes profesionales. El legislador del PRD Víctor Manuel Soto solicitó la suspensión de Rodimiro Ruiz y Pablo Jaime Mendoza —directores de Seguridad Pública en las regiones II Centro y III Oriente— por su pertenencia a la Hermandad (*Reforma*, 8 de febrero de 1998), mientras que el general Héctor Careaga, subsecretario de Seguridad Pública, renunció tras revelarse su participación en el Batallón Olimpia durante los sucesos del 2 de octubre de 1968 (Jiménez, 16 de mayo de 1998).

La renovación de los mandos constituyó uno de los principales objetivos de la administración. Aunque Debernardi anunció desde el inicio la sustitución de los cuadros directivos, la resistencia interna limitó sus resultados, como evidenció el fallido intento de remover al jefe del Departamento de Bomberos. Los cambios más profundos ocurrieron durante la gestión de Gertz Manero, quien en 1999 destituyó a los responsables de la Dirección General de Control Regional, eliminó las cinco direcciones regionales y cesó a los cinco integrantes del Estado Mayor Policial, argumentando su resistencia a las nuevas directrices. Estas medidas reforzaron el control sobre la corporación, redujeron los niveles jerárquicos y fortalecieron la supervisión operativa mediante controles más estrictos sobre las órdenes de servicio y la evaluación sistemática de los resultados.

El trienio concluyó en un escenario de profunda transformación política, marcado por el fin de la hegemonía del PRI a nivel nacional y la permanencia del PRD en el gobierno de la capital. Entre los factores que explican esta continuidad se destacan la reducción de la incidencia delictiva, que pasó de alrededor de 720 delitos diarios a aproximadamente 500 al final del sexenio (DD, 6 de abril de 2000, p. 7).

La reducción en el número de delitos no cambió la imagen negativa de las policías en el grueso de la población, aunque sí la mejoró entre los grupos vecinales y los representantes de cámaras empresariales que participaron en los Comités de Seguridad y en el Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal, quienes valoraron la atención a sus demandas como su incorporación en el proceso de toma de decisiones. En este contexto, el nuevo ciclo sexenal iniciaba con persistentes niveles de criminalidad, protestas entre la tropa y del inédito escenario de cohabitación entre partidos y liderazgos con ideologías opuestas.

Consideraciones finales

El análisis comparado de las reformas policiales emprendidas entre 1989 y 2000 en la Ciudad de México muestra que las categorías de contexto político-institucional, liderazgo, narrativa institucional y racionalidad administrativa permiten identificar con mayor precisión los mecanismos mediante los cuales se configuraron la orientación y los alcances de cada intento reformador. Más que operar como simples descriptores, estas dimensiones funcionan como herramientas para observar cómo distintos actores tradujeron crisis de legitimidad, demandas de seguridad, procesos de apertura política y coyunturas críticas en decisiones organizacionales, repertorios de intervención y justificaciones públicas del cambio policial.

En esta clave, el contexto político-institucional no operó como un telón de fondo, sino como una dimensión activa que influyó en las posibilidades de reforma. Las coyunturas críticas —la crisis de legitimidad del salinismo, la apertura política local, la escalada delictiva, la crisis económica de 1995 y la alternancia democrática de 1997— modificaron las prioridades gubernamentales y alteraron los incentivos de los actores responsables de la seguridad. Del mismo modo, la intervención de actores externos como la ARDF, los medios de comunicación, organizaciones empresariales, grupos vecinales y mecanismos de participación ciudadana incidió en la visibilidad de los abusos, en la presión por resultados inmediatos y en la legitimación de determinadas respuestas institucionales. Analíticamente, esta dimensión permite mostrar que los cambios en la policía no dependieron solo de decisiones internas, sino también de ventanas de oportunidad y restricciones políticas que condicionaron qué liderazgos se volvieron viables, qué narrativas ganaron legitimidad y qué racionalidades administrativas pudieron consolidarse.

Desde esta perspectiva, el liderazgo aparece como una variable relacional que conecta trayectorias profesionales, capacidades de mando y margen efectivo para sostener decisiones en el tiempo. El estudio muestra que los liderazgos con origen en la inteligencia, la policía política o las fuerzas armadas tendieron a activar repertorios coercitivos y a favorecer arreglos de control vertical, mientras que los perfiles civiles o con orientación técnico-jurídica intentaron impulsar esquemas de profesionalización, proximidad o gestión burocrática, aunque con resultados desiguales. La utilidad analítica de esta categoría radica en mostrar que no basta con identificar quién dirige la institución: es necesario observar cómo sus trayectorias, recursos de autoridad y capacidad de construir coaliciones condicionan la continuidad de los programas, la selección de estructuras y la respuesta frente a las resistencias internas.

La narrativa institucional, entendida como el marco discursivo que define qué problema se busca resolver, qué tipo de policía se considera legítima y qué repertorios de acción se presentan como aceptables, también operó como una dimensión decisiva del proceso reformador. En los tres periodos se identifican diagnósticos oficiales diferenciados sobre la inseguridad, así como valores invocados para legitimar la acción policial —orden, legalidad, servicio, proximidad o reconstrucción del tejido social—. Sin embargo, el hallazgo central es la persistencia de una disonancia entre esos enunciados y las prácticas efectivamente implementadas. Esta categoría permite mostrar que las narrativas no solo acompañaron las reformas, sino que sirvieron para justificar reorganizaciones, ampliar facultades, contener críticas y disputar políticamente el significado mismo de la seguridad pública.

Por su parte, la racionalidad administrativa permite observar cómo cada reforma tradujo problemas políticos en soluciones organizacionales específicas. Su examen muestra la coexistencia de distintas lógicas de intervención expresadas en la estructura formal, los instrumentos de gestión y los dispositivos operativos privilegiados. En el primer periodo predominó una racionalidad coercitiva, visible en la reactivación de estructuras de inteligencia, en el uso intensivo de agrupamientos tácticos y en la centralidad del despliegue de fuerza. En el segundo se incorporaron componentes burocrático-legales y gerenciales, como la regionalización y los intentos de carrera policial, aunque subordinados a la persistencia de mandos verticales y a la militarización parcial. En el tercero emergieron elementos de una racionalidad comunitaria y de gestión territorial, pero articulados con mecanismos centralizados de mando y con agrupamientos especializados que preservaron prácticas previas. La categoría permite, por tanto, distinguir entre innovación formal, reconfiguración parcial y continuidad práctica.

En conjunto, la interacción entre contexto político-institucional, liderazgo, narrativa institucional y racionalidad administrativa revela que la reforma policial en la Ciudad de México fue un proceso profundamente contingente, no lineal y políticamente disputado. Las reformas no produjeron una sustitución clara de modelos, sino combinaciones variables entre coyunturas de oportunidad o restricción, trayectorias de mando, marcos de legitimación y arreglos organizacionales. Esta matriz analítica permite identificar cuándo se estuvo frente a cambios sustantivos, cuándo frente a reconfiguraciones parciales y cuándo frente a continuidades recubiertas por nuevos lenguajes de reforma.

Este hallazgo aporta evidencia empírica a la literatura comparada sobre reforma policial al mostrar que, en contextos de transición política, el cambio institucional no depende únicamente del diseño normativo ni de la alternancia electoral, sino de la forma en que determinadas coyunturas y actores externos habilitan o restringen ciertos liderazgos, activan narrativas específicas y se tradu-

cen en racionalidades administrativas concretas. Desde una perspectiva de institucionalismo histórico, el caso de la Ciudad de México ilustra cómo los legados organizacionales y las condiciones contextuales condicionan esas combinaciones y generan trayectorias híbridas que limitan la consolidación de modelos democráticos de policía.

En este sentido, más que un proceso simplemente fallido o inconcluso, la reforma policial analizada revela los límites estructurales del cambio institucional en sociedades en transición, donde diferentes liderazgos disputan el sentido legítimo de la seguridad y lo traducen en arreglos administrativos que combinan profesionalización, participación y proximidad con persistentes repertorios coercitivos. Comprender estas articulaciones resulta clave para interpretar el pasado reciente de la seguridad pública en la Ciudad de México, pero también para valorar los desafíos que continúan enfrentando los esfuerzos contemporáneos de reforma policial en contextos similares.

Cuadro 1. Analítico de síntesis

Categoría analítica	1989-1994	1994-1997	1997-2000	Síntesis comparativa
Contexto político-institucional	La crisis de legitimidad del régimen y la creciente movilización social favorecieron la apertura de espacios de fiscalización (ARDF), pero también reforzó respuestas de control frente a la protesta y la inseguridad.	La crisis económica y el incremento delictivo elevaron la presión por resultados inmediatos, favoreciendo soluciones punitivas y la reactivación de la vía militar en la conducción de la seguridad.	La alternancia de 1997 abrió una ventana de oportunidad para replantear la relación entre policía, ciudadanía y gobierno local, al tiempo que amplió la participación de actores vecinales, empresariales y legislativos en la agenda de seguridad.	El contexto operó como una dimensión activa que habilitó o restringió las posibilidades de reforma: las coyunturas críticas y la intervención de actores externos condicionaron qué liderazgos se volvieron viables, qué narrativas ganaron legitimidad y qué racionalidades administrativas pudieron consolidarse.
Liderazgo	Predominaron mandos con origen en inteligencia, policía política y trayectorias de mano dura; contaban con recursos de autoridad interna y conocimiento profundo de la cultura policial.	Se alternó entre un liderazgo civil con escasa capacidad de control operativo y un mando militar con mayor margen para reorganizar la estructura y sostener decisiones.	Coexistieron un liderazgo militar en retiro debilitado rápidamente y un liderazgo civil con mayor capacidad para recentralizar decisiones, remover mandos y construir apoyos externos.	La comparación muestra que el liderazgo operó como una variable relacional: las trayectorias profesionales, la capacidad de construir coaliciones y el margen efectivo de mando condicionaron la continuidad de las reformas y el tipo de repertorio privilegiado.
Narrativa institucional	Se diagnosticó la inseguridad como problema de control y desorden, aunque se invocó simultáneamente el respeto a los derechos humanos.	Se presentó la seguridad como servicio público orientado a garantizar libertades, pero el discurso convivió con la militarización y el endurecimiento punitivo.	La inseguridad se redefinió en términos de percepción, proximidad y se promovió la reconstrucción del tejido social, con énfasis en cercanía ciudadana y legitimidad democrática.	Las narrativas institucionales funcionaron como marcos de legitimación que definieron problemas, valores y repertorios aceptables; su comparación permite observar la persistente disonancia entre los enunciados reformistas y las prácticas realmente aplicadas.
Racionalidad administrativa	Predominó una racionalidad coercitiva basada en centralización del mando, estructuras de inteligencia, agrupamientos tácticos y despliegue intensivo de fuerza en el territorio.	Se incorporaron elementos burocrático-legales y gerenciales, como la creación de la SSP, la regionalización y la carrera policial, aunque subordinados a mandos verticales y presencia militar.	Emergieron componentes comunitarios y de gestión territorial —policía de barrio, comités, desconcentración operativa—, articulados con mecanismos centralizados y agrupamientos especializados.	La racionalidad administrativa permite distinguir qué tipo de orden institucional intentó construirse en cada periodo: control coercitivo, reconfiguración burocrático-gerencial o combinaciones híbridas con componentes comunitarios y mando centralizado.
Resultado analítico	Predominaron continuidades autoritarias recubiertas por ajustes discursivos y normativos limitados.	Se produjo una reconfiguración parcial, con innovaciones formales relevantes, pero sin alterar de forma sostenida las prácticas coercitivas.	Se configuró un arreglo híbrido que combinó lenguaje democrático y participación ciudadana con permanencias organizacionales y operativas de periodos previos.	La matriz comparativa muestra que la reforma no siguió una trayectoria lineal de modernización, sino que osciló entre continuidad, reconfiguración parcial y cambio limitado según

Fuente: elaboración propia.

Referencias

- Bayley, D. H. (2008). "Police reform: Who done it?" *Policing and Society*, 18(1), 7-17. <https://doi.org/10.1080/10439460701718518>
- Beltrán, I., & Piccato, P. (2004). "Crímen en el siglo XX: fragmento de análisis sobre la evidencia cuantitativa". En A. Rodríguez Kuri & S. Tamayo Flores-Alatorre (Coords.), *Los últimos cien años. Los próximos cien...* (pp. 13-44). UAM.
- Brodeur, J. P. (2005). "Trotsky in blue: Permanent policing reform". *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 38(2), 254-267. <https://doi.org/10.1375/acri.38.2.254>
- Brunsson, N., & Olsen, P. (2007). "Formas organizacionales ¿podemos elegir las?" En N. Brunsson & J. Olsen (Coords.), *La reforma de las organizaciones* (pp. 13-34). CIDE.
- Cárdenas, C. (1997, 6 de diciembre). "Bienestar, justicia y progreso para la ciudad de México. Discurso pronunciado en su toma de posesión". *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/1997/12/06/perfitemo.html>
- Chan, J. (2007). "Making sense of police reforms". *Theoretical Criminology*, 11(3), 323-345. <https://doi.org/10.1177/1362480607079581>
- Charley, J. P. C., & M'Cormack, F. I. (2012). "A 'force for good'? Police reform in post-conflict Sierra Leone". *IDS Bulletin*, 43(4), 49-62. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2012.00334.x>
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2018). "Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police". *Public Policy and Administration*, 33(3), 241-259. <https://doi.org/10.1177/0952076717709523>
- Costa, G., & Neild, R. (2005). "Police reform in Peru". *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 38(2), 216-229. <https://doi.org/10.1375/acri.38.2.216>
- Davis, D. (2006). "Undermining the rule of law: Democratization and the dark side of police reform in Mexico". *Latin American Politics and Society*, 48(1), 55-86.
- De Maillard, J. (2009). "Police reform in Western countries: A comparative approach". *Revue Française de Science Politique*, 59(6), 1197-1230.
- Del Castillo, F. (2019). "Obstacles to problem-oriented policing in Montevideo". *Policing*, 42(3), 334-346. <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-02-2018-0025>
- Dunnage, J. (2017). "Historical perspectives on democratic police reform: Institutional memory, narratives and ritual in the post-war Italian police, 1948-1963". *Policing and Society*, 27(7), 797-812. <https://doi.org/10.1080/10439463.2015.1102254>
- Fyfe, N. R. (2019). "The challenges of change: Exploring the dynamics of police reform in Scotland". *International Journal of Police Science and Management*, 21(4), 196-205. <https://doi.org/10.1177/1461355719889463>

- González, Y. (2019). "The social origins of institutional weakness and change: Preferences, power, and police reform in Latin America". *World Politics*, 71(1), 44-87. <https://doi.org/10.1017/S004388711800014X>
- Holmberg, L. (2019). "Continuity and change in Scandinavian police reforms". *International Journal of Police Science and Management*, 21(4), 206-217. <https://doi.org/10.1177/1461355719889461>
- Müller, M. M. (2010). "Community policing in Latin America: Lessons from Mexico City". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 88, 21-37. <https://doi.org/10.18352/erlacs.9594>
- Musacchio, H. (2002). *Quién es quién en la política mexicana*. Plaza & Janés.
- Sabet, D. (2012). *Police reform in Mexico: Informal politics and challenge of institutional change*. Stanford University Press.
- Saldana, J. (2009). *The coding manual for qualitative researchers*. Sage.
- Savage, S. (2007). *Police reform: Forces for change*. Oxford University Press.
- Skogan, W. G. (2008). "Why reforms fail". *Policing and Society*, 18(1), 23-34. <https://doi.org/10.1080/10439460701718534>
- Smith, R. (2019). "The 'police change manager': Exploring a new leadership paradigm for policing". *International Journal of Police Science and Management*, 21(3), 156-167. <https://doi.org/10.1177/1461355719854104>
- Sparrow, M. (2016). *Handcuffed: What holds policing back and the keys to reform*. Brookings Institute Press.
- Ward, P., & Durden, E. (2002). "Government and democracy in Mexico's Federal District, 1997-2001: Cárdenas, the PRD and the curate's egg". *Bulletin of Latin American Research*, 21(1), 1-39.
- Wood, J., Fleming, J., & Marks, M. (2008). "Building the capacity of police change agents: The nexus policing project". *Policing and Society*, 18(1), 72-87. <https://doi.org/10.1080/10439460701718583>
- Fuentes documentales
- Cárdenas, C. (1997, 6 de diciembre). "Bienestar, justicia y progreso para la ciudad de México. Discurso pronunciado en su toma de posesión". *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/1997/12/06/perfitemo.html>
- Chávez, A. (2024, 28 de julio). "El expediente perdido de García Paniagua". *Revista Proceso*. <https://bibliomedia.uam.elogim.com/proceso/>
- Chávez, A. (2024, 29 de julio). "García Paniagua, el espía que quiso ser presidente". *Revista Proceso*. <https://bibliomedia.uam.elogim.com/proceso/>
- Diario de los Debates* (DD). (1989, 4 de enero). Proposición en materia de seguridad pública que presenta Gonzalo Altamirano Díaz. ARDF.
- Diario de los Debates* Distrito Federal. ARDF.
- Diario de los Debates* (DD). (1990, 10 de julio). Comparecencia del ciudadano delegado político del Departamento del Distrito Federal en Magdalena Contreras. ARDF.

- Diario de los Debates* (DD). (1992, 3 de diciembre). Comparecencia de la licenciada Margarita González Gamio, delegada del Departamento del Distrito Federal en Miguel Hidalgo. ARDF.
- Diario de los Debates* (DD). (1994, 31 de mayo). Comparecencia del ciudadano superintendente general René Monterubio López, secretario general de protección y vialidad del Departamento del Distrito Federal. ARDF.
- Diario de los Debates* (DD). (1995, 16 de marzo). Comparecencia del ciudadano Oscar Espinosa Villareal, jefe del Departamento del Distrito Federal. ARDF.
- Diario de los Debates* (DD). (1995, 27 de marzo). Comparecencia del ciudadano David Garay Maldonado, secretario de seguridad pública del Departamento del Distrito Federal. ARDF.
- Diario de los Debates* (DD). (1996, 27 de marzo). Informe del ciudadano licenciado David Garay Maldonado, secretario de seguridad pública del Departamento del Distrito Federal. ARDF.
- Diario de los Debates* (DD). (1997, 31 de marzo). Informe que presenta a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el ciudadano general Enrique Salgado Cordero, secretario general de seguridad pública del Distrito Federal. ARDF.
- Diario de los Debates* (DD). (1998, 28 de abril). Comparecencia del ciudadano superintendente general Rodolfo de Bernardi Debernardi, secretario de seguridad pública del Distrito Federal. ALDF.
- Diario de los Debates* (DD). (1998, 17 de septiembre). Mensaje del jefe de gobierno del Distrito Federal, ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, sobre el estado que guarda la administración pública del Distrito Federal. ALDF.
- Diario de los Debates* (DD). (2000, 6 de abril). Comparecencia del ciudadano doctor Alejandro Gertz Manero, secretario de seguridad pública del Distrito Federal. ALDF.
- Fiscalía General de la República. (2025). Semblanza director Alejandro Gertz. FGR. <https://fgr.org.mx/en/FGR/FiscalGeneraldeRepubblica>
- González Bonilla, O. (2023, 9 de enero). “Zorrazo” dejó 36 cuerpos despedazados a balazos: Carlos Espinoza Robles. Redacción de Meridiano Mx. <https://meridiano.mx/2023/01/09/zorrazo-dejo-36-cuerpos-despedazados-a-balazos-carlos-rafael-espinosa-robles/>
- Jiménez, G. (1998, 16 de mayo). “Dimite Careaga de la SSP”. *Reforma*. Búsquedas Grupo Reforma.
- La Jornada*. (2001, 12 de febrero). El próximo día 12 reinicia actividades el grupo Álamo. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2001/02/02/036n3cap.html>
- Marín, C. (1989, 2 de julio). “A sabiendas, Camacho Solís puso en manos de delinquentes la seguridad de la población”. *Revista Proceso*. <https://bibliomedia.uam.elogim.com/proceso/>
- Monsiváis, C. (1989, 9 de abril). “Las razzias, a juicio en un diálogo con el regente Camacho Solís”. *Revista Proceso*. <https://bibliomedia.uam.elogim.com/proceso/>

- Monge, R., & Robles, M. (1989, 26 de febrero). “Como director de Inteligencia, Nazar fue fiel a su estilo”. *Revista Proceso*. <https://bibliomedia.uam.elogim.com/proceso/>
- Olayo, R. (1997, 21 de diciembre). “Desaparece Transformación 2000”. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/1997/12/21/desaparece.html>
- Ramírez, B. (1997, 8 de diciembre). “Se informó que serán sustituidos por más de 2 mil policías sectoriales”. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/1997/12/08/sustituidos.html>
- Ramírez, I. (2012). “Asciende de policía a alcalde”. *Vlex*. Colecciones de información jurídica del mundo de una plataforma de inteligencia artificial. <https://vlex.com.mx/vid/asciende-policia-alcalde-393146430>
- Zedillo, E. (1994). *Discurso de toma de posesión*. Memoria Política de México. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1994DTZ.html>

Transparencia fiscal y desempeño gubernamental: una revisión de los debates contemporáneos (2015-2025)

Fiscal Transparency and Government Performance: Contemporary Trends and Debates (2015-2025)

Jhovany Amastal Molina*

Fecha de recepción: marzo 1 2026

Fecha de aceptación: junio 2 2026

Resumen:

En las últimas décadas, la transparencia fiscal se ha consolidado como uno de los temas más relevantes en las agendas políticas y económicas, dando lugar a una amplia diversidad de enfoques teóricos y metodológicos. Paradójicamente, esta multiplicidad ha dificultado la construcción de una comprensión integrada del concepto. En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo analizar los principales debates desarrollados en torno a la relación entre transparencia fiscal y desempeño gubernamental durante el periodo 2015-2025, identificando sus fortalezas, limitaciones y tendencias predominantes mediante una revisión sistemática de la literatura y análisis de contenido. Los resultados muestran una transición desde enfoques centrados en la medición y conceptualización de la transparencia hacia perspectivas orientadas a explicar los mecanismos institucionales, políticos y organizacionales que condicionan sus efectos sobre el desempeño gubernamental.

* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Email: jhovanyam3@gmail.com

Palabras clave:

transparencia fiscal; presupuesto; teorías; gestión pública; metodologías

Abstract:

In recent decades, fiscal transparency has become one of the most prominent issues on political and economic agendas, giving rise to a wide range of theoretical and methodological approaches. Paradoxically, this diversity has hindered the development of an integrated understanding of the concept. In this context, this article aims to analyze the main debates surrounding the relationship between fiscal transparency and government performance during the period 2015-2025, identifying their strengths, limitations, and prevailing trends through a systematic literature review and content analysis. The findings reveal a shift from approaches focused on the measurement and conceptualization of fiscal transparency toward perspectives that seek to explain the institutional, political, and organizational mechanisms that shape its effects on government performance.

Keywords:

Fiscal Transparency; Public Budgeting; Theories; Public Management; Methodologies

Introducción

La disponibilidad de la información financiera, indiscutiblemente, es uno de los pilares más importantes en la construcción del Estado, pues demarca, por un lado, la distribución de recursos y con ello de los elementos de inclusión, así como de exclusión social, y por el otro, presenta datos sobre los resultados de las acciones gubernamentales que permiten la legitimización de la propia estructura gubernamental. En tal sentido, Philipps y Stewart (2009) destacan que, ya desde la antigüedad, existían prácticas de apertura: en las ciudades-Estado griegas y en la República Romana, por ejemplo, existían registros de ingresos y gastos para rendir cuenta frente a las élites e, incluso, en la Carta Magna de 1215 de Inglaterra, ya se habían sentado las bases para limitar el poder del monarca, así como determinado el consentimiento para la recaudación de impuestos.

Sin embargo, la emergencia del régimen de transparencia fiscal puede rastrearse, principalmente, desde finales de los años noventa, época en la que el auge de la

liberación económica, en conjunto con los procesos de globalización, impulsó la creación de un “pacto fiscal” que articulara, de forma clara, los flujos monetarios tanto a nivel internacional como nacional. Con ello, la Organización y Cooperación Económica para el Desarrollo (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) crearon una serie de códigos para el desarrollo de prácticas transparentes en la gestión de los presupuestos, al considerarlos el “documento de política más importante de los gobiernos, donde los objetivos de política se concilian e implementan en términos concretos” (Philipps y Stewart, 2009, p. 798). En este sentido, el régimen de transparencia fiscal se define, para efectos de este trabajo, como el conjunto de normas, instituciones, procedimientos, instrumentos y relaciones que regulan la producción, divulgación, supervisión y utilización de la información relativa a las finanzas públicas.

Bajo esta lógica, se crearon diversas organizaciones como la Iniciativa Global por la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés) y el International Budget Partnership (IBP), que han brindado cooperación y asistencia técnica para implementar dichos estándares. Bajo esta lógica, se han ido adoptando tanto nuevas normativas como proyectos de políticas, impulsadas por eventos que van desde la crisis financiera global de 2008, hasta la del uso de nuevos sistemas tecnológicos (Caldas *et al.*, 2019). Por lo que, de acuerdo con Bisogno y Cuadrado (2021), el debate de la transparencia ya no solo refiere a la adopción de políticas en la materia o estudios normativos sobre las ventajas de la misma, sino más bien de las dinámicas que estas generan a su alrededor (Arapis y Reitano, 2018; G. Chen *et al.*, 2019).

De esta manera, el presente artículo tiene como objetivo analizar los principales debates que se han desarrollado en torno a la relación entre transparencia fiscal y desempeño gubernamental el periodo de 2015 a 2025. Es decir, su enfoque no es necesariamente identificar la evolución del tema per se, como lo han hecho Carrillo *et al.* (2021) e Islam (2025), sino más bien, profundizar en los temas y la forma en las que estos se han estudiado. Para ello, el texto se dividirá en cuatro partes. En la primera, se describe el proceso de selección de los artículos; en la segunda, se analizan las características generales de la estructura teórico-metodológica de los textos; en la tercera, se presentan los diversos debates, planteamientos, así como sus posibles debilidades, y en el cuarto se presentan algunas reflexiones finales.

1. Metodología y procesos de recolección de datos

La selección de los documentos se llevó a cabo por medio del proceso de revisión de la literatura que, adoptando el enfoque de Tranfield *et al.* (2003), consiste en tres principales etapas: la identificación o proceso de búsqueda de datos, la etapa de selección y el análisis de contenido. La primera consiste en la definición de los motores, así como la identificación de las palabras clave. La segunda, se enfoca en la filtración de los documentos para construir un portafolio relevante para el posterior análisis. Mientras que el tercero se centra en la categorización, interpretación y síntesis de los documentos seleccionados.

Bajo esta lógica, la primera etapa se llevó a cabo mediante el uso de la base de datos de Web of Science, Taylor y Francis, Wiley Online Library, así como bases de datos de acceso abierto como Redalyc. La elección de estos buscadores se debe principalmente a que estos concentran a las principales revistas en gobierno y políticas públicas y si bien Web of Science (WOS) es uno de los repositorios más grandes, no integra la totalidad de archivos de interés, por lo que los otros se revisaron de forma complementaria. En el caso de Redalyc, esta fue integrada puesto que alberga un gran número de artículos enfocados al análisis de diversas problemáticas a nivel subnacional en América Latina, las cuales, tal y como ha documentado Bol *et al.* (2023) no suelen predominar en los primeros repositorios.

La búsqueda de artículos, por su parte, se llevó a cabo con la intención de identificar a las principales tendencias en el estudio de la transparencia fiscal y la eficiencia del gasto público, para ello, en primer lugar, se introdujeron las palabras clave de transparencia fiscal, transparencia presupuestaria y transparencia gubernamental. En segundo lugar, se introdujo el término de gasto público y eficiencia dado que estos constituyen una de las dimensiones más recurrentes en la literatura para operacionalizar el desempeño gubernamental.

Siguiendo este enfoque, se excluyeron aquellos estudios que abordaban la corrupción y la rendición de cuentas desde una perspectiva predominantemente normativa o prescriptiva, es decir, trabajos centrados en destacar las ventajas teóricas de la transparencia o en formular recomendaciones de política sin analizar empíricamente los mecanismos mediante los cuales dichas variables se relacionan con la gestión del gasto público. Decisión que no implicó descartar artículos sobre corrupción o rendición de cuentas como tal, sino priorizar aquellos que examinaban de manera sistemática y verificable la interacción entre transparencia fiscal, desempeño gubernamental, eficiencia del gasto o calidad institucional mediante evidencia empírica explícita.

En la segunda etapa se utilizaron filtros para analizar la información como segmentación por área de estudio, año y tipo de documento. Así, existió un predominio de enfoques económicos, en primer lugar, y en política y administración pública en segundo. Aun utilizando estos filtros, se registró un alto número de artículos, contabilizando un total de 356 documentos, sin embargo, de estos se tuvo

que realizar nuevamente una revisión, especialmente al considerar que la mayoría se centraba en la sustentabilidad de deuda o estabilidad macroeconómica, entendible por el propio origen del término fiscal. Finalmente, se hizo una selección de aquellos elementos que analizaran específicamente la relación de la transparencia con gasto.

Así, en la tercera etapa, se optó por clasificar a los artículos seleccionados en cinco categorías: incidencia, calidad institucional, gobernanza, reformas y procesos. La primera alberga los documentos que centran su atención en medir el impacto que la transparencia fiscal tiene directamente, ya sea en servicios, gasto, percepción de corrupción o desempeño gubernamental. La segunda, como su nombre lo indica, son artículos que caracterizan, desde distintas vertientes, aquellos criterios que se asocian ya sean a la eficiencia del gasto o del desempeño del gobierno, guiados por la perspectiva de la transparencia. La tercera muestra la incidencia de elementos no gubernamentales en la consolidación o funcionamiento de las variables de estudio, es decir, sea del gasto o de la transparencia.

El cuarto, finalmente, introduce las reformas en que se demarca, en cierto sentido, cómo un proceso condiciona el tipo de apertura y cambios que se pueden introducir; en otras palabras, demarca generalmente ciertos marcos analíticos para posteriormente conectarlos con el funcionamiento de las variables. La idea de los procesos, por su parte, delimita cómo un determinado arreglo institucional responde a determinados fenómenos, como la celebración de elecciones o coyunturas en las que se suelen realizar movimientos de recursos. La idea de la clasificación, cabe destacar, no fue separar simplemente a los documentos seleccionados, sino más bien desentrañar el tipo de metodologías que se utilizan a partir de preguntas y objetivos específicos pues, en sentido estricto, todos abordan el tema de transparencia fiscal y gasto público.

II. Resultados generales

La revisión sistemática permitió identificar un total de cien artículos que, en lo general, pertenecen principalmente a las revistas de *Public Management Review*; *European Journal of Political Economy*; *Local Government Studies*; y *Public Money and Management*; mientras que, en español predomina la *Revista CLAD Reforma y Democracia*; *Reflexión Política*; y *Revista de Economía Institucional* (Tabla 1). Los autores, por su parte, pertenecen en un 25% a Estados Unidos, 17% a España y 9% a China, concentrando prácticamente el 50%. México, por su parte, solo concentró el 5%.

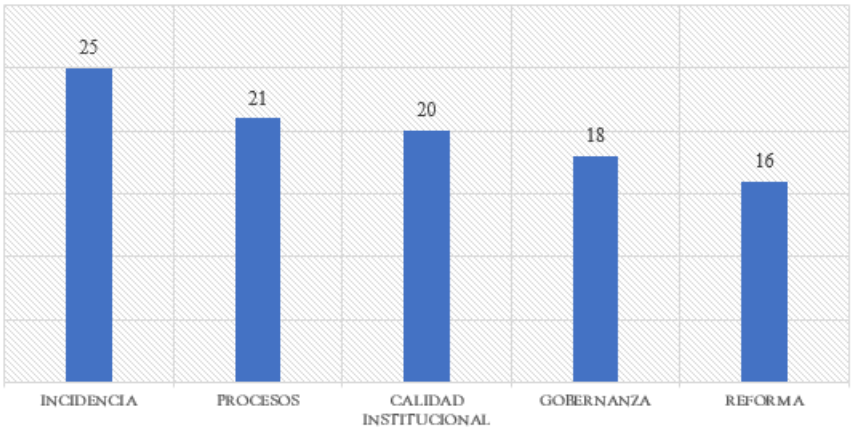
Tabla 1. Número de artículos por revista académica (15 principales)

Nombre de la revista	Número de artículos presentados
Public Management Review	7
European Journal Of Political Economy	4
Local Government Studies	4
Public Money & Management	3
Public Performance & Management Review	3
Revista del CLAD Reforma y Democracia	3
European Economic Review	2
Public Administration Review	2
Public Choice	2
Public Integrity	2
Regional Studies	2
Swiss Political Science Review	2

Fuente: elaboración propia.

Siguiendo con esta descripción, se identificó que, de los cien artículos, 25% pertenece a incidencia, 21% a gobernanza, 20% a calidad institucional, 19% a procesos sociopolíticos y 15% a procesos de reforma (gráfica 1), de los cuales existe una preponderancia de las palabras clave de *transparencia fiscal*, *gasto público*, gobierno local, *transparencia presupuestaria*, *presupuesto*, *administración pública*, *democracia*, deuda pública, *política fiscal* y *rendición de cuentas*. Lo cual, a su vez, denota las tendencias en el estudio de la interrelación de los elementos tanto institucionales como los efectos en la calidad del desempeño gubernamental.

Figura 1. Número de artículos por categoría



Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos de la revisión sistemática.

A partir de dicha segmentación, resaltan los trabajos de Bernardino Benito y María Dolores Guillamón, quienes pertenecen a la Universidad de Murcia, y cuyos trabajos se han centrado en analizar, desde distintos ángulos, la composición y funcionamiento de la política de transparencia y finanzas públicas. Hyewon Kang, de la Universidad de Hanyang, por su parte, ha realizado experimentos sobre la influencia de la transparencia fiscal tanto en percepción ciudadana como evaluaciones a partir de marcos organizacionales que representan temáticas actuales en diversos trabajos. En México, Diana Becerra, perteneciente a la Universidad de Guadalajara (UdeG), se ha convertido en la principal referencia cuyo trabajo se ha centrado principalmente en temas de coordinación fiscal y capacidad hacendaria.

En lo que respecta al aspecto metodológico (Tabla 2), los artículos se basan en un 65% en métodos cuantitativos que buscan, en lo general, explicar, medir o comparar, principalmente de forma correlacional, los determinantes o efectos de la transparencia fiscal, por lo que se recurre al uso de instrumentos como índices compuestos, bases de datos administrativas, modelos econométricos y encuestas estructuradas. El 22% tiene un enfoque cualitativo que se centra en analizar, describir y explorar marcos institucionales, factores políticos, así como procesos organizacionales como variables condicionantes de la transparencia.

El uso del método mixto se presenta en el 9% de los artículos y busca, en lo general, codificar de forma sistemática las condicionantes institucionales en las variaciones en los niveles de transparencia y desempeño fiscal. De igual forma, se presenta en un 3% el uso del método empírico y, en 1%, el teórico. El primero proporciona, sin un sustento propiamente teórico, evidencia directa de la transparencia, mientras que el segundo busca construir marcos conceptuales y analíticos que expliquen los efectos de la transparencia en la conducta de los agentes interactuantes.

Tabla 2. Resumen descriptivo de las principales estrategias metodológicas

Método	Técnicas	Instrumento	Aportaciones clave
Cuantitativo	Econométrico/ estadístico	Modelos OLS, GMM, ARMAX, panel dinámico de variables instrumentales, series fiscales, bases FMI, Banco Mundial, OBS, WGI.	1. Brindar evidencia de que la transparencia fiscal reduce el déficit, corrupción e incluso la manipulación electoral. 2. Muestra relaciones no lineales (como en el caso de la U invertida) entre apertura fiscal y eficiencia. 3. Demuestra que la transparencia modera los ciclos políticos presupuestarios.
	Indíces e indicadores de transparencia	Open Budget Index, T-Index, FT Score, índice de transparencia de las CCAA, IIPE (IMCO), LEAI, IT Canarias, INCAU.	1. Creación de métricas objetivas para comparar gobiernos subnacionales. 2. Identificar la diferencia entre transparencia formal (de jure) y real (de facto). 3. Clasificar a los gobiernos por niveles de apertura, rendición de cuentas y acceso a la información por parte de la ciudadanía.
	Encuestas estructuradas/ cuestionarios	Cuestionarios telefónicos/online con ítems tipo Likert, encuestas OBS, vignettes de percepción.	1. Se mide la percepción ciudadana sobre la confianza, satisfacción y transparencia. 2. Evidencia la relación existente entre exposición presupuestaria y confianza en el gobierno. 3. Permite identificar factores sociales entre ellos género, educación o cultura política, en la demanda de la transparencia.
	Entrevistas y análisis documental	Guías de entrevista, análisis de actas, informes, leyes de reglamentación fiscal, reglamentos y revisión de literatura.	1. Explica la forma en la que la estructura institucional local influye en la salud fiscal. 2. Analiza las tensiones entre la independencia y eficiencia en las auditorías públicas. 3. Identifica la función de los intermediarios en la gobernanza y calidad regulatoria.
Cualitativos	Revisión sistemática y bibliográfica	Ficha de indicadores, revisión de la literatura internacional, análisis comparados.	1. Sintetiza y describe las tendencias y dimensiones en el estudio de la transparencia fiscal destacando aspectos de estructura, interacción y uso de tecnologías.
	Análisis institucional y político	Estudios de diseño institucional, competencia política, descentralización, autonomía fiscal,	1. Se sustenta en que las reglas fiscales solo son efectivas bajo suficiente transparencia. 2. Evidencia cómo la descentralización, ideología y coaliciones influyen en los niveles de transparencia. 3. Se identifican mecanismos para separar roles de control y ejecución fiscal.
Mixtos	Triangulación empírico-institucional	Índices de transparencia (OBI, T-Index) en complemento con entrevistas a funcionarios y revisión normativa.	1. Integra análisis cuantitativo con comprensión de implementación. 2. Explica diferencias entre la transparencia legal y efectiva 3. Vincula el desempeño fiscal con percepciones ciudadanas.
Empírico	Observacional-descriptivo	Datos fiscales oficiales, registros de auditoría,	1. Proporciona evidencia directa de prácticas de transparencia.

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, la transparencia fiscal ha sido abordada desde las siguientes áreas temáticas: auditoría y control fiscal, en donde se engloban conceptos como transparencia fiscal, funciones de divulgación y defensa e indicadores de desempeño; transparencia y rendición de cuentas, que se delimita principalmente por usar

claves como índices de transparencia, gobierno electrónico, acceso a la información y acceso ciudadano; gobernanza e instituciones, que se caracteriza por albergar términos como diseño institucional, capacidades locales, liderazgo político, estructura administrativa, y resiliencia fiscal; participación ciudadana, ligada a la noción de gobierno electrónico (enfoque ciudadano), participación política, monitoreo social, competencia política, niveles de participación; descentralización y finanzas públicas, que se compone de términos como transferencias federales, ingresos per cápita, cooperación intermunicipal y relaciones fiscales intergubernamentales; finalmente, se identifica el área de ciclos políticos y fiscalidad electoral, cuyas principales palabras clave usadas se basan en la manipulación del gasto y el déficit electoral, preferencias del electorado y estrategias fiscales.

Desde esta segmentación, se identifica que el 47% de los artículos fueron sustentados analíticamente a partir de trabajos sistematizados de revisión de la literatura, enfoques evaluativos o modelos conceptuales, en los cuales DePrieto *et al.* (1990), Farrell (1957) y Craig y Kopits (1998) son los autores más recurrentes, especialmente al proponer marcos generales en la adopción de la tecnología en las administraciones públicas, propuesta de términos evaluativos como eficiencia técnica, así como mediciones relacionadas a transparencia institucional, es decir, brindan una abstracción de la significación organizacional y técnica de la transparencia. En este porcentaje, también se engloban a autores que caracterizan a los procesos de descentralización fiscal, en especial, su interés de describir los efectos y posibles variables intervinientes, en los resultados de reformas en las finanzas públicas, liderados con autores como Wallace (2005), Weingast (2009) y Rodden (2003).

El 53% restante de los artículos tiene una base puramente teórica; en especial resaltan dos principales corrientes: la teoría institucional y la economía política. En la primera se recurre a autores clásicos como DiMaggio y Powell (1983), Meyer y Rowan, (1977) y Rogoff (1990), mientras que, en la segunda, a Alesina y Drazen (1989) y Drazen (2001). Autores que, por un lado, centran la atención en las normas, reglas, isomorfismo, así como legitimidad, y los segundos proponen enfoques de incentivos electorales, comportamiento oportunista y partidismo. Cabe destacar que, desde un eje transversal, hay una prevalencia de la teoría del Agente-Principal que complejiza a la transparencia por medio de asimetría de información y conflictos de interés que se derivan de la perspectiva de autores como Fejohrn (1986) y Jensen y Meckling (1976).

III. Debates contemporáneos sobre la transparencia fiscal

Una vez establecidas las características generales de los textos seleccionados, en esta sección se analiza cuáles son los temas de debate, es decir, los principales supuestos, ideas y modelos, así como las posibles limitantes tanto teóricas como me-

todológicas a partir de las categorías de reforma, incidencia, calidad institucional, gobernanza y procesos.

a) Reforma

Los artículos englobados en este apartado tienen como base general el estudio del federalismo fiscal, entendido como aquella “estructura en la cual los bienes públicos o servicios son financiados y provistos por múltiples niveles de gobierno” (Agrawal *et al.*, 2024, p. 42) y, en especial, los procesos de reestructuración que tienden a transferir “los poderes financieros y responsabilidades de gasto y recaudación desde el gobierno central hacia los gobiernos locales o subnacionales” (Zhang, 2016, p. 1689). Para ello, se identifican dos principales tendencias: descripción de los procesos de reforma y, en segundo, abstracción del efecto de los procesos de descentralización tanto en el gasto público como en la transparencia. De esta manera parten de preguntas como: ¿bajo qué condiciones la descentralización fiscal conduce a resultados más eficientes y de mayor calidad en la prestación de servicios? ¿Qué factores políticos, institucionales y socioeconómicos explican las variaciones en los niveles de transparencia fiscal subnacional?

54

Desde estos planteamientos, una primera parte de los autores (Tabla 3) cuestionan la visión clásica que sustenta que la descentralización suele traducirse en mejoras tanto administrativas como financieras y, en contraposición, lo identifican como un proceso que genera una competencia política que resulta de una serie de externalidades fiscales verticales y horizontales. Los primeros, en esencia, reflejan, la pérdida de ingresos que sufre un gobierno cuando otro nivel de gobierno aumenta impuestos sobre la misma base tributaria, mientras que los segundos ocurren cuando un gobierno local gana los ingresos derivados del influjo de los recursos móviles (Agrawal *et al.*, 2024). Así se fundamenta la lógica conflictiva que se deriva de las consecuencias de la toma de decisiones tributarias y sus efectos en el nivel de gasto público.

Escenario que, traducido al ámbito político, puede generar conductas colusorias entre los gobiernos locales y centrales, especialmente frente a la existencia de fondos fuera del presupuesto oficial. En este sentido, Becerra *et al.* (2019), al analizar el caso de México, identifican que persisten retos estructurales como la constante centralización de ingresos, la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales y una transparencia heterogénea que dificulta la rendición de cuentas. Hecho que Rabell-García (2006), considera como la causa de la falta de autonomía de los Estados, la baja capacidad de recaudación e, incluso, la presencia de mayores niveles de conflictividad entre los diversos agentes interactuantes que inhiben los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

Bajo esta lógica, Becerra (2020) critica que el diseño actual del federalismo fiscal en México desincentiva el esfuerzo recaudatorio y limita la autonomía de los gobiernos locales. Asimismo, señala que las transferencias federales, especialmente en estados más desarrollados, generan “pereza fiscal”, menor transparencia y dependencia de recursos externos, aunque, paradójicamente, presentan una mayor

rendición de cuentas financiera formal, lo cual, de manera conjunta, refleja que la descentralización per se no es suficiente para generar buenos resultados si no se complementa con mecanismos efectivos de transparencia y monitoreo (Ponce, 2020).

La segunda tendencia, por su parte, centra su atención en describir la descentralización y sus efectos tanto en el gasto como en el rediseño de las instituciones y, en especial, en aquellas ligadas a la gestión financiera pública. Es decir, bajo la misma lógica, se cuestiona cómo el proceso estructural modifica las relaciones entre los agentes interactuantes, por un lado, y la composición del gasto público, por el otro. Arends (2017), bajo este último rubro, identifica que en el sector salud, la descentralización, puede tener efectos negativos, como mayor gasto público y peores resultados sanitarios al ignorar las particularidades del sector y problemas como la falta de coordinación y capacidad local, que incluso han llevado a procesos de recentralización. Jia *et al.* (2023), justamente, introducen el concepto de transparencia informativa para delimitar la mejora en la comunicación y el flujo de información entre las autoridades centrales provinciales y los gobiernos locales de los condados tras la reforma fiscal conocida como province managing county (PMC) en China.

Kosack y Fung (2014), bajo el mismo rubro, establecen un marco analítico que busca abstraer cómo la transparencia se vincula con el mejoramiento de la gobernanza, delimitando cinco mundos ideales que van desde el servicio competitivo, caracterizado por la presencia de múltiples proveedores de servicios, los cuales están dispuestos a responder a la información, y por consecuencia, la transparencia ayuda a los usuarios a tomar decisiones informadas para elegir mejores opciones, incentivando a los proveedores a mejorar para no perder clientes. Es decir, “la transparencia puede mejorar los resultados al ayudar a los clientes a tomar mejores decisiones entre estos proveedores” (2014, p. 75). En el escenario opuesto, no hay competencia en los proveedores, y estos no pretenden establecer un mecanismo de retroalimentación con los clientes, por lo cual, la transparencia solo funciona movilizand o acción social amplia, protestas o presión política para forzar cambios a largo plazo (Kosack y Fung, 2014).

Oztoprak y Ruijter (2016) delimitan, de igual forma, un marco analítico centrado en el proceso de transparencia, enmarcando su entendimiento a partir de los siguientes elementos: quién divulga, qué tipo de información, a quién, cuándo, cómo, dónde, y con qué efecto. En otras palabras, realizan una secuencia de diseño que no solo vincula diversas fases, sino que delimita dimensiones desagregadas. Por ejemplo, bajo la categoría de “con qué efecto”, distinguen entre la transparencia nominal, entendida como la información publicada sin considerar su calidad, y transparencia efectiva, donde se contemplan elementos como la claridad y comprensibilidad de la información, conceptos que justamente permiten crear instrumentos correctivos en las diversas etapas del procedimiento, recordando que la transparencia “no solo [es] poner los datos a disposición del público, sino también convertirlos en información comprensible para que los ciudadanos puedan evaluar al gobierno e influir en él” (2016, p. 549).

Ante ese escenario, se puede observar que los textos categorizados en “Reforma” usan a la descentralización fiscal como variable clave para medir la autonomía que tienen los gobiernos subnacionales sobre impuestos y gastos, al mismo tiempo que se utiliza dicha autonomía para delimitar las características institucionales, así como su influencia en los procesos de transparencia. Sin embargo, dicha percepción involucra dos principales debilidades. En el ámbito teórico-conceptual no se profundiza en el diseño institucional, las capacidades locales, ni los efectos específicos de las reformas fiscales. Hecho que, a su vez, refleja una clara disonancia entre teorías contemporáneas sobre descentralización y coordinación intergubernamental pues, si bien el 75% de los textos mencionaron un fundamento teórico, conceptos básicos como autonomía fiscal y coordinación se usan sin conectarlos con teorías específicas.

La segunda debilidad se centra en aspectos metodológicos, ya que, aun pese a la abstracción y propuestas de marcos analíticos, estos carecen de indicadores concretos. Tampoco se constituyen medidas cuantificables que permitan comparar resultados entre unidades de análisis; las evaluaciones realizadas, en lo general, se basan en proxies fiscales parciales. Además, se asume una relación directa entre la descentralización y transparencia, sin, en principio, establecer el tipo de linealidad y, en segundo, sin identificar los mecanismos intermedios que explican la mencionada relación.

Tabla 3. Características generales de los temas ligados al estudio de Reforma

Objeto de estudio	Objetivo de investigación	Base teórico-analítica	Principales autores	Artículos
Efectos de los procesos de descentralización en la transparencia fiscal	Vislumbrar el panorama de la transparencia y la coordinación fiscal	Teoría del federalismo fiscal Teoría de la descentralización Teorías de implementación Teoría institucional	Tello (2004) : aporta una visión sobre la problemática centralista en las relaciones fiscales federación-Estado, resaltando la necesidad de articular facultades y responsabilidades para lograr cohesión y eficacia. Rodden (2003) : analiza cómo el federalismo fiscal puede influir en el crecimiento del tamaño del gobierno, aportando un marco para entender la relación entre descentralización y expansión gubernamental. Tiebout (1956) : plantea la idea del <i>sorting</i> o selección basada en la movilidad de los consumidores hacia localidades que ofrecen una combinación óptima de bienes públicos y precios. Este modelo conceptual que, con la descentralización fiscal, los ciudadanos "votan con los pies" y se trasladan a gobiernos locales que proveen los servicios públicos con mayor calidad al menor costo. Weingast (2009) : su contribución radica en enfatizar la importancia de los incentivos fiscales para el desarrollo económico local y la calidad de las instituciones en los gobiernos subnacionales.	Agrawal <i>et al.</i> , 2024; Albalade, 2013; Ball, 2012; Becerra, 2020; Busenmeyer, 2008; Grisorio & Prota, 2015; Guillamón <i>et al.</i> , 2011; Jia <i>et al.</i> , 2023; Mendoza, 2019; Rabell-García, 2006.
Estado actual de la transparencia fiscal tras periodos de reforma	Describir los efectos de la descentralización en los procesos socio-institucionales de la transparencia fiscal	Teoría de la rendición de cuentas y gobernanza democrática Esquema de ciclo de acción Esquema de disposición y los incentivos Esquema de rutas cortas y largas de rendición de cuentas Modelos de segunda generación de federalismo fiscal (SGFF)	Fox (2007) : destaca el papel de la demanda y oferta de transparencia, así como las múltiples direcciones en que opera la transparencia, subrayando la diferencia entre visibilidad de información. Besley & Burgess (2002) : su trabajo sobre la economía política de la respuesta gubernamental proporciona un marco teórico clave para entender cómo la transparencia puede influir en la rendición de cuentas y la conducta gubernamental. Gibson & Woolcock (2008) : aportaron sobre la dinámica entre confrontación y colaboración en los procesos de transparencia, señalando que la confrontación puede generar poder contrapuesto que facilite la colaboración exitosa para mejorar servicios. Fung, <i>et al.</i> (2007) : desarrollaron el concepto del <i>ciclo de acción</i> , que explica cómo la información es utilizada por los	Arends, 2017; Esteller & Polo, 2012; Jia <i>et al.</i> , 2023; Kosack & Fung, 2014; Oztoprak & Ruijter, 2016; Ponce, 2020.

Fuente: elaboración propia.

b) Incidencia

Uno de los temas más relevantes dentro de la muestra de artículos gira alrededor de la incidencia (Tabla 4), la cual, en lo general, busca, por un lado, delimitar desde una perspectiva holística y transversal los elementos tanto socioculturales como económicos que explican los diversos grados de transparencia fiscal, generando marcos analíticos como índices por un lado y, por el otro, buscan sistematizar los efectos de esta última en relación a elementos como la eficiencia gubernamental, niveles de corrupción e, incluso, confianza ciudadana.

Así, un primer grupo de investigadores centra su atención en comprender los factores que determinan a la transparencia fiscal con el objetivo de estipular una comprensión general del concepto, así como la forma en que estos pueden optimizarse. Para ello, plantean preguntas como: ¿cuáles son los determinantes críticos de la transparencia fiscal en los países en desarrollo de América Latina? ¿Qué factores económicos, demográficos, fiscales e institucionales están relacionados con la transparencia fiscal en los gobiernos a nivel de ciudad en China?

Un segundo grupo busca sistematizar una serie de elementos normativos y tecnológicos e, incluso, burocráticos, para generar un cierto índice, con el cual buscan dar seguimiento a la ejecución presupuestal y al comportamiento público y así permitir “monitorear constantemente la calidad del gobierno a un costo relativamente bajo” (Stanić, 2018, p. 458). Consecuentemente, se plantean cuestionamientos como: ¿cuáles son los factores que determinan los niveles de transparencia presupuestaria y fiscal en los gobiernos subnacionales, especialmente a través de la divulgación online? ¿Una mayor transparencia conduce a un mayor control de la corrupción?

Finalmente, dentro de este grupo, se encuentran los trabajos que buscan analizar cómo los diversos elementos asociados a la transparencia se encuentran vinculados a problemas o esquemas administrativos específicos, cuestionando, por ejemplo: ¿el acceso público a plataformas de datos gubernamentales (PDA) mejora la transparencia fiscal en las ciudades chinas a nivel prefectural? ¿Cómo afectan los presupuestos comunales transparentes y la divulgación del gasto público a los patrones de gasto de los gobiernos locales en Vietnam, considerando los efectos espaciales y temporales en las diferentes provincias y regiones? ¿Cuál es el impacto de la apertura fiscal (fiscal openness) en la eficiencia técnica del gasto público (PSTE) en países en desarrollo? ¿Existe una relación bidireccional o causal simultánea entre la transparencia presupuestaria y la calidad de la gobernanza? ¿Influye el nivel de transparencia en las desviaciones de las previsiones presupuestarias en materia de ingresos fiscales y gastos corrientes?

La idea de estos investigadores es analizar la interrelación entre diversos elementos que la literatura ha generado pues, si bien están “correlacionados entre sí [...] no han sido evaluados” (G. Chen *et al.*, 2019, p. 618). Además, consideran que la disponibilidad de información no debe entenderse de manera generalizada, pues ello significaría tener “mayores costos administrativos aunado a altos ni-

veles de polarización”, por lo que el punto central de sus investigaciones se centra en delinear la relación causal bidireccional existente entre los indicadores de finanzas públicas y los niveles de transparencia fiscal.

Así, sus principales aportaciones se centran en la identificación de la importancia de la calidad regulatoria derivada de la existencia de sistema de rendición y vigilancia vertical. De igual forma, delinean el factor perceptivo de la ciudadanía en los niveles de transparencia, es decir, integran el papel de las creencias subjetivas sobre la efectividad del gasto público y, a su vez, la influencia de este en el comportamiento ciudadano respecto de la declaración de impuestos, confianza institucional y cumplimiento tributario en lo general. Aunado a ello, se debate los efectos de la ideología respecto a los niveles de transparencia pues, en contraposición a la literatura, se observa que en América Latina, la izquierda no se encuentra asociada con un alto nivel de transparencia como sí se ha asociado en otras regiones (Azmy *et al.*, 2022; Becerra *et al.*, 2019).

Indiscutiblemente, los hallazgos anteriores destacan la relación existente entre la transparencia fiscal y el gasto público, sin embargo, existen dos desafíos importantes dentro de este conjunto de artículos. El primero se centra en el enfoque ampliamente reduccionista de la transparencia, pues cada artículo la define en función a aspectos particulares como el tipo de información, funciones burocráticas e instrumentos de participación, es decir, aun pese a establecer marcos teóricos robustos, su operacionalización deja de lado dimensiones que esta misma propone. El segundo desafío se deriva del aspecto metodológico dado que, si bien se han propuesto nuevos preceptos como calidad de gobierno, al medirse empíricamente, se suelen usar proxies indirectos, lo cual, dificulta la identificación de la interrelación entre los distintos elementos que componen los índices o enfoques propuestos.

Tabla 4. Características generales de los temas ligados al estudio de incidencia

Objeto de investigación	Objetivo de investigación	Base teórica	Principales autores	Autores
Factores que inciden en el desarrollo de la transparencia fiscal	Identificar los elementos organizacionales, sociales, culturales y económicos que determinan la existencia de reglamentación respecto a la transparencia fiscal.	Teoría institucional Teoría de la agencia política Teoría de la gobernanza	Berliner & Elrich (2015): la competencia política es un motor clave para las reformas de transparencia, donde una mayor competencia electoral incentiva a los gobiernos a divulgar más información para captar y mantener el apoyo ciudadano. DePietro et al. (1990): aportan la base conceptual del marco TOE, el cual establece que la adopción de innovaciones tecnológicas en las organizaciones está influenciada por tres contextos: tecnológico, organizacional y ambiental. Piotrowski & Van Ryzin (2007): gobiernos con ideología de izquierda (liberales) tienden a promover mayor transparencia porque valoran más la rendición de cuentas y consideran importante dar información pública, en contraste con gobiernos de derecha (conservadores).	Becerra et al., 2019; G. Chen et al., 2019; Desfrancois, 2023; Mesías-Tamayo et al., 2020; Sun & Andrews, 2020.
Rastreo de los elementos que inciden en los niveles de transparencia	Desarrollar propuestas de medición y evaluación respecto de la transparencia fiscal como sistema de servicio.	Teoría de la calidad de gobierno Enfoque de medición multinivel	Keefer (2004): señala que definiciones muy amplias de calidad de gobierno dificultan el análisis de relaciones clave, por lo que se adopta una definición que separa el acceso a la autoridad pública (<i>input</i>) del modo en que se ejerce dicha autoridad (<i>output</i>). Holmberg et al. (2009): quienes conceptualizan la calidad del gobierno en términos de imparcialidad en la implementación de leyes y políticas gubernamentales, enfatizando la ausencia de corrupción y la distribución equitativa de recursos públicos.	Da Cruz et al., 2016; Mungiu-Pippidi, 2023; Stanić, 2018.
Relación entre transparencia fiscal y elementos económicos y sociopolíticos	Determinar la relación existente de la transparencia fiscal con el desempeño gubernamental (confianza ciudadana, niveles de inversión, eficiencia del gasto).	Teoría de la transparencia Teoría de la agencia política Teoría de la gobernanza	Poterba & von Hagen, 1999): examinan la efectividad de las reglas presupuestarias, sugiriendo que las reglas pueden limitar la capacidad de los gobiernos para incurrir en déficit excesivos, pero también pueden generar incentivos para la manipulación contable o para el aplazamiento de gastos, afectando la calidad de la inversión pública. Alt et al. (2006): exploran la relación entre la transparencia fiscal, la popularidad política y la deuda pública, concluyendo que una mayor transparencia en los procesos presupuestarios está asociada con menores déficits y mejor disciplina fiscal.	Bisogno & Cuadrado, 2021; Cifuentes-Faura et al., 2023; De Simone et al., 2019; Han et al., 2025; Herrera et al., 2025; Mancini & Tommasino, 2023; McNamara & Mosquera, 2025; Montes et al., 2019; Ríos et al., 2018; Thi & Duc, 2024; Wang & Niu, 2020; Yang, 2021.

Fuente: elaboración propia.

c) Calidad institucional

La calidad institucional, como tercer tema de investigación, estudia principalmente las características particulares de las entidades fiscalizadoras. Para ello, establecen como punto de partida el cuestionamiento de la hipótesis tradicional de la disciplina del mercado, es decir, del supuesto de que los mercados financieros son los encargados de ejercer presión sobre los gobiernos para mantener los presupuestos sostenibles y reducir los déficits o, de lo contrario, los inversionistas tenderían a cobrar tasas de interés más altas, obligando a los estados, por consecuencia, a reducir el gasto deficitario. No obstante, “no está claro si las reglas fiscales y la transparencia fiscal son efectivas debido a los mercados financieros, o debido a otros mecanismos” (Hansen, 2020, p. 1) como son las instituciones y normativas de fiscalización.

Por tal razón se plantean preguntas como: ¿cuál es el efecto de la auditoría interna en el desempeño financiero de las organizaciones del sector público en Tanzania, específicamente en el Consejo Municipal de Ilala? ¿Por qué algunas ciudades gozan de mejor salud fiscal que otras, especialmente cuando se enfrentan a retos económicos similares? ¿Puede la transparencia y la forma de financiación explicarse a partir de determinadas partidas de gasto presupuestario? ¿Cómo afecta la transparencia operacional en la provisión de servicios públicos y la satisfacción de los ciudadanos, en qué medida esta relación varía dependiendo del dominio del servicio, el resultado del servicio y los componentes específicos de la transparencia que se revelan? ¿Existe una relación y causalidad simultánea entre la transparencia presupuestaria y la calidad de la gobernanza? ¿Cómo afecta la mejora en la transparencia presupuestaria a la calidad de la gobernanza en términos de rendición de cuentas y desempeño institucional?

Bajo esta lógica, Chen y Hu (2025), sustentan que las auditorías nacionales mejoran a la transparencia por medio de funciones de divulgación y defensa, es decir, del desarrollo de estándares presupuestarios y mecanismos de rendición de cuentas. Mismos que deben estar sujetos tanto proceso de diseño *ex post* como *ex ante* (Gutiérrez *et al.*, 2018). Yang (2021), en este sentido, postula que los auditores cumplen un doble rol: el de examinador, al evaluar el cumplimiento gubernamental con las normas contables; y el de asesores, entendida como la capacidad complementaria de la gestión financiera de los gobiernos locales. Esta doble capacidad permite crear, bajo un mismo lenguaje, ciertas condiciones de homología del formato de presentación financiera.

Calmfors y Wren-Lewis (2010) y Schelker y Eichenberger (2010), en este escenario, sustentan que los diversos arreglos institucionales se encuentran sujetos a riesgo de captura política, con restricciones a sus funciones e intentos de limitar su mandato o composición, particularmente en países con débiles tradiciones democráticas, donde se requieren garantías formales como periodos largos y presupuesto autónomo, por lo cual destacan ciertos atributos con los que se podría paliar dicho riesgo, a decir: la competencia profesional de los auditores, los facto-

res internos de organización y la independencia del personal. Mismos que Hsu (2025), demarca, de manera conjunta, bajo el término de transparencia operacional cuya lógica, en sintonía con Islam (2025), parte de identificar las condicionalidades tanto institucionales como socioculturales en la eficiencia de las entidades fiscalizadoras, por lo que el “fortalecimiento institucional debe ir acompañado de un entendimiento profundo del entorno local para diseñar estrategias de gobernanza pública que sean efectivas y sostenibles” (Islam, 2025, p. 608).

Paradójicamente, en este rubro, los textos no logran establecer relaciones causales claras entre sus principales variables, como es en el caso de autoría y transparencia o reglas fiscales y sostenibilidad. Además, se observa un uso excesivo de la concepción de la transparencia normativa, por lo que sus resultados o propuestas se basan en enfoques descriptivos o diagnósticos, lo cual dificulta tanto validar sus resultados empíricamente como posibles generalizaciones. Bajo el mismo argumento, se observa una clara desvinculación entre aspectos administrativos, instrumentos tecnológicos y procesos de rendición de cuentas, es decir, no se destaca cuál es la convergencia entre estos, ni tampoco cómo es que su interacción repercute en resultados de política.

Tabla 5. Principales temas de investigación referentes a la calidad institucional

Objeto de investigación	Objetivo de investigación	Enfoque teórico	Principales autores	Artículos
Impacto de las auditorías en la transparencia y variables fiscales	Determinar cómo las auditorías (municipales o nacionales) influyen en la transparencia.	Teoría institucional Revisión general de la literatura	Gros et al. (2017) : destaca la importancia del control interno y la auditoría a nivel local para mejorar la gestión pública y asegurar la rendición de cuentas. Kitojo (2011) : demuestra que la capacidad y competencia profesional de la auditoría interna influyen directamente en la efectividad de la gestión financiera en el sector público. Unaeghu & Kida (2011) : evidencian que la independencia y el cumplimiento de estándares en la auditoría interna son esenciales para mejorar la eficiencia y transparencia en la administración pública.	Z. Chen & Hu, 2025; Gekula & Isanzu, 2020; Msimbano, 2024.
Transparencia presupuestaria y gestión financiera local	Examinar el tipo de información presupuestaria divulgada por instituciones gubernamentales.	Teoría Stakeholders Enfoque Pluralista	Peixoto & Wegenast (2011) : que definen como función central de un sitio legislativo proveer al usuario, de manera accesible e inteligible, información sobre la actuación parlamentaria. Chaves & Queiroz (2018) : aportan un estudio complementario que se enfoca en la transparencia pasiva de los legislativos, basada en la respuesta a solicitudes de información enviadas a portales estatales y distritales.	Carrillo <i>et al.</i> , 2019; Carvalho, 2024; Garrido-Rodríguez <i>et al.</i> , 2024; Gekula & Isanzu, 2020; Vaicilla-González <i>et al.</i> , 2020.
Eficiencia de las instituciones fiscales y reglas de disciplina	Evaluar las reglas fiscales, así como la institucionalidad que las sustenta en relación a el desempeño gubernamental y transparencia.	Teoría institucional Teoría de la gobernanza Enfoque de responsabilidad social	Geys & Moesen (2008) : han aportado análisis profundos sobre la eficiencia y transparencia en la gestión pública, con estudios que analizan indicadores cuantitativos y cualitativos de desempeño en ayuntamientos, lo que ayuda a relacionar la transparencia con la gestión financiera. Afonso & Fernandes (2006/2008) : sus investigaciones han sido fundamentales para establecer indicadores de eficiencia y transparencia en la administración local a partir de la información presupuestaria.	Calmfors & Wreh-Lewis, 2011; Hansen, 2020; Hsu, 2025; Islam, 2025.

Fuente: elaboración propia.

d) Gobernanza

Los estudios sobre la gobernanza tienen como objetivo sistematizar diversos elementos socioinstitucionales, generalmente desde una perspectiva cualitativa, que inciden en la variabilidad de la transparencia, no solo entre estados, sino también durante periodos de una misma unidad social. Así, una primera vertiente antepone una serie de elementos como instituciones, reglas fiscales y tecnologías de la información para observar cómo estos arreglos institucionales responden a presiones sociopolíticas. La segunda vertiente trata de identificar cómo actores conceptualizados como intermediarios, monitores y medios de comunicación, influyen en los procesos de apertura. De esta manera, esta categoría busca esclarecer los mecanismos por los cuales se permite que la “rendición de cuentas genere mejores resultados en el gasto público” (Kumah y Brazys, 2016, p. 287) pues, “los elementos aislados de gobernanza pueden tener poco efecto o no alcanzar su máximo potencial si faltan otras piezas institucionales” (2016, p. 295).

Tabla 6. Principales temas de investigación referentes a la gobernanza

Objeto de investigación	Objetivo de investigación	Teoría	Autores base	Artículos
Condiciones socioestructurales de las variaciones en los niveles de transparencia fiscal	Identificar los efectos de actores, instituciones, reglas fiscales frente a los diversos ciclos presupuestarios.	Teoría del capital social Teoría del valor público Transparencia participativa Déficit democrático y política contenciosa	Bourdieu (1986) : postula la noción de las <i>formas de capital</i> , entre ellas el capital social, entendiendo este como las redes sociales y la confianza que facilitan la cooperación dentro de una sociedad. Putman (1993) : sostiene que las comunidades con redes sociales fuertes tienen gobiernos más exitosos y que el capital social afecta la participación política y la calidad de la gobernanza democrática.	Ademmer & Dreher, 2016; Arévalo Bencardino <i>et al.</i> , 2021; Batinti <i>et al.</i> , 2019; Da Silva Craveiro & Albano, 2017; Fernández-Caballero <i>et al.</i> , 2011; Jin & Wang, 2025; Justice & McNutt, 2013a, 2013b; Kumah & Brazys, 2016; Mendoza Reyna <i>et al.</i> , 2024; Mondjeli & Ambassa, 2025; Muthomi & Thurmaier, 2021; Nabieu <i>et al.</i> , 2021; Sánchez, 2017; Veiga <i>et al.</i> , 2017; Q. Zhang & Chan, 2013.

Fuente: elaboración propia.

Desde esta perspectiva, la gobernanza se demarca como una condición que se integra por “aspectos como efectividad gubernamental, transparencia, imparcialidad, bajo nivel de corrupción y mecanismos de participación ciudadana” cuya lógica “impacta positivamente en la eficiencia y mejores resultados del gasto público orientado al desarrollo económico y social” (Mendoza Reyna *et al.*, 2024, p. 66). Así, autores como Jia *et al.* (2023) delimitan el concepto de transparencia informativa, por ejemplo, para describir la capacidad que una determinada autoridad central tiene en acceder a la información detallada y fiable del nivel descentralizado para la realización de un monitoreo efectivo que permita, bajo dicha lógica, establecer incentivos adecuados que alineen los objetivos locales con los centrales. Da Silva Craveiro y Albano (2017), bajo el mismo argumento, destacan el rol de los intermediarios como agentes sociales que facilitan el proceso de previsión y uso de datos gubernamentales. En otras palabras, reconocen la

importancia de matizar los enlaces en la cadena entre productores y usuarios de información.

Batinti *et al.* (2019) considera que el capital social delimitado por la red de relaciones, asociaciones y la cooperación entre organizaciones y ciudadanos, logra incrementar las posibilidades de reelección de incumbentes, si estos adoptan una política fiscal orientada hacia la inversión de capital (gasto de inversión) en lugar de gasto corriente. Asimismo, se identifica que ante la presencia de capital social fuerte los procesos de descentralización suelen tener mejores resultados de implementación. Ademmer y Dreher (2016) consideran que esta función, principalmente en el continente europeo, se sustenta a partir de los medios de comunicación, al ser estos los encargados de reportar las anomalías del gasto y, por consecuencia, generan el incremento de los costos políticos para los incumbentes en la malversación de los fondos públicos.

Siguiendo este supuesto, se observa que la gobernanza se establece como un eje mediador que responde a la abstracción de un sistema de interdependencia, y no necesariamente como una categoría o variable explicativa, por lo cual los hallazgos obtenidos suelen ser, hasta cierto punto, contradictorios, pues mientras que Batinti *et al.* (2019) identifica al capital social como valor indicativo de transparencia fiscal, Justice y McNutt (2013), lo entienden como un sustituto de la transparencia, por lo que, entre menores niveles de capital social, mayor será la demanda por la transparencia. Este acontecimiento no indica que sus propuestas sean erróneas, sino simplemente que su conceptualización responde a un contexto diferenciado.

Discordancia que, de forma similar, se presenta en la selección de métricas e indicadores pues, por ejemplo, en algunos textos la gobernanza digital se mide a partir del gasto en “informatización” y no necesariamente en la calidad o efectividad del uso de las tecnologías digitales (Islam, 2025). Paralelamente, la falta del uso desagregado de indicadores o valores instrumentales lleva a resultados inconclusos: por ejemplo, Jung y Kim (2025) identifican que la participación suele ser un condicionante en la efectividad de la gobernanza fiscal, sin embargo, el texto no distingue entre tipos específicos de participación (consultas públicas, presupuestación participativa, activismo) ni entre niveles de compromiso (participación informada y activa vs. participación superficial o esporádica).

e) Procesos

Los textos enmarcados bajo esta categoría centran su atención en las reglas fiscales, entendidas desde una perspectiva institucional y normativa, cuya finalidad no solo se centra en describir dichos instrumentos, sino más bien en observar sus efectos dentro de dinámicas sociopolíticas (Tabla 7), en especial al considerar que “los países democráticos pueden estar liberando información selectivamente para garantizar que el público (principales) supervise a los políticos (agentes) solo en la medida en que los intereses de los agentes no se vean perjudicados” (Ara-

pis y Reitano, 2018, p. 10). Por todo ello, se plantean preguntas generales enmarcadas en: ¿bajo qué condiciones políticas, institucionales y de información las reformas dirigidas a incrementar la transparencia logran su objetivo? ¿Qué factores explican las variaciones en el diseño de la implementación de las políticas de gestión financiera pública?

Tabla 7. Principales temas de investigación referentes a procesos

Objeto de estudio	Objetivo de investigación	Base teórico analítica	Principales autores	Artículos
Respuesta institucional y política de los gobiernos ante las demandas de transparencia fiscal y rendición de cuentas	Analizar la forma en la que los gobiernos responden a presiones sociales, electorales e institucionales a partir del régimen de transparencia fiscal.	Nueva teoría institucional Teoría de la buena gobernanza Institucionalismo económico	Ferejohn (1999): postulan que cuando los votantes reciben suficiente información sobre las acciones de los políticos, tienden a asignar más recursos al sector público y exigen mayor responsabilidad. Por eso, funcionarios con interés en ampliar el sector público estarán motivados a aumentar la transparencia fiscal para legitimar su gasto. Kaufmann <i>et al.</i> (2010): subrayan que la buena gobernanza implica transparencia efectiva que permite controlar el gobierno, fomenta la confianza ciudadana y mejora la eficacia de las políticas públicas. Es decir, la transparencia debe ser funcional para lograr estos fines.	Beetsma <i>et al.</i> , 2022; Villoria, 2021; W. Yang <i>et al.</i> , 2023.
Condiciones estructurales, institucionales, tecnológicas y económicas que determinan los niveles de transparencia fiscal	Examinar la forma en la que estos condicionantes moldean a la transparencia.	Economía política Señalización y reputación Teoría de la prudencia y control intertemporal.	Rogoff & Sibert (1989) por el concepto de comportamiento oportunista de los políticos que intentan enviar señales de competencia mediante gasto adicional para aumentar sus probabilidades de reelección. Holmstrom (1999): por su trabajo en la teoría de señales e inferencias en modelos de agencia y selección de políticas bajo incertidumbre, especialmente para el análisis de equilibrio de estrategias puras y expectativas racionales.	Aguilera, 2019; Arapis & Reitano, 2018; Balaguer-Coll & Brun-Mars, 2021; C. Chen & Han, 2019; Gavaza & Lizzeri, 2011; Googes & De Haan, 2022; Li & Feiock, 2020; Orr & Bronic, 2010; Rios <i>et al.</i> , 2018.
Incentivos políticos e institucionales que influyen en el comportamiento fiscal de los gobiernos	Describir el impacto de los factores políticos, electorales e institucionales sobre la conducta fiscal y la transparencia.	Teoría del ciclo presupuestario Teoría de agencia Teoría de los incentivos	Person & Tabellini (2005): analizan cómo factores institucionales como los límites a los mandatos (<i>term limits</i>) y la competencia electoral afectan los incentivos de los políticos para buscar cambios o mantener la estabilidad en las políticas públicas. Shi & Svensson (2006): aportaron un modelo con votantes informados y no informados, describiendo cómo solo los informados pueden discernir comportamientos oportunistas, con implicaciones para el PBC, y la transparencia fiscal.	Biskyre, 2019; Filipiak & Kluz, 2022; Ivanovic <i>et al.</i> , 2023; Kang, 2025; Schneider, 2010; Van Der Ploeg, 2010; Vinturis, 2023.

Fuente: elaboración propia.

Bajo dicho entramado, Beetsma *et al.* (2022), plantean un modelo político-económico, en el que sustentan que los votantes basan su decisión electiva en dos principales atributos: la congruencia ideológica, que puede ser observada directamente, y la competencia del gobierno para gestionar recursos, que es por naturaleza no observable. El incumbente o agente utiliza el gasto financiado con deuda para emitir una señal sobre su competencia oculta. Señal que es ruidosa dado que los votantes no pueden diferenciar con certeza si los resultados económicos se deben a la habilidad del gobierno o choques exógenos favorables, generando un contexto de información asimétrica. La transparencia fiscal, en este contexto, funge como un sistema de filtrado que reduce el ruido, sin embargo, a diferencia de los votantes, el incumbente también considera el impacto en sus probabilidades de reelección al evaluar el efecto de aumentar la transparencia fiscal. Por lo tanto, las preferencias sociales y las del incumbente respecto a la cantidad y al tipo de transparencia fiscal pueden no estar alineadas (Beetsma *et al.*, 2022, p. 2).

En palabras más simples, la transparencia, según se deduce, es un factor indeterminado que modifica estratégicamente el entorno informativo; entiéndase como un contexto sociopolítico, en el que agentes con intereses diferenciados, pero no siempre contrapuestos, interactúan, por lo que esta puede fungir como un arma de doble filo al fomentar el control social del gobierno o el comportamiento oportunista (Gavazza y Lizzeri, 2011). Para evitar el segundo escenario, Vinturis (2023), centra su atención en las reglas fiscales. Concluye que dichas normativas pueden condicionar la dinámica del gasto a través de la imposición de restricciones que prioricen la sostenibilidad macroeconómica, aclarando que su efectividad dependerá críticamente del diseño institucional de la regla.

Yang *et al.* (2023), bajo el mismo argumento, postulan que la consolidación de la transparencia es resultado de las presiones institucionales que se derivan tanto de esquemas normativos como reguladores, lo cual genera una serie de estrategias de desacoplamiento, selectividad en la divulgación, negociación del alcance y formato de los datos solicitados y evasión, mediante transferencias de responsabilidad o dilaciones. Balaguer-Coll y Brun-Martos (2021), desde una posición externa, agregan a estos supuestos que la transparencia ya no está ligada necesariamente a las ideologías ya que “parece ser el resultado de la presión, por un lado, de los grupos de oposición cuando hay rivalidad y competencia política, y por otro lado, de la mayor demanda de los ciudadanos involucrados en los asuntos públicos” (2023, p. 166).

En suma, se observa una clara modelización de la transparencia como mecanismo de señalización en contexto de información asimétrica y, aunque es indiscutiblemente una innovación en el campo, presenta algunas debilidades, a decir: una conceptualización reducida de la variable dependiente, problemas de endogeneidad y omisión de aspectos cualitativos. En el caso de la modelización de la conducta ciudadana no se toman en consideración, por citar un ejemplo, elementos clave como la “salud cívica”, la memoria del votante, la cultura organizacional o la influencia de actores no estatales.

Reflexiones finales

La transparencia fiscal se ha consolidado como uno de los temas más influyentes dentro de los estudios sobre finanzas públicas, gobernanza y desempeño gubernamental. Sin embargo, el crecimiento sostenido de la literatura ha estado acompañado por una creciente diversidad de enfoques teóricos, metodológicos y analíticos que, aunque han enriquecido el campo de estudio, también han dificultado la construcción de una comprensión integrada sobre los mecanismos mediante los cuales la transparencia influye en el desempeño de los gobiernos. En este contexto, el presente texto planteó como objetivo analizar los principales debates desarrollados en torno a la relación entre transparencia fiscal y desempeño gubernamental durante el periodo 2015-2025.

Bajo esta lógica, se observa la falta de una definición clara de la transparencia fiscal pues, si bien esta se refiere generalmente al grado de acceso que una multiplicidad de actores tiene respecto a la gestión del presupuesto público, su operacionalización enfrenta severas deficiencias relacionadas a su medición, especialmente, al no existir una clara delimitación entre los elementos evaluados y los que la componen, lo que nos da una comprensión fragmentada, sujeta a problemas de endogeneidad e inconexa de los mecanismos causales que vinculan las reformas institucionales (auditorías, reglas fiscales, consejos de fiscalización), con resultados en las áreas como eficiencia gubernamental, corrupción o confianza ciudadana.

Por su parte, sus hallazgos muestran que la transparencia no es necesariamente un concepto que denote a la ausencia o presencia de determinadas características, sino más bien oculta una serie de interacciones formales e informales entre los niveles verticales y horizontales, mediados tanto por intereses como estrategias de colusión tanto entre agencias gubernamentales como con ciudadanos, gestados en un entorno tanto de asimetría como incertidumbre. En este escenario, se ha identificado que las políticas de transparencia deben centrarse en la instrumentalización de objetivos específicos y contextuales, pues tal como se ha documentado anteriormente, esta está asociada a menores índices de corrupción y reducción del tamaño del gobierno, sin embargo, se advierte que niveles excesivos de la misma pueden generar efectos adversos debido al incremento de los costos administrativos y el uso de contabilidad creativa.

Por consecuencia, la literatura demarca una “caja negra” que contiene los procesos políticos, los incentivos burocráticos y las dinámicas organizacionales que explican por qué, cuándo y cómo las instituciones de fiscalización logran, o no, alterar el comportamiento de los agentes públicos; así, se propone conceptualizar a la transparencia como un régimen, definido como el conjunto de normas, instituciones, procedimientos, instrumentos y relaciones que regulan la producción, divulgación, supervisión y utilización de la información relativa a las finanzas públicas, bajo lo cual, se deducen los siguientes temas generales de investigación:

1. Identificar las configuraciones institucionales óptimas entre auditorías, consejos fiscales, transparencia proactiva y participación ciudadana para ejercer un control efectivo del oportunismo fiscal, la corrupción o, incluso, la eficiencia del gasto, con lo cual se busca resaltar qué arreglos institucionales funcionan y por qué.
2. Analizar a la transparencia como un subsistema de política pública para identificar cómo los datos públicos se relacionan con esquemas de rendición de cuentas. Se enfatiza el lado de la demanda de la información, es decir, del rol de los intermediarios, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación. Línea que permite, por un lado, vincular la preponderancia de estudios institucionales formales con informales, en particular y, en lo general, identificando los factores que determinan el uso efectivo de los datos.
3. A raíz de los esquemas federales, examinar cómo las relaciones de poder económico y político entre diversas entidades federativas afectan a la configuración de la transparencia. La racionalidad subyacente de este tema radica en conocer el comportamiento político desde una esfera de interdependencia secundaria, es decir, por medio de regionalización, tipo de desarrollo o, incluso, conservando las diferenciaciones del federalismo.

En este orden, la agenda de investigación puede transitar desde una preocupación centrada en medir la transparencia fiscal hacia la comprensión de los mecanismos institucionales, políticos y organizacionales que explican sus efectos sobre el desempeño gubernamental, por lo cual, más que preguntarnos si la transparencia funciona, el desafío consiste en identificar cómo opera, bajo qué condiciones genera determinados resultados, tanto positivos como negativos, y qué configuraciones institucionales favorecen su efectividad. Perspectiva que no solo contribuye al desarrollo teórico del campo, sino que también ofrece insumos para el diseño de políticas públicas, mecanismos de coordinación intergubernamental y estrategias orientadas a mejorar la gestión de los recursos públicos.

Referencias

- Ademmer, E., & Dreher, F. (2016). "Constraining Political Budget Cycles: Media Strength and Fiscal Institutions in the Enlarged EU". *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54(3), 508-524. <https://doi.org/10.1111/jcms.12306>
- Agrawal, D. R., Brueckner, J. K., & Brulhart, M. (2024). "Fiscal Federalism in the 21st Century". *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4739899>
- Aguilera, R. M. (2019). "Evaluación de la política de transparencia en el Municipio de San Pedro Garza García en el Estado de Nuevo León en México, 2015-2017". *Estudios Políticos*, 46. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2019.46.68293>
- Albalade, D. (2013). "The institutional, economic and social determinants of local government transparency". *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107. <https://doi.org/10.1080/17487870.2012.759422>
- Alesina, A., & Drazen, A. (1989). "Why are Stabilizations Delayed?" (pp. 1170-1188). *National Bureau of Economic Research*. <https://doi.org/10.3386/w3053>
- Alt, J. E., Lassen, D. D., & Rose, S. (2006). "The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States". *IMF Staff Papers*, 53(S1), 30-57. <https://doi.org/10.2307/30036021>
- Arapis, T., & Reitano, V. (2018). "Examining the Evolution of Cross-National Fiscal Transparency". *The American Review of Public Administration*, 48(6), 550-564. <https://doi.org/10.1177/0275074017706740>
- Arends, H. (2017). "More with Less? Fiscal Decentralisation, Public Health Spending and Health Sector Performance". *Swiss Political Science Review*, 23(2), 144-174. <https://doi.org/10.1111/spsr.12242>
- Azmy, N., Naert, F., & Goeminne, S. (2022). "The Impact of Fiscal Openness on Public Spending Technical Efficiency in Developing Countries". *Public Performance & Management Review*, 45(2), 254-281. <https://doi.org/10.1080/15309576.2022.2040036>
- Balaguer-Coll, M. T., & Brun-Martos, M. I. (2021). "The effects of the political environment on transparency: Evidence from Spanish local governments". *Policy Studies*, 42(2), 152-172. <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1599838>
- Ball, I. (2012). "New development: Transparency in the public sector". *Public Money & Management*, 32(1), 35-40. <https://doi.org/10.1080/09540962.2012.643054>
- Batinti, A., Andriani, L., & Filippetti, A. (2019). "Local Government Fiscal Policy, Social Capital and Electoral Payoff: Evidence across Italian Municipalities". *Kyklos*, 72(4), 503-526. <https://doi.org/10.1111/kykl.12209>
- Becerra, D. (2020). "Transparencia y coordinación fiscal intergubernamental en México: un breve diagnóstico". En *Transparencia y participación para un gobierno abierto* (pp. 479-492). El Consultor de los Ayuntamientos.

- Becerra, D., Gutiérrez, P., & León, F. (2019). "La transparencia Fiscal en los Gobierno Subnacionales Mexicanos: Análisis de sus Determinantes". *RIEM, Agosto-diciembre*(20), 5-32.
- Beetsma, R., Debrun, X., & Sloof, R. (2022). "The political economy of fiscal transparency and independent fiscal councils". *European Economic Review*, 145, 104118. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2022.104118>
- Berliner, D., & Elrich, J. (2015). "Competing for Transparency: Political Competition and Institutional Reform in Mexican States". *American Political Science Review*, 109, 110-128.
- Besley, T., & Burgess, R. (2002). "The political economy of government responsiveness: Theory and evidence from India". *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1415-1451.
- Birskyte, L. (2019). "Determinants of Budget Transparency in Lithuanian Municipalities". *Public Performance & Management Review*, 42(3), 707-731. <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1507915>
- Bisogno, M., & Cuadrado, B. (2021). "Budget transparency and governance quality: A cross-country analysis". *Public Management Review*, 1-23.
- Bol, J. A., Sheffel, A., Zia, N., & Meghani, A. (2023). "How to address the geographical bias in academic publishing". *BMJ Global Health*, 8(12), 1-4. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2023-013111>
- Bourdieu, P. (1986). "Forms of Capital". En *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). Greenwood Press.
- Busemeyer, M. R. (2008). "The Impact of Fiscal Decentralisation on Education and Other Types of Spending". *Swiss Political Science Review*, 14(3), 451-481. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2008.tb00109.x>
- Caldas, G., Bastos, J., & Jordânia, A. (2019). "Fiscal transparency, government effectiveness and government spending efficiency: Some international evidence based on panel data approach". *Economic Modelling*, 79, 211-225. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2018.10.013>
- Calmfors, L., & Wren-Lewis, S. (2010). "What should fiscal councils do?" *Journal of Comparative Economics*, 38(4), 357-380.
- Carrillo, V., Jiménez, A., Medina, V., & González, M. (2021). "Implementación del Presupuesto Público Basado en Desempeño: Una revisión sistemática de la literatura empírica". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 79, 77-116. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n79.a223>
- Chaves, P., & Queiroz, A. (s. f.). "Uma avaliação da transparência passiva dos Legislativos estaduais e distrital". *Cadernos da Escola do Legislativo*, 20(34), 40-90.
- Chen, C., & Han, Y. (2019). "Following the money: The political determinants of E-fiscal transparency in US states". *Public Management Review*, 21(5), 732-754. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1523451>
- Chen, G., Kang, H., & Luna-Reyes, L. F. (2019). "Key Determinants of Online Fiscal Transparency: A Technology-Organization-Environment Framework". *Public Performance & Management Review*, 42(3), 606-631. <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1486213>

- Chen, Z., & Hu, M. (2025). "Does National Auditing Improve Local Fiscal Transparency? Evidence From China". *International Studies of Economics*, 20(2), 153-161. <https://doi.org/10.1002/ise3.70007>
- Craig, M., & Kopits, G. (1998). *Transparency in government operations*. International Monetary Fund.
- Da Silva Craveiro, G., & Albano, C. (2017). "Open data intermediaries: Coproduction in budget transparency". *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1), 119-131. <https://doi.org/10.1108/TG-12-2015-0057>
- DePrieto, R., Wiarda, E., & Fleischer, M. (1990). "The Context for Change: Organization, Technology and Environment". En *Environment. In The Processes of Technological Innovation* (pp. 151-175). Lexington Books.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Drazen, A. (2001). "The Political Business Cycle After 25 Years". En *NBER Macroeconomics Annual* (pp. 75-138). MIT Press.
- Esteller, A., & Polo, J. (2012). "Fiscal Transparency: (Why) does your local government respond?" *Public Management Review*, 14(8), 1153-1173. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.657839>
- Farrell, M. J. (1957). "The measurement of productive efficiency". *Journal of the Royal Statistical Society*, 120(3), 253-290.
- Ferejohn, J. (1986). "Incumbent Performance and Electoral Control". *Public Choice*, 50, 5-25.
- Ferejohn, J. (1999). "Accountability and authority: Toward a theory of political accountability". En *Democracy, accountability, and representation* (pp. 131-137). Cambridge University Press.
- Filipiak, B. Z., & Kluza, K. K. (2022). "Political Business Cycle in Local Governments in Transition and Developing Economies. Literature Review and Empirical Study for Poland". *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 20(4), 1057-1082. <https://doi.org/10.4335/20.4.1057-1082>
- Fox, J. (2007). "The uncertain relationship between transparency and accountability". *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671.
- Fung, A., Graham, M., & Weil, D. (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge University Press.
- Gavazza, A., & Lizzeri, A. (2011). "Transparency and Manipulation of Public Accounts". *Journal of Public Economic Theory*, 13(3), 327-349. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9779.2011.01502.x>
- Geys, B., & Moesen. (2008). "Exploring Sources of Local Government Technical Inefficiency: Evidence from Flemish Municipalities". *WZB Berlin Social Science Research Center*, 1-26.
- Gibson, C., & Woolcock, M. (2008). "Empowerment, deliberative development, and local-level politics in Indonesia: Participatory projects as a source of countervailing power". *Studies in Comparative International Development*, 43, 151-180.

- Gootjes, B., & De Haan, J. (2022). "Do fiscal rules need budget transparency to be effective?" *European Journal of Political Economy*, 75, 102210. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2022.102210>
- Grisorio, M. J., & Prota, F. (2015). "The Impact of Fiscal Decentralization on the Composition of Public Expenditure: Panel Data Evidence from Italy". *Regional Studies*, 49(12), 1941-1956. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.859665>
- Gros, M., Koch, S., & Wallek, C. (2017). "Internal audit function quality and financial reporting: Results of a survey on German listed companies". *Journal of Management and Governance*, 21, 291-329.
- Guillamón, M.-D., Bastida, F., & Benito, B. (2011). "The Determinants of Local Government's Financial Transparency". *Local Government Studies*, 37(4), 391-406. <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.588704>
- Gutiérrez, H., Chamizo, J., & Cano, E. I. (2018). "Transparencia y gestión presupuestaria en los ayuntamientos españoles". *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 72, 195-232. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n72.a169>
- Hansen, D. (2020). "The effectiveness of fiscal institutions: International financial flogging or domestic constraint?" *European Journal of Political Economy*, 63, 101879. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2020.101879>
- Holmberg, S., Rothstein, B., & Nasiritousi, N. (2009). "Quality of Government: What You Get". *Annual Review of Political Science*, 12(1), 135-161. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-100608-104510>
- Holmstrom, B. (1999). "Managerial incentive problems: A dynamic perspective". *Review of Economic Studies*, 66, 169-182.
- Hsu, H.-Y. (2025). "Operational transparency and satisfaction with public services". *Public Management Review*, 1-29. <https://doi.org/10.1080/14719037.2025.2507953>
- Islam, S. (2025). "A systematic review of public budgeting strategies in developing economies: Tools for transparent fiscal governance". *American Journal of Advanced Technology and Engineering Solutions*, 01(01), 602-635.
- Ivanovic, V., Lami, E., & Imami, D. (2023). "Political Budget Cycles in Early Versus Regular Elections: The Case of Serbia". *Comparative Economic Studies*, 65(3), 551-581. <https://doi.org/10.1057/s41294-023-00210-0>
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure". *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Jia, J., Ning, J., & Zhang, J. (2023). "Information transparency, monitoring, and incentives under decentralization: Evidence from China's fiscal reform of 'province managing county'". *Journal of Regional Science*, 63(2), 263-289. <https://doi.org/10.1111/jors.12615>
- Jung, H., & Kim, B. H. (2025). "Budget transparency and fiscal soundness: Citizens' political participation as a moderating factor". *Public Money & Management*, 45(7), 799-808. <https://doi.org/10.1080/09540962.2025.2456123>

- Justice, J. B., & McNutt, J. G. (2013). "Social Capital, E-Government, and Fiscal Transparency in the States". *Public Integrity*, 16(1), 5-24. <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922160101>
- Kang, H. (2025). "Can fiscal transparency mitigate political budget cycles?" *Public Choice*, 202(1-2), 141-166. <https://doi.org/10.1007/s11127-024-01174-0>
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). *Governance Matters IV*. World Bank.
- Kitojo, C. (2011). *Impact of Internal Audit Efficiency On Effectiveness Of Financial Management In Public Sector Organizations: A Case Study Of Local Government Authorities In Shinyanga Region*. [Maestría]. Mzumbe University.
- Kosack, S., & Fung, A. (2014). "Does Transparency Improve Governance?" *Annual Review of Political Science*, 17(1), 65-87. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032210-144356>
- Kumah, S., & Brazys, S. (2016). "Democracy or Accountability? Governance and Social Spending in Africa". *The Journal of Development Studies*, 52(2), 286-299. <https://doi.org/10.1080/00220388.2015.1087513>
- Li, T., & Feiock, R. C. (2020). "Explaining State Budget Punctuations: Policy Transparency, Political Institutions, and Electoral Incentives". *Policy Studies Journal*, 48(4), 926-952. <https://doi.org/10.1111/psj.12344>
- Mendoza, A. (2019). "¿Pueden las transferencias federales afectar el esfuerzo fiscal, la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos locales? México 2003-2013". *El Trimestre Económico*, 86(342), 307-342. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i342.747>
- Mendoza Reyna, R. P., Vela Meléndez, L., & Dávila Cisneros, J. D. (2024). "La gobernanza y la optimización del gasto público. Una revisión de literatura". *Suma de Negocios*, 15(32), 59-69. <https://doi.org/10.14349/sumneg/2024.V15.N32.A7>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Ott, K., & Bronić, M. (2010). *Measuring Local Units Transparency and Accountability: The Croatian Local Budget Index*. Institute of Public Finance.
- Oztoprak, A. A., & Ruijter, E. (2016). "Variants of transparency: An analysis of the English Local Government Transparency Code 2015". *Local Government Studies*, 42(4), 536-556. <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1154845>
- Peixoto, T., & Wegenast, T. (2011). "Democracia eletrônica no Brasil e no mundo". *Revista do legislativo*, Enero, 152-165.
- Persson, T., & Tabellini, G. (2005). *The Economic Effects of Constitutions*. MIT Press.
- Philipps, L., & Stewart, M. (2009). "Fiscal transparency, global norms, domestic laws, and the politics of budgets". *Brooklyn Journal of International Law*, 34, 798-859.
- Piotrowski, S., & Van Ryzin, G. (2007). "Citizen attitudes toward transparency in local government". *The American Review of Public Administration*, 37, 306-323.

- Ponce, M. (2020). "La transparencia del ciclo presupuestario en Uruguay: Un proceso en construcción". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 77. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n77.a212>
- Poterba, J., & von Hagen, J. (1999). "Introducción". En *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (pp. 1-642). University of Chicago Press.
- Prichard, W. (2011). "What Have We Learned About Taxation, Statebuilding and Accountability?" (No. 4; pp. 1-11). *International Center for Tax & Development*.
- Putman, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Rabell-Garcia, E. (2006). *Fiscal Coordination in Mexico* [Doctorado]. Indiana University.
- Ríos, A., Guillamón, M., Benito, B., & Bastida, F. (2018). "The influence of transparency on budget forecast deviations in municipal governments". *Journal of Forecasting*, 37(4), 457-474. <https://doi.org/10.1002/for.2513>
- Rodden, J. (2003). "Reviving Leviathan: Fiscal federalism and the growth of government". *International Organization*, 57, 695-729. <https://doi.org/10.1017/S0020818303574021>
- Rogoff, k. (1990). "Equilibrium political budget cycles". *The American Economic Review*, 80(1), 21-36.
- Rogoff, K., & Sibert, A. (1988). "Elections and macroeconomic policy cycles". *The Review of Economic Studies*, 55(1), 1-16.
- Schelker, M., & Eichenberger, R. (2010). "Auditors and fiscal policy: Empirical evidence on a little big institution". *Journal of Comparative Economics*, 38(4), 357-380. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2010.09.002>
- Schneider, C. J. (2010). "Fighting with one hand tied behind the back: Political budget cycles in the West German states". *Public Choice*, 142(1-2), 125-150. <https://doi.org/10.1007/s11127-009-9480-5>
- Shi, M., & Svensson, J. (2006). "Political budget cycles: Do they differ across countries and why?" *Journal of Public Economics*, 90(8-9), 1367-1389.
- Stanić, B. (2018). "Determinants of subnational budget/fiscal transparency", *Public Sector Economics*, 42(4), 450-489.
- Tello, C. (2004). Sobre las relaciones fiscales entre la federación y los estados. Coloquio Federalismo fiscal, federalismo social, Ciudad de México.
- Tiebout, C. (1956). "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003). "Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review". *British Journal of Management*, 14(3), 207-222. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.00375>
- Unegbu, A., & Kida, M. (2011). "Effectiveness of internal audit as instrument of improving public Sector management". *Journal of Emerging Trends in Economics and Management Science*, 2(4), 304-309.

- Van Der Ploeg, F. (2010). "Political economy of prudent budgetary policy". *International Tax and Public Finance*, 17(3), 295-314. <https://doi.org/10.1007/s10797-009-9117-0>
- Villoria, M. (2021). "¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva?" Artículo de revisión. *Revista de Estudios Políticos*, 194, 213-247. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.194.08>
- Vinturis, C. (2023). "How do fiscal rules shape governments' spending behavior?" *Economic Inquiry*, 61(2), 322-341. <https://doi.org/10.1111/ecin.13120>
- Wallace, O. (2005). "Towards a second-generation theory of fiscal federalism". *International and Public Finance*, 12(4), 349-373.
- Weingast, B. (2009). "Second generation fiscal federalism: Implications for decentralized democratic governance and economic development". *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.
- Yang, L. (Kate). (2021). "Auditor or Adviser? Auditor (In)Dependence and Its Impact on Financial Management". *Public Administration Review*, 81(3), 475-487. <https://doi.org/10.1111/puar.13313>
- Yang, W., Qin, C., & Fan, B. (2023). "Do institutional pressures increase reactive transparency of government? Evidence from a field experiment". *Public Management Review*, 25(11), 2073-2092. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2058597>
- Zhang, S. (2016). "Fiscal Decentralization, Budgetary Transparency, and Local Government Size in China". *Emerging Markets Finance and Trade*, 52(7), 1679-1697. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2016.1142213>

La nueva regulación mexicana en telecomunicaciones y sus implicaciones en el uso de *smartphone*

The New Mexican Telecommunications Regulations and Their Implications for Smartphone Use

Oscar Cruz Zamora*

Benjamín Méndez Bahena**

Pablo Cruz Hernández***

Fecha de recepción: marzo 24 2026

Fecha de aceptación: junio 27 2026

Resumen

Uno de los objetivos centrales de la reciente reforma en telecomunicaciones en México, es la recuperación del ejecutivo federal del control político y administrativo en esta área estratégica. Empero, la politización del tema ha impedido analizar profundamente el tema. Por ende, este trabajo examina la reforma, el contexto donde se crea, sus antecedentes y expone los beneficios esperados. Usamos una metodología cualitativa centrada en revisar aspectos técnicos de los teléfonos móviles, la legislación e intentos previos por aminorar tres delitos asociados al uso de los celulares: robo

* Instituto Politécnico Nacional, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS), México. Email: ocruzz@ipn.mx

** Instituto Politécnico Nacional, Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales (CIECAS), México. Email: bmendez@ipn.mx

*** Instituto Politécnico Nacional, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS), México. Email: stolzcross@hotmail.com

del teléfono, robo de la identidad del usuario para cometer otros delitos como fraude o extorsión, y el uso de información valiosa extraída del teléfono. Se observa una potencial disminución de los riesgos que el usuario final de un teléfono inteligente enfrenta.

Palabras clave

regulación, reforma, telecomunicaciones, teléfonos inteligentes, riesgos del usuario

Abstract

One of the main objectives of the recently created telecommunications reform in Mexico, is the federal government recovery of the political-administrative control in this strategic area. However, the highly politicized aspect of this subject has not permitted a profound analysis of this important issue. Therefore this work examines the reform, the context in which it was crafted, and exposes its expected benefits. The qualitative methodology is used to inspect some technical elements of the mobile phones, the legislation itself, as well as some prior attempts to reduce criminal problems linked to cellphones. We observe a potential decrease in the risks that the final user of a smartphone faces due to three rapidly increasing types of crime: phone theft, user identity theft to commit another type of crime, such as extortion or fraud, and the use of vital information extracted from the phone.

Keywords

Regulation, Reform, Telecommunications, Smartphones, User Risks

I. Metodología

Este trabajo realiza un análisis del proceso de reforma en materia de telecomunicaciones, enfocándose específicamente en la regulación sobre el servicio prestado por empresas privadas —denominadas operadores— a usuarios finales de teléfonos celulares o *smartphone*. Una particularidad de esta reforma es que se encuentra en proceso de implementación. Otra es que determinó la desaparición del organismo constitucional autónomo, Instituto Federal de Telecomuni-

caciones (IFT) y su sustitución por la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones (CRT), la cual surgió como un órgano administrativo desconcentrado de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones —nueva secretaría— lo que implica recuperar el control político y administrativo del sector.

En el plano metodológico, se asume aquí, ante la evidencia presentada del funcionamiento poco eficiente del IFT, respecto de los usuarios finales de *smartphone*, que la recuperación del control político y administrativo del gobierno federal mediante una reforma que lo sustituyó por la CRT, dependiente de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones puede traducirse en mayor eficiencia administrativa, mayor seguridad y simplificación administrativa, en beneficio del usuario.

Ante la evidente ausencia de datos en un proceso en curso, se optó por una metodología cualitativa basada en dos aspectos principales. Uno es la revisión de instrumentos vinculantes como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes, Decretos, Reglamentos, Acuerdos, Código Penal de la Federación, Estatutos, entre otros, que aportaron los antecedentes y el contexto. Se puso especial énfasis en una comparación realizada entre la ley abrogada y la nueva, buscando las diferencias (Sartori, 1999) y destacando los beneficios esperados. El otro procedimiento consistió en una minuciosa revisión hemerográfica que enriqueció el contexto y aportó datos muy recientes sobre la implementación de la reforma.

El método elegido es el estudio de caso, que permite obtener una comprensión profunda de un fenómeno social contemporáneo en su complejidad (Yin, 1989, Stake, 1995). En el plano teórico, la investigación se apoya en la teoría institucional, particularmente en las categorías instituciones, regulación y coordinación, que combinada con la experiencia en el sector telecomunicaciones del primer autor, permitió un constante contacto con actores relevantes (Pollit, 2016). Esto permitió realizar un análisis de información secundaria para contrastar o verificar la información proporcionada por fuentes oficiales, con fuentes adyacentes (Anol, 2012).

Así, la combinación de teoría, conocimiento y los cambios relevantes en la nueva ley permiten establecer como supuesto que la nueva regulación puede generar un servicio más eficiente en favor del usuario final, la disminución de delitos vinculados al uso de Smartphone, una mejor coordinación y un avance en la simplificación administrativa, como ha ocurrido en países que optaron por recuperar el control político y administrativo de sus agencias, a costa de menor autonomía. No se expone como hipótesis, pues no sería posible probarla por ahora.

II. Instituciones y regulación

Al ser eminentemente seres sociales, las personas cotidianamente relaciones unas con otras, no solo cara a cara, sino también en forma virtual. Algunas de ellas ocurren en planos estrictamente personales, donde una persona establece algún tipo de relación ocasional o duradera con otra; otras suceden en el marco de estructuras, que pueden ser de dos tipos: organizaciones e instituciones.

La palabra organizaciones se usa para denominar las arenas o instancias donde los individuos se relacionan y organizan de forma grupal para emprender acciones cooperativas y colectivas (Ayala, 1999); son, por tanto, asociaciones permanentes o temporales entre individuos, que aportan su esfuerzo para alcanzar un objetivo de corto o largo plazo, cuyo cumplimiento determina el fin de la organización, lo cual puede también suceder cuando un actor con poder percibe que esta dejó de ser útil a sus fines (Boin, 1998). En algunas ocasiones las personas actúan estrictamente a título personal como miembros que disfrutan de algunos beneficios de ser parte de esa agrupación o en el plano de usuarios y consumidores de un producto o un servicio. Pero en otras lo hacen como parte de un grupo, que puede ser una empresa presta los servicios o vende los productos a otra empresa o a un individuo.

Así, las organizaciones son creaciones sociales donde se vinculan actores relativamente autónomos quienes colaboran para solucionar un problema (Crozier, 1990), disminuyendo el grado de incertidumbre en las actividades cotidianas que realizan sus miembros (Arellano, 2004). Existen organizaciones públicas y privadas, con rasgos diferenciados en su creación, en las metas que persiguen, así como en los procedimientos que usan para cumplirlas (Simon, 1982). De igual modo, ostentan diferencias en cuanto a normas, valores, tipo de burocracia, predictibilidad, funcionabilidad, lazos políticos, restricciones, funcionalidad, calidad de servicios, dependencia política, eficiencia y efectividad, etc. (Christensen *et al.*, 2007; Wilson, 1989). Las organizaciones públicas se crean a partir de una ley u otro instrumento vinculante (Christensen *et al.*, 2007; Arellano, Cabrero y Castillo, 2000), que les otorga algún grado de autonomía y una tarea a cumplir; cuando esa labor adquiere legitimidad, se encuentran en camino de institucionalizarse (Boin y Christensen, 2008).

Las organizaciones tienen la capacidad de generar ciertas normas y valores informales, mismos que complementan a los formalmente establecidos, y cuando esto sucede pueden comenzar a adquirir elementos institucionales; por ende, se les conoce como organizaciones institucionalizadas (Christensen *et al.*, 2007). En el ámbito público, este tipo de agencias son especiales para la sociedad porque cuentan con una gran aceptación por parte de la comunidad, por haber logrado

crear tanto una forma de trabajo caracterizada por su consistencia y efectividad, como un modo de tratar y alcanzar diversos objetivos, generalmente impuestos, que en ocasiones son vagos, complejos, contradictorios, simbólicos o conflictivos, todo ello sin provocar daños adyacentes, porque son capaces de adaptarse constantemente a cambios contextuales, entre otras cualidades (Boin y Christensen, 2008).

El término instituciones se refiere a un conjunto de reglas y normas que sirven para regular la actuación de individuos y grupos, al proporcionar la estructura básica para reducir la incertidumbre (North, 1995), dado que articulan los vínculos económicos, sociales y políticos de los individuos y los grupos sociales (Ayala, 1999). Esas reglas son de carácter predominante y se transmiten a través de las relaciones sociales pues representan normas a las cuales la comunidad está acostumbrada (Hoodgson, 2006).

La creciente complejidad de la sociedad contemporánea, aunada al crecimiento de las ciudades, ha motivado el incremento de temas que la administración pública requiere atender. Uno de los más relevantes, es la multiplicación de instituciones públicas de alta especialización, pero con poca vinculación con otras agencias. De esta manera se pierde coordinación, una de las funciones encomendadas a una institución pública, la cual consiste en un proceso necesario y continuo, usualmente formalizado, donde un conjunto de actores independientes entre sí alinean intencionalmente algunas de sus actividades, decisiones y rutinas con el propósito de cumplir algún objetivo compartido por al menos dos de ellos, mejorando la coherencia política (Koop y Lodge 2014; Læg Reid y Verhoest, 2010). La coordinación es un proceso complejo pues en este ejercicio intervienen individuos o agencias con intereses y enfoques diferentes que motivan contradicciones las cuales no deben asumirse como anomalías, sino como algo común y esperado (Wolbers, 2018).

El proceso de coordinación demanda disposición a coordinarse y es necesario en campos complejos como las telecomunicaciones, donde intervienen de manera parcial diferentes áreas de una misma institución o de varias, pues la aprobación de una solicitud o la vigilancia del cumplimiento de una regulación se realiza mediante acciones encadenadas cuya secuencia puede mejorarse o demandar compartir información, volviéndola ágil o tortuosa. También es necesaria porque existen zonas en que las agencias traslapan sus funciones o ninguna las atiende, apareciendo huecos en la gestión (Koop y Lodge 2014).

La coordinación puede examinarse al interior de un ente gubernamental con otro de su mismo nivel o con uno de diferente jerarquía, pero también con agrupaciones externas al aparato de gobierno, como pueden ser empresas privadas o la sociedad civil (Christensen y Læg Reid, 2008; Læg Reid, Dyrnes y Rykkja, 2017). Cuando un proceso de coordinación se formaliza, presenta medidas puntuales en

tres áreas: a) la asignación de responsabilidades, b) el intercambio de información y c) la consulta y dirección de políticas (Koop y Lodge, 2014). Este ejercicio, que ya era complejo, se acentuó con la oleada de procesos de privatización experimentados en múltiples naciones hace cuatro décadas.

En muchas ocasiones las relaciones de personas o individuos entre sí o con agrupaciones como las empresas no son entre iguales, porque en ellas se presenta información asimétrica (Simon, 1982), traducida en desventajas para unos y ventajas para otros, lo que llega hasta los abusos, algunos de los cuales son tipificados incluso como delitos. Ciertas relaciones de ese tipo ocurren también entre empresas con desigual poder. Para minimizar el riesgo, el Estado crea instituciones que establecen normas para un adecuado funcionamiento de esas relaciones, obligando, por ejemplo, al registro de contratos o a sancionar prácticas abusivas. Un ejemplo de ello en México es la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).

Así, otra función relevante encomendada a algunas instituciones públicas es la regulación, la cual puede entenderse como el conjunto de mecanismos ejercidos por una institución pública, creados por ley, aplicados en las actividades en que la conducta de los actores debe ajustarse a ciertos parámetros (Majone, 1996). Pese a que la regulación provoca percepciones ligadas a la represión o restricción, también impulsa las acciones sociales por medio de la provisión de licencias, cierto tipo de poderes únicos, o beneficios, de modo legítimo pues las regulaciones representan herramientas legales, o cuasi-legales, legitimadas en la sociedad (Scott, 2008).

En las agencias públicas, las regulaciones tienen la capacidad de generar estructuras organizacionales formales, articular coaliciones e intereses con múltiples actores, generar estructuras organizacionales ligadas al ambiente y la incertidumbre, así como de fomentar un cálculo racional y político no sólo para ejercer control sobre los actores y las labores desarrolladas a través de la estructura formal, sino también para poder negociar con actores quienes presentan recursos o intereses ajenos a los planteados por la organización (Christensen *et al.*, 2007). De igual modo, al delegar en una agencia pública la normativa creada, se asumen dos condiciones. Primero, que los actores encargados de la regulación tienen un conocimiento detallado con sobre las actividades del ente a regular. Segundo, que la especialización de ese cuerpo y la aplicación de conocimientos técnicos permitirán adoptar las mejores decisiones y expedir normas para reducir la incertidumbre en el mercado, aumentando el bienestar de la sociedad (Culebro, 2009).

La regulación es una función indelegable del Estado, que se ejerce sobre empresas públicas o privadas para preservar el interés social. Normalmente las atribuciones del órgano regulador comprenden: definir el ámbito de la regulación, los objetivos, alcances y criterios de aplicación, el manejo del marco jurídi-

co, y mecanismos para garantizar la vigencia bajo modalidades como licencias, autorizaciones y contratos. Más específicamente, le compete conceder licencias y autorizar operadores (otorgar, suspender, revocar, cobrar por concesión), aprobar tarifas (determinar, difundir y vigilar su aplicación), vigilar el cumplimiento de estándares técnico-operativos (calidad, seguridad, pleno acceso, verificación contable), aplicar normas y reglamentos, promover y defender la competencia (detectar prácticas monopólicas, revisar fusiones), atender reclamaciones y disputas entre empresas y usuarios, y aplicar sanciones y multas por incumplimiento (Oszlak, 2004).

Las agencias reguladoras intervienen cuando ocurren fallas del mercado vinculadas a problemas emanados de la coordinación o al incremento en los costos de transacción contenidos en los contratos, actuando como incentivos positivos y negativos (Ayala, 1999), pues las normas del mercado se crean para beneficiar los intereses de quienes tienen el poder de negociación (North, 1995). También es común que en la actividad de los entes reguladores exista una brecha entre los deberes a realizar y lo que logran hacer, denominada “Déficit de Capacidad Institucional”, la cual se subdivide en cinco tipos: déficit por contexto institucional (facultades inconexas, problemas de autonomía y captura), déficit por marco normativo (contradicciones en el marco regulatorio o distorsiones al espíritu de la ley), déficit de estructura organizativa (ente que no regula todo, sino algunos aspectos), déficit de recursos humanos y materiales (recursos financieros, tecnológicos, de infraestructura, perfil del personal) y déficit por comportamientos individuales (condiciones de empleo que favorecen comportamientos “amigables” con el actor regulado) (Oszlak, 2004).

Un procedimiento de intervención adecuado es: primero, realizar un análisis de conveniencia; segundo, establecer el marco regulatorio; tercero, crear el ente regulador; cuarto, firmar un contrato de concesión. En América Latina, hacia los ochenta y noventa del siglo pasado, algunos entes fueron creados tras firmar el contrato, generando problemas más difíciles de resolver, como la captura de la agencia reguladora por parte del ente regulado (Oszlak, 2004).

Es importante considerar como un aspecto relevante que, a pesar de la existencia de múltiples regulaciones en las organizaciones públicas, generalmente estas son violadas, no se implementan las decisiones tomadas, o si se ejecutan, son capaces de generar consecuencias poco predecibles, pues las tecnologías pueden aportar una eficiencia que conlleva otros problemas y los reglamentos llegan a presentar sistemas de evaluación vagos y sin una coordinación adecuada (Meyer y Rowan, 1999).

III. Reformas y más reformas en México y otros países

Ante los problemas económicos y políticos experimentados en la década de los 70, en muchos países se aplicó, en diversa medida, un paquete inspirado en la Nueva Gestión Pública (NGP) (OCDE, 1997), que incluyó, entre muchas otras medidas, recortes al gasto público, la participación de empresas privadas en áreas estratégicas y la creación de nuevas agencias especializadas con mayor nivel de autonomía esperando obtener mayor eficiencia; pero la combinación de especialización vertical con especialización horizontal provocó mayor fragmentación del Estado y una disminución del control político cuando los políticos lo cedieron a los administradores (Christensen y Laegreid, 2005).

Entre el cúmulo de transformaciones que la NGP conllevó se encuentra el tema de la ubicación de la función reguladora, cuya necesidad creció sustancialmente. En países que habían transitado antes que México por ese proceso, el debate al respecto fue un aspecto central. Algunos de los puntos relevantes incluyen el nivel de autonomía del regulador respecto de los Ministerios o Secretarías de Estado, así como la posibilidad o necesidad de la separación entre las tareas administrativas y comerciales, que previamente se encontraban unidas en un solo ente. Así, mientras en Estados Unidos la separación entre las tareas administrativas y comerciales tiene una larga historia, cuyo ejemplo fue seguido en la década de los 80 por Nueva Zelanda, en Australia en los 90 se eligió una variante más horizontal, que debilitó en menor medida el control de los líderes políticos. Por su parte, Noruega optó por un camino más parecido al de Australia, combinando una moderada especialización horizontal con una especialización vertical de la misma índole (Christensen y Laegreid, 2005).

Al evaluar los grandes objetivos perseguidos, se encontró que se había debilitado el control político por el cúmulo de agencias; había crecido la fragmentación y se había perdido coordinación en el aparato gubernamental, debido a una excesiva especialización vertical y horizontal. Han proliferado los organismos con propósito único; los más notables éxitos obtenidos han sido en el nivel local, pero en el nacional los resultados son muy dispares. Se esperaba que al aplicar los instrumentos de la NGP, paulatinamente habría convergencia y los países se tornarían más similares al enfrentar los mismos problemas, pero aplicarlas en diferentes contextos institucionales, diferentes sistemas político administrativos, en países con diferentes culturas, con o sin una tradición de burocracia profesionalizada, provocó la aparición de resultados inesperados que confluyen en una conclusión: una misma solución no sirve para todo (Christensen y Laegreid, 2005). En los Países del Sur Global, por ejemplo, la coexistencia de economía formal con economía informal es fundamental. Para aminorar el impacto de esos

problemas, surgieron orientaciones que buscaron recuperar el control político y la coherencia del gobierno, como el enfoque de “todo el gobierno” (*whole-of-government*) aplicado en Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido (Robinson, 2015), o las iniciativas de gobierno integral, gobierno integrado, gobernanza holística, nueva gobernanza pública, redes, alianzas, gobierno conectado y gestión pública colaborativa (Laegreid, et al., 2017).

En México, entre 1940 y 1970 ocurrió un proceso de industrialización liviana conocido como “periodo estabilizador”, que mantuvo altas tasas de crecimiento económico, baja inflación y estabilidad en el tipo de cambio, lo cual, combinado con la estabilidad del régimen político, fue la base de una acelerada urbanización e incremento del bienestar. Hacia 1970, se observa tanto el agotamiento del modelo económico, como el debilitamiento del sistema político, iniciando un periodo de crisis económicas recurrentes que se prolongó hasta 1995.

A partir de entonces, el gobierno aplicó paulatinamente reformas convenidas con agencias como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), a cambio de créditos. Así, México se sumó a la ola de descentralización de competencias que América Latina y África vivieron entre los 60 y fines de 70, apelando al principio federalista de subsidiariedad, según el cual las tareas deben ser realizadas por el nivel más bajo posible del Estado, ubicándolas en un lugar más cercano a los ciudadanos para aumentar la eficiencia gubernamental (Olsen, 2007). Entre los instrumentos usados figuran los procesos de especialización vertical y horizontal (Culebro, 2014). Las competencias trasladadas pueden ser en uno o varios de los ámbitos político, fiscal y administrativo (Olsen, 2007; Falleti, 2010)

La descentralización reubicó muchas competencias desde el gobierno federal a la esfera de las entidades federativas y la reforma constitucional de 1983 generó un traslado de funciones a los municipios, destacando tres casos. El primero es el sector salud, con tres reformas. Una entre 1983 y 2002 con avance, resistencia, estancamiento y nuevo impulso en el traslado de los servicios a las entidades federativas, que incluyó privatizar segmentos relevantes, pero no aumentó la productividad ni la eficiencia, ni resolvió los problemas laborales surgidos de la transferencia. Otra entre 2003 y 2018, con una mayor intervención del sector privado, recentralización parcial del presupuesto que se había dispersado en múltiples partidas, mayor fragmentación y ausencia de evaluación (Arellano *et al.*, 2015). Otra más inició en 2018 y ha tenido como propósito la creación paulatina de un Sistema Único de Salud de nivel nacional caracterizado por el acceso universal y gratuito, en un proceso claramente recentralizador pues eliminó el Seguro Popular, creó el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)—que desapareció en 2023— y trasladó sus funciones al Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-Bienestar). En septiembre de 2025 se habían incorporado 25 de 32 entidades federativas a este nuevo instituto (Méndez, Culebro y Cruz, 2024).

El segundo caso fue la descentralización educativa en 1992, que trasladó las funciones operativas y administrativas a las entidades federativas, excepto el entonces Distrito Federal, encargando el mantenimiento de las instalaciones educativas a los municipios, pero conservando la regulación normativa y la asignación de recursos en el gobierno federal con recursos etiquetados, como el 98% destinado a sueldos. Fue un proceso más parecido a una desconcentración, realizado sin diagnóstico de infraestructura o capacidades administrativas en las entidades, que recibieron grandes presiones del sindicato para el nombramiento de funcionarios en dichas entidades (Cabrero, 2010).

El tercero es el proceso de descentralización en 1994 de los programas enfocados en enfrentar la pobreza. Su antecedente fue la creación del Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Fondo de Aportaciones Federales) para repartir entre entidades y municipios recursos organizados en siete grupos: 1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); 4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); 5) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)¹; 6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); 7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Aunque el gobierno federal mantuvo la función normativa sobre los criterios de gasto y la distribución territorial, fue evidente una carencia de capacidad institucional y de control, de instrumentos de seguimiento y rendición de cuentas, por lo que este ejercicio descentralizador estuvo permeado por la corrupción (Cabrero, 2010).

En los tres ejemplos se aprecian procesos diferenciados que revelan al menos tres problemas. Primero, la carencia de un modelo de diseño institucional que guíe desde el diagnóstico el proceso de descentralización, generando paulatinamente las competencias en estados y municipios para asumir la función a descentralizar, revisando los problemas que genera la distinta condición sociopolítica y económica de los gobiernos subnacionales y los locales. Segundo, resultó evidente la ausencia de voluntad política del ejecutivo federal, la falta de liderazgo y los conflictos de interés generados por el proceso. Tercero, predominaron la escasa capacitación del personal directivo y operativo; los obstáculos político-administrativos creados por los gobernadores para retrasar la entrega de los recursos etiquetados en favor de los municipios; así como una opaca rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno, que favoreció la corrupción.

¹ Este, junto con el FORTAMUN-DF, son ejercidos directamente por los municipios.

Pero la descentralización no es un proceso irreversible. Al ser finalmente expresión de una lucha política, también puede experimentar un retroceso, fenómeno conocido como recentralización (Olmeda y Armesto, 2017; Riedl y Dickovick, 2014), que consiste en el regreso de algunas funciones al ámbito del gobierno nacional. En la segunda década del siglo XXI, existen investigaciones que documentan diversos procesos de recentralización como el de la Federación Rusa (Leonard, Nazarov y Vakulenko, 2016), el del sistema de salud en Francia (Simonet, 2017), el del transporte, salud y comunicaciones en Vietnam (Malesky, Nguyen y Tran, 2014), y el de algunos países de América Latina (Cravacuore, 2014).

En el caso mexicano, a partir de 2013 se observan procesos recentralizadores (Blancas, 2014). En diciembre de 2013, se recentralizó el manejo de la nómina magisterial mediante una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (DOF, 2013), de manera que el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo pasó a ser dirigido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 25 fracción VIII). En febrero de 2014, una reforma constitucional (DOF, 2014a) sustituyó el Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral, otorgándole competencias para intervenir, bajo ciertas circunstancias, en los procesos electorales locales (artículo 41, fracción V, apartado B). A partir de marzo de 2014, el Código Nacional de Procedimientos Penales (DOF, 2014b) unificó a nivel nacional las normas en los procesos de investigación, procesamiento y sanción de delitos (artículo 2). En abril de 2016 entró en vigor la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (DOF, 2016) para establecer criterios que evitasen un excesivo endeudamiento (artículo 1). A nivel subnacional, en el Estado de México se han documentado dos casos de recentralización gobierno estatal-municipio. El primero en 2001, respecto de las facultades en materia de regulación territorial (Isunza y Méndez, 2011). El segundo, en 2013, con el impuesto sobre hospedaje (Martínez y Carrera, 2015).

Vistas en conjunto, estas reformas administrativas en México han sido implementadas con lógicas contrapuestas, segmentadas, empalmadas entre sí y orientadas por fenómenos coyunturales durante más de tres décadas, pero no tuvieron como punto de partida un diseño claro de la administración pública y fueron conducidas por una clase política con vocación centralizadora. Al estudiar, hace ya una década, las trayectorias de cambio, Cejudo y Pardo (2016) observaron tres tendencias. La primera es el surgimiento de un giro centralizador, operado mediante nuevas normas e instituciones que regresaron a la federación procesos administrativos previamente trasladados a las entidades federativas. Ese fue el caso de la nómina magisterial, de los procesos para la compra de medicamentos, los procesos electorales, el derecho a la información y la seguridad ciudadana. Esa recentralización trastocó procedimientos inacabados, que, al

revertir procesos, generó una trayectoria en sentido centralizador que chocó con la descentralizadora. La segunda fue el crecimiento de ámbitos de autonomía respecto al poder ejecutivo, motivada por la falta de confianza en la actuación imparcial de los funcionarios públicos de primer rango en temas que los involucran en conflictos de interés, como la evaluación educativa, la política de competencia, la política de telecomunicaciones y la evaluación de las políticas de desarrollo social. Esta representa la tendencia fundamental, para el presente trabajo. La tercera se refería a un inacabado proceso para establecer sistemas anticorrupción.

En ese contexto, en un lapso que abarca dos décadas, se crearon hasta trece organismos constitucionales autónomos (OCA), encargados de atender áreas muy puntuales, como se muestra en el Cuadro 1. Tanto su naturaleza, como el número de ellos, han sido materia de debate (Moreno, 2024), pues algunos autores consideran que no todos cumplen las características para ser considerados OCA.

Cuadro 1: Organismos Constitucionales Autónomos de México

Nombre y acrónimo	Creación
Banco de México (Banxico)	1993
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	1993
Instituto Nacional Electoral (INE)	1996
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	1999
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	2006
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	2008
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	2013
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	2013
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	2013
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	2014
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	2014
Fiscalía General de la República de México (FGR)	2014
Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu)	2019

Fuente: Elaboración propia.

La característica principal de estos organismos es la de ser instituciones creadas por mandato constitucional, como parte del aparato del Estado, pero sin adscripción a ninguno de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), por lo que no son agencias de otros órganos, sino entes encargados de una función específica que no reporta a otras organizaciones gubernamentales. Estos trece Organismos Constitucionales Autónomos, se pueden clasificar en tres grupos. El prime-

ro atiende los derechos político electorales, humanos y de impartición de justicia y lo integran la CNDH, el INE, el INAI y la FGR. El segundo grupo atiende temas de naturaleza eminentemente técnica y lo forman el IFT, el INEGI, el Banxico, la COFECE, la CRE y la CNH. Cuatro de ellos —el IFT, la COFECE, la CRE y la CNH— son responsables de funciones más cercanas a la idea de un ente regulador. El tercer grupo se encarga de procesos de evaluación y lo integran el CO-NEVAL, el INEE y Mejoredu.

El gobierno federal que asumió en 2018, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, criticó sistemáticamente su eficiencia, el exceso de recursos asignados y la pérdida de control del gobierno sobre sus funciones, pero no emprendió una nueva reforma para eliminarlos. Esto sucedió hasta el 20 de diciembre de 2024 (DOF, 2024), bajo el gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo, quien proclamó la continuidad del programa de gobierno y logró la mayoría calificada en ambas Cámaras del Poder Legislativo para modificar la Constitución. El Decreto, previa aprobación de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como la mitad más uno de los congresos en las entidades federativas, procedió a extinguir en esa fecha los siguientes siete OCA: el INAI, el CONEVAL, la COFECE, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la CRE, la CNH y Mejoredu.

En este trabajo centramos nuestra atención en el IFT, por su papel en la regulación de los Equipos Terminales Móviles (ETM), de los cuales los teléfonos inteligentes, o *smartphone*, son los más representativos. Los ETM son dispositivos electrónicos de comunicación, portátiles dado su pequeño tamaño, con fuente de energía autónoma provista por baterías de iones de litio de alta eficiencia, capaces de permanecer conectados en todo momento a las redes de telecomunicaciones (Red de telefonía móvil, WIFI, Bluetooth, entre otras), con acceso inmediato a internet y a un amplio abanico de servicios por medio de aplicaciones móviles utilizadas por el usuario final para tener acceso a información y servicios en cualquier momento y lugar con el objeto de realizar trámites personales, atender asuntos laborales, acceder al sistema financiero, al correo electrónico, interactuar en las redes sociales, enviar mensajes de texto, hacer llamadas, entre otras funciones.

IV. La reforma en telecomunicaciones y los ETM

La primera agencia reguladora en la materia fue la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), creada el 9 de agosto de 1996 (DOF, 1996), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), con el objetivo de “regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunica-

ciones” (art. 1), cuando había iniciado ya la comercialización (Oszlak, 2004) que la empresa Telcel realizaba desde 1984 y la empresa Iusacell desde 1989 en la ciudad de México. La COFETEL operó hasta el 11 de junio de 2013, cuando desaparece mediante una reforma constitucional (DOF, 2013) en la que se crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) (art. 28).

En julio de 2014, se expide el decreto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que precisa aún más el carácter del IFT (DOF, 2014c) como organismo constitucional autónomo, con independencia en la toma de decisiones y sobre su funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la regulación y supervisión de las redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión (art. 7), cuya distribución de competencias entre las unidades administrativas que lo integran se estableció en septiembre de 2014 en el correspondiente Estatuto Orgánico del IFT (DOF, 2014d). Un mes después, en octubre de 2014, un Acuerdo modifica ese Estatuto (DOF, 2014e) al encontrar falta de correspondencia con las facultades de la COFECE. Por su parte, COFECE, creada en 2013 (DOF, 2013), se encargó de garantizar la libre competencia y concurrencia, investigar y combatir las prácticas de tipo monopólico, así como otras restricciones que obstaculicen el eficiente funcionamiento de los mercados (art. 28).

La tarea del IFT respecto de los ETM resultó muy compleja. Por su utilidad, estos dispositivos se han convertido en compañeros inseparables de las personas y su importancia exige que los servicios prestados por la multitud de empresas que interactúan con ellos, sean objeto de regulación. Tienen particular importancia tres delitos que involucran a los ETM en todo el mundo. Uno es el robo del teléfono, que por su alto precio, puede ser revendido, previa falsificación, en el mercado negro o incluso en locales establecidos. Si bien estudios contemporáneos estimaban que aproximadamente el 2.64% de los dispositivos eran falsificaciones (Ávila, 2021), evidencia más reciente confirma la persistencia y magnitud del problema a escala global. De acuerdo con la OCDE, el comercio de productos falsificados alcanzó aproximadamente 467 mil millones de dólares, equivalente al 2.3% del comercio mundial; mientras otras estimaciones indican que hasta uno de cada cinco teléfonos móviles comercializados internacionalmente puede ser falsificado (DNA, 2017; IFT, 2023; OCDE, 2025). y que estos dispositivos pueden ser más vulnerables o tener menor rendimiento (Alsunaidi y Almuhaideb, 2019).

En México, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) señala que, en el año 2024, se registraron un total de 6.1 millones de robos perpetrados en asaltos callejeros o en el transporte público, lo que equivale a una tasa de 6003 robos por cada 100 mil habitantes. De ese total, en el 57% de los casos, el objetivo del robo fueron los ETM (INEGI, 2025). Otro

delito es la comisión de ilícitos usando el teléfono, como las extorsiones o el robo de identidad, para cometer fraudes en el mismo país o en cualquier otro, usando dispositivos desechables o diferentes tarjetas SIM (*Subscriber Identity Module*) no registradas, para llamar o enviar mensajes desde el anonimato, pudiendo recibir transferencias bancarias electrónicas, cuyo rastreo internacional es complicado. El tercer tipo de delito es el uso que puede darse a la información contenida en el teléfono, como el acceso a cuentas bancarias, datos de otros contactos, acceso a correo electrónico y redes sociales. Colaborar en la disminución de esos riesgos, es materia de coordinación y cooperación entre varios agentes y constituye tarea del ente regulador.

Por la compleja naturaleza de los servicios que proporciona un *smartphone*, a nivel internacional existen iniciativas de protección y cada empresa y cada regulador las adoptan. Así, la regulación vigente en México se basa en la Disposición Técnica IFT 11- 2017 y los Lineamientos para la homologación de productos, equipos, dispositivos o aparatos destinados a telecomunicaciones o radiodifusión, que incluyen desde la fabricación del dispositivo, hasta su uso por el Usuario Final.

Al ser fabricado, un ETM debe marcarse con un número único denominado IMEI (*International Mobile Station Equipment Identity*), que le otorga identidad internacional, proporcionado por GSMA (*Global System for Mobile Communications*), agencia privada donde se agrupan aproximadamente 750 empresas de telefonía móvil en el mundo y más de 400 empresas de servicios relacionados a las comunicaciones móviles. En su etapa de comercialización, existen procesos como la importación, distribución y venta de ETM. Finalmente, el usuario lo adquiere y solicita una línea telefónica. En este proceso intervienen: a) fabricantes y propietarios de marcas de ETM (Samsung, Apple, Huawei, entre otros); b) el Administrador internacional de los números IMEI (GSMA); c) importadores, distribuidores y vendedores; d) el Instituto Federal de Telecomunicaciones y COFECE en calidad de entes reguladores; e) prestadores de servicios de telecomunicaciones móviles también llamados operadores (Telcel, ATT, Movistar); f) bancos e instituciones de Seguros (contratos de servicio, app para operaciones); g) la institución recaudadora de impuestos, (Servicio de Administración Tributaria). El agente regulador participa activamente en todas las etapas del ciclo de vida del ETM, emitiendo Lineamientos, Normas, y Disposiciones Técnicas. Su papel es crucial para certificar el cumplimiento de la normatividad y la seguridad de los dispositivos, que incluyen todas las etapas desde la fabricación, importación, distribución, venta y prestación de servicios afines.

Como la regulación de los ETM representa un problema internacional, desde hace años existen acciones que buscan prevenir delitos cometidos en el entorno de estos dispositivos. Una de las primeras fue la recomendación emitida por la

Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT-R M.1224-1 (UIT, 2012), que define el IMEI para cada dispositivo, buscando identificar la marca, modelo y características técnicas de cada dispositivo móvil con el objetivo de fortalecer la seguridad y disminuir delitos. En julio de 2012, los reguladores de Latinoamérica en el área de telecomunicaciones acordaron iniciar el intercambio de información mediante una base de datos que contiene información de millones de ETM en todo el mundo, actualizados diariamente por más de 150 operadores móviles de todo el mundo. El IFT acordó implementar un Sistema de Verificación de Dispositivos, para fortalecer las medidas destinadas a combatir el robo de ETM y el tráfico de equipos entre países, en donde cada usuario podría verificar si su equipo está inscrito o si fue reportado por robo.

Lamentablemente, esta recomendación no funcionó. Entre las razones se encuentra el hecho de que en la gestión de los números IMEI y la prestación de servicios están involucrados un conjunto de actores que al anteponer sus intereses impidieron disponer de una base de datos de números IMEI completa y actualizada. Adicionalmente, tanto los fabricantes, como los comerciantes del ETM, se quejaban de una sobrerregulación que obstaculizaba sus actividades y encarecía los costos de importación (Instituto Federal de Telecomunicaciones, 2017). Debido a esta disfuncionalidad, continuaron presentándose situaciones donde los ETM son clonados o se les modifica el número IMEI por medio de *hackeo* o *flexeo*. Se cambia el IMEI de un dispositivo robado por otro IMEI no reportado como robado, y luego se vende a precio reducido (Alsunaidi y Almuhaideb, 2019), delito al que colabora la baja tasa de denuncias por robo de dispositivos.

Otra iniciativa en México fueron los lineamientos de colaboración entre las autoridades penitenciarias y los concesionarios de servicios de telecomunicaciones (Instituto Federal de Telecomunicaciones, 2012) y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (DOF, 2021a) (art. 190), para instalar equipos bloqueadores en los penales, con el fin de disminuir delitos de extorción y fraude cometidos por reclusos. Lamentablemente, tampoco dio buenos resultados.

De igual modo, durante el gobierno de López Obrador, en abril de 2021, el poder legislativo aprobó una reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (DOF, 2021b) para crear el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (PANAUT) (cap. I Bis), una base de datos que contendría el número de línea, fecha y hora de activación, nombre completo del usuario, domicilio, datos biométricos de quienes tienen líneas de celular, datos del concesionario, entre otros (art. 180 Ter), administrado por el IFT (art. 180 Bis), obligando a los concesionarios a registrarlos, y responsabilizándolos por datos equívocos o incongruentes (art. 180 Quinquies), de la cual las autoridades que investigan delitos podrían solicitar información al IFT (art. 180 Septimus). La reforma autorizaba

bloquear las líneas con reporte de robo o extravío (art. 190), establecía infracciones a los concesionarios por incumplir las disposiciones (art. 307 Bis) y al IFT si no emitía las disposiciones en los plazos establecidos (transitorio Tercero).

Sin embargo, el 26 de mayo de 2021, el propio IFT promovió una Demanda de Controversia Constitucional (IFT, 2021) ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) considerando que la reforma invadía las facultades regulatorias del mismo IFT. Al atenderla, el 15 de junio de 2021 la SCJN suspendió la implementación del PANAUT al considerar que existe un riesgo en la autonomía constitucional del Instituto (SCJN, 2021), y el 25 de abril de 2022, la SCJN declaró inconstitucional el PANAUT (SCJN, 2022).

V. Discusión

En materia de regulación de ETM, el escenario previo a la reforma constitucional, que promovió Claudia Sheinbaum el 20 de diciembre de 2024 (DOF, 2024) para extinguir siete OCA, entre ellos el IFT, se caracteriza por cuatro rasgos. El primero es la falta de resultados del IFT en la implantación de medidas de éxito adoptadas en otros países, como el uso del IMEI o los lineamientos para el uso de bloqueadores de señal en penales, que se esperaba coadyuvaran a controlar delitos como el robo de *smartphone*, su venta en mercados negros, su uso para cometer delitos. Los datos mostrados revelan un creciente problema. El segundo fue la reticencia del propio IFT a expandir sus facultades como regulador. El tercero, la oposición a adoptar las nuevas competencias aprobadas por el poder legislativo, argumentando que su carácter de organismo autónomo constitucional se vulneraba al modificar su reglamentación. El cuarto, la acción de inconstitucionalidad interpuesta por 47 senadores basados en el artículo 105, fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este escenario muestra tres problemas. El primero es una evidente incapacidad del IFT para reducir la incertidumbre entre los usuarios finales generada por delitos asociados a ETM (Arellano, 2004; North, 1995), lo que ocasionó un incremento en los costos de transacción asociados al uso de los dispositivos (Ayala, 1999; North, 1995), con la consecuente pérdida de legitimidad del ente regulador (Boin y Christensen, 2008). Los costos de transacción no solo se refieren a que un usuario pague un precio mayor por desconocer una parte relevante de la información de la empresa con la que contrata y de otras empresas; también incluyen un daño por un servicio que opera en condiciones no óptimas cuando no existe la política de Neutralidad de Red, la cual consiste en que cualquier envío de datos en la red debe ser tratado de manera no discriminatoria, sin bloqueos, prioriza-

ciones, ni degradaciones arbitrarias, condición frecuentemente alterada por el concesionario con mayor poder, que prioriza sus propios envíos, discriminando los de empresas competidoras. Obviamente, esta condición daña a la empresa competidora y al usuario final (Triviño, 2025).

El segundo problema es la incapacidad para realizar acciones efectivas de coordinación con otras instituciones estatales como COFECE con quien compartía la regulación (Koop y Lodge, 2014; Laegreid y Verhoest, 2010) pero también con agentes privados (Christensen y Laegreid, 2008; Laegreid, Dyrnes y Rykkja, 2017). El tercero es la existencia de un Déficit de Capacidad Institucional, claramente visible por el marco normativo (contradicciones en el marco regulatorio y distorsiones al espíritu de la ley), por la estructura organizativa (al no ser el único ente regulador) y posiblemente por comportamientos individuales con los entes regulados que conllevan a la captura del ente regulado (Oszlak, 2004).

Así, la única vía para ampliar la regulación de los ETM era la reforma constitucional, lograda tras las elecciones de 2024, cuando Claudia Sheinbaum ganó las elecciones para la Presidencia y su coalición política consiguió la mayoría calificada requerida tanto en la Cámara de Diputados (Cámara de Diputados, 2025), como en la Cámara de Senadores (Cámara de Senadores, 2024). Se eligió la recentralización de funciones, asignando y ampliando funciones a una nueva institución orgánicamente vinculada al poder ejecutivo (Aalen y Muriaas, 2017; Olmeda y Armesto, 2017; Riedl y Dickovick, 2014), buscando así atenuar la excesiva fragmentación del aparato estatal (Christensen y Laegreid, 2005) y recuperar el control político de áreas estratégicas (Laegreid *et al.*, 2017; Robinson, 2015).

Tras el proceso de reforma, se creó con rango de Secretaría de Estado, la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (DOF, 2024), a la que se asignaron las siguientes funciones: “Formular y conducir las políticas de inclusión digital, gobierno digital, informática, tecnologías de la información, comunicación y telecomunicaciones de la Administración Pública Federal”; formular y encabezar las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión del Gobierno Federal (DOF, 2024). En enero de 2025, el Reglamento Interior de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (DOF, 2025a), precisa que entre sus competencias se encuentran expedir “y emitir las políticas, normas, lineamientos, criterios, manuales, procedimientos y demás instrumentos para su implementación” definiendo los protocolos de seguridad de la información y las telecomunicaciones del gobierno federal, celebrando convenios de colaboración y coordinación con los tres niveles de gobierno y poderes de la unión, con empresas privadas nacionales e internacionales (art. 6), revisar y sancionar la legalidad de convenios y contratos (art. 12), establecer mecanismos para favorecer la alfabetización digital (art. 18), promover la coordinación de las instituciones del gobierno federal en ciberseguridad (art. 19), solicitar a los poderes de la unión y

al sector privado información sobre servicios de telecomunicaciones (art. 21), y resolver procedimientos sobre rescisión de contratos (art. 23).

En julio de 2025, se publicó (DOF, 2025b) la Ley en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LMTR), la cual crea la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones (CRT), como un órgano administrativo desconcentrado de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones a la que le confiere entre otras las siguientes funciones: regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico y la prestación de servicios de telecomunicaciones (art. 8), emitir las disposiciones para regular las telecomunicaciones (art. 10 fracc. I); y requerir a los sujetos regulados la información necesaria para ejercer sus funciones (art. 10 fracc. XXX). La CRT se integra por cinco personas nombradas por el poder ejecutivo federal, con duración de siete años (art. 11). En materia de coordinación, se señalan atribuciones exclusivas, trasladadas y concurrentes con PROFECO y la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno.

Los concesionarios deberán “Colaborar con las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos terminales, en los términos que establezcan las leyes” (art. 183), debiendo conservar un registro con nombre, tipo de comunicación, datos para rastrear origen y destino de comunicaciones con fecha, hora, duración, conservándolos por doce meses (art. 83 fracc. I y II). Para ello, considerando que Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Perú, han establecido instrumentos regulatorios para identificar líneas telefónicas móviles, la CRT emitió el 9 de diciembre de 2025 los Lineamientos para la Identificación de Líneas Telefónicas Móviles (DOF, 2025c), que establecen la obligación de los proveedores de servicios de telefonía móvil de habilitar, operar y administrar una Plataforma de Gestión de líneas telefónicas móviles (para vincular o desvincular las líneas telefónicas móviles) y otra Plataforma de Consulta de líneas telefónicas móviles (los usuarios pueden realizar consultas sobre su línea telefónica móvil) (art. 2 fracc. XIX; arts. 6, 7 y 33) en la que solo serán visibles los últimos cuatro dígitos de cada línea (art. 36). El plazo para realizar la vinculación de aproximadamente 144 millones de líneas vence el 30 de junio de 2026; de ellas, según un reporte de la CRT el 14 de junio de 2026 se habían registrado 59.2 millones (La Jornada, 2026), equivalente a 41%.

Un beneficio adicional esperado con la reforma es lograr mayor eficiencia. Entre los mecanismos que existen para ello, destaca la simplificación administrativa. Al respecto, una buena señal es el anuncio realizado por la CRT el 18 de mayo de 2026, abriendo una consulta pública durante 20 días hábiles mediante un enlace. El anteproyecto puesto a consideración incluye 17 trámites relativos a las concesiones que se pretende convertir solo en avisos, reduciendo 30 días

hábiles; en otros trámites se propone reducir el 66% de los actuales requisitos y en el 83% los plazos de resolución vigentes (CRT, 2026).

En sentido similar, asignar con mayor claridad funciones a las instituciones gubernamentales que regulan algún aspecto del servicio debe traducirse en mayor eficiencia. Dos cambios en la ley tienen este objetivo. Uno es el monitoreo en la calidad del servicio, que antes realizaba IFT, informando a PROFECO para los efectos conducentes (art. 191, LFTR); tras la reforma, corresponde a PROFECO representar a los usuarios frente a los operadores de servicios de telecomunicaciones (art. 185, LMTR). El otro se refiere a los Derechos de los Usuarios con Discapacidad, donde la LFTR (art. 99) ordenaba la coordinación entre el Ejecutivo Federal y el IFT; tras la reforma, la LMTR (art. 192) encomienda a PROFECO promover que los usuarios con discapacidad tengan acceso a los servicios de telecomunicaciones, en igualdad de condiciones con los demás usuarios.

Con estos nuevos instrumentos, el gobierno de México espera tener un mercado de líneas telefónicas más ordenado, lo cual en teoría resultaría en una notable disminución de los delitos asociados a los *smartphones*. Asimismo, con las herramientas explicadas se busca lograr una mejor coordinación en tres campos: entre las agencias gubernamentales involucradas, entre las agencias gubernamentales y las empresas concesionarias y entre las propias empresas prestadoras de servicios con los usuarios finales de ETM. Finalmente, con las acciones de simplificación administrativa puestas a consulta pública, se pretende mejorar en algunos aspectos la eficiencia.

VI. Conclusiones

La Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos establece (DOF, 2026) que una función primordial del Estado es proporcionar seguridad a los ciudadanos en su persona y bienes (arts. 4 y 21). Para ello, se ha construido un conjunto de instituciones que actúan a nivel federal, estatal y municipal. Esa función asume varias formas. Una de ellas, es la regulación que consiste en la acción gubernamental para intervenir en las relaciones que los individuos establecen con empresas públicas o privadas con las que adquieren productos como puede ser un ETM, o cuando las empresas les proporcionan servicios como el acceso a telefonía en esos dispositivos móviles y a internet. La regulación debe incluir también las operaciones conjuntas entre esas empresas, así como las acciones que se realizan entre ellas y las instituciones gubernamentales.

Las razones de esa regulación son, por un lado, contar con la posibilidad de minimizar abusos u omisiones que se traducen en elevados costos de tran-

sacción, en desmedro del usuario, cometidos por las empresas. Por otro, lograr disminuir los riesgos que el usuario final inevitablemente asume, entre los cuales se encuentran tres tipos de delitos en los que el dispositivo es esencial: el robo del propio teléfono, la necesidad de prevenir el anonimato que permite el uso del ETM como herramienta para cometer otros delitos como fraude o extorsión, y el uso de la valiosa información extraída del teléfono, como contactos con otros usuarios o datos bancarios, que pueden ser usados para cometer otros delitos como el robo de identidad.

El aumento en la incidencia de estos delitos en México por más de dos décadas se convirtió en un factor que impulsa la percepción de inseguridad entre la población y esta condición obliga al Estado a buscar opciones para mejorar la regulación. Empero, por muchos años esto no sucedió pues debido a factores como los intereses empresariales, la regulación aceptada internacionalmente en materia de uso de números identificadores —conocidos como IMEI— no se aplicó completamente, con lo cual se facilitó la libre circulación de teléfonos robados que se ofrecen a precios menores en un mercado secundario. Simultáneamente, tampoco ha funcionado el control de llamadas de extorsión realizadas desde las instituciones penitenciarias.

En años recientes, dos intentos del gobierno federal fracasaron no solo por la oposición de los entes regulados, sino incluso por la del ente regulador, que argumentó su carácter de Organismo Constitucional Autónomo, para rechazar reglas adicionales y que fue apoyado por la SCJN. Así, mientras el tema se politiza, el Instituto Federal de telecomunicaciones (IFT), no buscó mejorar sus competencias para hacer más eficiente su gestión. Esto puede deberse, en parte, a la naturaleza del origen de las agencias reguladoras en el país, pues, como señala la teoría, en realidad parecen haber sido creadas únicamente por mandatos legales, o decretos, y no como resultado de un análisis profundo donde primero se examinan los elementos necesarios para formar una organización pública reguladora, capaz de llevar a cabo sus tareas de modo consistente, efectivo, de enfrentar cambios contextuales para adaptarse a los mismos, de contemplar la posibilidad de coordinarse y cooperar con múltiples actores para el cumplimiento de diversos objetivos —usualmente, vagos y cambiantes—.

Así, la opción del gobierno federal fue esperar el momento político adecuado para extinguir el IFT, centralizando sus funciones en una nueva Secretaría y una Comisión dependiente de ella, pretendiendo recuperar el control político y administrativo en la regulación de esta sensible área, donde existen acciones de captura de poderosas empresas. Los nuevos instrumentos vinculantes, establecen con claridad nuevas obligaciones tanto para los entes regulados, como para la recién creada Comisión Reguladora de Telecomunicaciones (CRT). Entre ellas, destaca la obligatoriedad de usar el IMEI, el registro con nombre, dirección,

número de teléfono y otros datos de todos los usuarios en una base de datos creada por cada concesionario, misma que a solicitud de autoridad judicial puede ser consultada por las instituciones encargadas de investigación de delitos. También, se elimina el límite máximo del bloqueo de servicios telefónicos móviles en las inmediaciones de los centros de reclusión. En conjunto, al registrarse los 144 millones de líneas existentes, se espera una disminución en las llamadas por extorsión o fraude, pues desaparecerá el anonimato. Al mismo tiempo, ningún teléfono podrá tener servicio si no ha realizado el registro correspondiente. Concurrentemente, el registro del IMEI cuenta con la capacidad de traducirse en un descenso en el robo de teléfonos.

Evidentemente, con una reforma en curso al cerrar este artículo, no es posible examinar el impacto. Solo es posible examinar el avance y las nuevas señales. En general, se espera un mejor funcionamiento del servicio vinculado a los *smartphones* en tres campos. El primero será una sensible disminución de los tres problemas comentados (robo del teléfono, fraude o extorsión al combatir el anonimato, y el uso de la información que contiene el equipo). El segundo, una mejor coordinación entre la CRT y los actores regulados, con lo cual el usuario final de un ETM podría tener un mejor servicio. Un ejemplo es la eliminación de superposiciones y vacíos regulatorios entre la CRT y la PROFECO.

En un tema tan complejo como el de la regulación en las telecomunicaciones y la radio, este trabajo reflexiona únicamente sobre lo relativo a los ETM. Respecto al debate sobre la autonomía del ente regulador, la experiencia de México con el IFT mostró escasos beneficios que contrastan con evidencias de problemas. La autonomía expresada como organismo constitucional autónomo impidió aplicar políticas de Estado en un tema tan grave en nuestro país como la seguridad ciudadana permitiendo el anonimato en el uso de teléfonos móviles, siendo omiso ante un enorme mercado negro de estos dispositivos, no solo emanado del robo, sino incluso realizado por importadores ante la inexistencia de la obligatoriedad de registrarlos. Al negarse a realizar modificaciones a su legislación, el IFT permitió la continuidad de trámites largos y engorrosos; tampoco apoyó la justa demanda de las personas con discapacidad para obtener un servicio en condiciones equiparables a las de los otros usuarios. Con la reforma, el gobierno recupera control político sobre esta estratégica área.

Por último, es importante considerar que estas agencias de reciente creación también surgieron por medio de un mandato legal, lo cual, así como sucedió con el IFT y como se señala en la teoría, no garantiza su adecuado funcionamiento, o incluso el seguimiento de las regulaciones creadas, o las decisiones tomadas y pueden traer consigo consecuencias inesperadas, sobre todo porque tratan con un tema muy sensible, de evolución rápida y constante, como las telecomunicacio-

nes. Por eso, dar seguimiento a su actuación, a su proceso de institucionalización y primordialmente a sus resultados es una tarea relevante.

La contribución de este trabajo consiste en examinar con oportunidad la reforma en curso, con el propósito de alentar el análisis y el debate de los temas controversiales en la administración pública, enfocando la atención en aspectos que tienen al usuario como eje, tales como la mejora del servicio, las medidas para una mayor seguridad al usar el *smartphone* y la simplificación administrativa, esperando con ello fomentar nuevas investigaciones en este sector estratégico. Usualmente se analizan las reformas tiempo después, con la ventaja de tener datos disponibles para realizar evaluaciones, presentar evidencia de aciertos o fracasos. En este caso, uno de los efectos principales —el proceso de registro de los ETM en bases de datos creadas y administradas por cada operador— aún no concluye.

Los resultados esperados, como un servicio más eficiente, disminución de delitos vinculados al uso de *smartphone*, la mejor coordinación y la simplificación administrativa, se verán en poco tiempo. Podrá compararse la situación previa con otros casos, construyendo indicadores sobre simplificación administrativa entre empresas y el órgano regulador, entre empresas prestadoras de servicios complementarios, en la facilidad del usuario para presentar y resolver quejas ante PROFECO, así como en la disminución de los tres tipos de delitos mencionados. En algunos casos, esos indicadores emanan de registros habituales del gobierno federal, en otros deberá solicitarse información y, en otros más, será necesario aplicar encuestas y entrevistas.

Referencias

- Aalen, L., & Muriaas, R. (2017). "Power calculations and political decentralization in African post-conflict states". *International Political Science Review*, 38(1), 56-69.
- Alsunaidi, S., & Almuhaideb, A. (2019). Security methods against potential physical attacks on smartphones. *2019 2nd International Conference on Computer Applications & Information Security (ICCAIS)*, 1-6.
- Anol, B. (2012). *Social science research: Principles, methods, and practices*. University of South Florida Scholar Commons. Textbooks Collection 3.
- Arellano, D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Arellano, D., Cabrero, E., & Castillo, A. (2000). *Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*. Porrúa-CIDE.

- Arellano, D., Culebro, J., Blanco, F., & Zamudio, E. (2015). *Política de salud y desempeño organizacional. El Seguro Popular en México*. Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa.
- Ávila, A. (2026, 3 de febrero). “Estas son las marcas y los teléfonos que más se falsifican”. *UNOCERO*.
- Ayala, J. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Blancas, E. (2014). “Tragedia y farsa en la descentralización en México: La experiencia de treinta años desde la hacienda municipal”. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (10), 113-141.
- Boin, A. (1998). *Contrasts in leadership: An institutional study of two prison systems*. Eburon.
- Boin, A., & Christensen, T. (2008). “The development of public institutions: Reconsidering the role of leadership”. *Administration & Society*, 40(3), 271-297.
- Cabrero, E. (2010). “Gobierno y política local en México: Luces y sombras de las reformas descentralizadoras”. *Política y Sociedad*, 47(3), 165-186.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). *Reglamento de la Cámara de Diputados*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Reglamento_de_la_Camara_de_Diputados.pdf
- Cámara de Senadores. (2024). *Reglamento del Senado de la República*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf
- Cejudo, G., & Pardo, M. (2016). “Tres décadas de reformas administrativas en México”. En C. Pardo & G. Cejudo (Eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones* (pp. 57-115). El Colegio de México.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2005). “El estado fragmentado: Los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia”. *Gestión y Política Pública*, 14(3), 557-598.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2008). “The challenges of coordination in central government organizations: The Norwegian case”. *Public Organization Review*, 8(2), 97-116.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2007). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. Routledge.
- Comisión Reguladora de Telecomunicaciones (CRT). (2026). *Boletín 016/2026*. <https://www.gob.mx/crt/prensa/abrira-crt-consulta-publica-para-la-simplificacion-de-tramites-del-registro-publico-de-telecomunicaciones>
- Cravacuore, D. (2014). “La recentralización emergente en América Latina”. En C. Fidel & A. Villar (Comps.), *Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque analítico* (pp. 67-86). Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación – Universidad Nacional de Quilmes.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. Alianza Editorial Mexicana.

- Culebro, J. (2009). "Reforma administrativa y nuevas formas de organización. El diseño e implementación de organismos reguladores de mercado". En J. Culebro (Ed.), *Nuevas fronteras de la regulación: Transformación y diseño institucional*. Juan Pablos.
- Diario Oficial de la Federación. (2013). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación*, 9 de diciembre de 2013. <http://www.dof.gob.mx/notadetalle.php?codigo=5324940&fecha=09/12/2013&print=true>
- Diario Oficial de la Federación. (2014a). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014. <http://www.dof.gob.mx/notadetalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014>
- Diario Oficial de la Federación. (2014b). Código Nacional de Procedimientos Penales. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo de 2014. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014&print=true
- Diario Oficial de la Federación. (2014c). Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de julio de 2014. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (2014d). Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de septiembre de 2014. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5358853&fecha=04/09/2014#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (2014e). Acuerdo por el que se modifica el Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones. *Diario Oficial de la Federación*, 17 de octubre de 2014. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5364522&fecha=17/10/2014#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (2016). Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de abril de 2016. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (2021a). Decreto por el que se adiciona una fracción IV al inciso A) y se deroga la fracción IV del inciso B) del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de enero de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609678&fecha=11/01/2021&print=true
- Diario Oficial de la Federación. (2021b). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. *Diario Oficial de la Federación*, 16 de abril de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616165&fecha=16/04/2021&print=true

- Diario Oficial de la Federación. (2024). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5745905&fecha=20/12/2024&print=true
- Diario Oficial de la Federación. (2025a). Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 2025. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5747756&fecha=24/01/2025#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (2025b). Decreto por el que se expide la Ley en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión. *Diario Oficial de la Federación*, 16 de julio de 2025. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5763167&fecha=16/07/2025#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (2025c). Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos para la Identificación de Líneas Telefónicas Móviles. *Diario Oficial de la Federación*, 9 de diciembre de 2025. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5775677&fecha=09/12/2025&print=true
- Diario Oficial de la Federación. (2026). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Digital News Media (DNA). (2017, March 30). “One in five mobile phones shipped abroad is fake: OECD”. *DNA*.
- El Universal. (2026, 26 de marzo). “Un 14% de usuarios están registrados en el Padrón Nacional de Telefonía Móvil; suman 22 millones”. *El Universal*.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Hodgson, G. M. (2006). “What are institutions?” *Journal of Economic Issues*, 40(1), 1-25. <https://doi.org/10.1080/00213624.2006.11506879>
- Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2012). Lineamientos de Colaboración entre Autoridades Penitenciarias y los Concesionarios de Servicios de Telecomunicaciones y Bases Técnicas para la Instalación y Operación de Sistemas de Inhibición. *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 2012. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5266201&fecha=03/09/2012#gsc.tab=0
- Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2017). *Modificación de la Disposición Técnica IFT-011-2017*. <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/dofpiftext150917172.pdf>
- Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2021). *Se interpone Demanda de Controversia Constitucional*. https://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/otros-documentos/controversiaconstitucionalpanaut_0.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2025). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2025*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2025/>

- Isonza, G., & Méndez, B. (2011). "Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México". *EURE*, 37(111), 107-129.
- Koop, C., & Lodge, M. (2014). "Exploring the co-ordination of economic regulation". *Journal of European Public Policy*, 21(9), 1311-1329.
- La Jornada. (2026, 15 de junio). "Faltan 85 millones de líneas de celular por vincular a la CURP". *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2026/06/15/economia/019nleco>
- Læg Reid, P., Nordø, D., & Rykkja, L. (2017). "La búsqueda de coordinación en los gobiernos centrales europeos". *Gestión y Política Pública*, 26(spe), 11-44.
- Læg Reid, P., & Verhoest, K. (2010). *Governance of public sector organizations: Proliferation, autonomy and performance*. Palgrave Macmillan.
- Leonard, C., Nazarov, Z., & Vakulenko, E. (2016). "The impact of sub-national institutions: Recentralization and regional growth in the Russian Federation (2001-2008)". *Economics of Transition*, 24(3), 421-446.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. Routledge.
- Malesky, E., & Tran, A. (2014). "The impact of recentralization on public services: A difference-in-differences analysis of the abolition of elected councils in Vietnam". *American Political Science Review*, 108(1), 144-168.
- Martínez, M., & Carrera, A. (2015, 10-13 de noviembre). *La descentralización fiscal en las ciudades mexiquenses: El caso del impuesto sobre hospedaje* [Ponencia]. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú.
- Méndez, B., Culebro, J., & Cruz, P. (2024). "La reforma del sistema nacional de salud en el contexto del covid-19". En M. Moreno (Coord.), *Debates sobre federalismo y gobernanza pública en México* (pp. 319-356). Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1999). "Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia". En W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 79-103). Fondo de Cultura Económica.
- Moreno, M. (2024). "Los nuevos pesos y contrapesos en el sistema político mexicano: Lecturas desde la gobernanza y los órganos constitucionales autónomos". En M. Moreno (Coord.), *Debates sobre federalismo y gobernanza pública en México* (pp. 113-234). Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- North, D. C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Olmeda, J., & Armesto, A. (2017). "La recentralización y los gobernadores: ¿Por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México". *Foro Internacional*, 57(1), 109-148.
- Olsen, H. (2007). *Decentralization and local governance. Module 1: Definitions and concepts*. DEZA. https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-local-governance_EN.pdf

- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Boletín Oficial del Estado.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2025). *Mapping global trade in fakes 2025*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/05/mapping-global-trade-in-fakes-2025_5c812e3c/94d3b29f-en.pdf
- Oszlak, O. (2004). "Privatización y capacidad de regulación estatal: Una aproximación teórico metodológica". En C. Bresser, N. Cunill, L. Garnier, O. Oszlak, & A. Przeworski, *Política y gestión pública* (pp. 139-193). Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Pollitt, C. (2016). *Advanced introduction to public management and administration*. Edward Elgar.
- Riedl, R. B., & Dickovick, J. T. (2014). "Party systems and decentralization in Africa". *Studies in Comparative International Development*, 49(3), 321-342.
- Robinson, M. (2015). *From old public administration to the new public service: Implications for public sector reform in developing countries*. UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
- Sartori, G. (1999). "Comparación y método comparativo". En G. Sartori & L. Morlino (Comps.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 22-49). Alianza Editorial.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interests*. SAGE Publications.
- Simon, H. A. (1982). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*. Economía de la Empresa.
- Simonet, D. (2017). "Recentralization and vertical alignment in the French healthcare system". *Journal of Public Affairs*, 17(4). <https://doi.org/10.1002/pa.1640>
- Stake, R. E. (1995). *Investigación con estudio de casos*. Morata. (Trabajo original publicado 1995; 4ª ed. 2007).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2021). *La Suprema Corte de Justicia de la Nación concede al Instituto Federal de Telecomunicaciones suspensión dentro la Controversia Constitucional 71/2021 promovida en contra del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil*.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2022). *Acción de Inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021 promoventes: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y diversos senadores integrantes de la LXIV Legislatura*.
- Triviño, R. (2025). *Las políticas de Neutralidad de Red en la innovación de servicios en el mercado de telecomunicaciones móviles de Sudamérica* [Tesis de doctorado, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador]. <https://bibdigital.epn.edu.ec/bitstream/15000/27150/1/CD%2015856.pdf>

- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). (2012). *Vocabulario de términos de las telecomunicaciones móviles internacionales (IMT)*. https://www.itu.int/dms_pubrec/itu-r/rec/m/R-REC-M.1224-1-201203-I!!PDF-S.pdf
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. Basic Books.
- Wolbers, J., Boersma, K., & Groenewegen, P. (2018). "Introducing a fragmentation perspective on coordination in crisis management". *Organization Studies*, 39(11), 1521-1546.
- Yin, R. K. (1989). *Case study research: Design and methods*. SAGE Publications.

Capacidades dinámicas de las escuelas de educación básica en México

Dynamic Capabilities of Elementary Public Schools in Mexico

Claudia A. Santizo Rodall*

Karina Félix Cruz**

Fecha de recepción: marzo 1 2026

Fecha de aceptación: junio 27 2026

Resumen

Se analiza la capacidad dinámica de la gestión en las escuelas de educación básica en México a fin de valorar las respuestas a una variedad de problemas en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Este análisis se basa en la observación de juntas del Consejo Técnico Escolar (CTE) en cuatro escuelas públicas de educación primaria de la Ciudad de México en el ciclo escolar 2021-2022. Los asuntos tratados en esas juntas muestran las capacidades operativas y dinámicas de las escuelas; para estas últimas, el CTE identifica problemas y asigna recursos al modificar la planeación didáctica y realizar trabajo en equipo, pero estos recursos están limitados a los asignados por la autoridad educativa y no implican un cambio hacia un diferente modelo de organización escolar. El enfoque de capacidades dinámicas revela las condiciones que limitan la transformación de las escuelas públicas.

* Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, Departamento de Estudios Institucionales, México. Email: csantizo@cua.uam.mx

** Campus William Wilberforce, Ciudad de México, México. Email: kfelix@upn.mx

Palabras clave

educación básica; consejo técnico escolar; capacidades dinámicas; gestión escolar; cambio educativo

Abstract

This study analyzes the dynamic capability of elementary education schools' management in Mexico to assess their responses to a variety of problems in teaching and learning processes. This analysis is based on observations of School Technical Council's meetings (CTE) in four public elementary schools in Mexico City during the school year 2021-2022. The issues discussed in these meetings reveal the schools' operational and dynamic capabilities. Regarding the latter, the CTE identifies problems and allocates resources by modifying teaching plans and engaging in teamwork, but these resources are limited to those allocated by the educational authority and do not imply a shift toward another organizational model. The dynamic capabilities approach reveals the conditions that limit public schools' transformation.

Keywords

Elementary education; School Technical Council; Dynamic Capabilities; School Management; Educational Change

Introducción

El proceso de enseñanza-aprendizaje es el núcleo de la gestión de las escuelas públicas y de sus actividades. Por un lado, en cuanto a la enseñanza, se imparten los planes de estudio, se realiza la planeación didáctica, se utilizan materiales educativos, métodos de enseñanza, se evalúa y da seguimiento al aprovechamiento escolar de los estudiantes, y se organizan reuniones entre docentes y directores. Por otro lado, en el aprendizaje influyen las habilidades personales de los estudiantes, su desempeño en grados escolares previos, así como sus condiciones sociales, económicas y culturales.

Existe una amplia variedad de condiciones para los aprendizajes entre los estudiantes de un grupo escolar, así como entre los de diferentes grados escolares. Un tema crítico es el rezago educativo reflejado en los resultados de las pruebas estandarizadas, que reportan deficiencias en el aprovechamiento escolar. Tales condiciones y el rezago actúan de manera conjunta, de modo que cualquier cambio en estos factores es una diferencia en los resultados educativos, lo que representa un problema dinámico para la gestión de las escuelas públicas.

Los estudios sobre la gestión escolar en México y América Latina son amplios. Murillo y Martínez-Garrido (2019, p. 9) realizan una revisión de los estudios efectuados entre 2014 y 2016 en América Latina, incluyendo México. Estos autores señalan los diversos temas estudiados, tales como los métodos de enseñanza, el currículo, la evaluación, el abandono escolar, el liderazgo, la política educativa, entre otros. En estos temas destaca la ausencia de un análisis del cambio organizacional, particularmente cómo se ajusta el proceso educativo a las situaciones cambiantes en las condiciones de aprendizaje de los alumnos.

Este artículo propone discutir la gestión escolar con el enfoque de capacidades dinámicas de las organizaciones. Dicho enfoque señala, según Teece (2025), las posibilidades de respuesta de las organizaciones a situaciones cambiantes en su entorno. En términos de recursos, Piening lo expresa como la capacidad para “asignar recursos para alcanzar resultados deseados” (2013, p. 212). Con este enfoque, la pregunta es: ¿cuáles son las capacidades de las escuelas como organizaciones para asignar recursos y atender la variedad de situaciones de los estudiantes?

El enfoque de capacidades dinámicas aquí presentado (sección 4) pone en discusión situaciones que se presentan en cualquier organización pública o privada. No obstante, su aplicación en las organizaciones públicas no es amplia. Piening (2013) reportó estudios aplicados a organizaciones del sector salud, gobiernos locales y educación mediante un estudio de distritos escolares de Estados Unidos, donde cada distrito agrupa varias escuelas. Por su parte, Miller y Ghaffarzadegan (2025, p. 728) señalan que la aplicación del enfoque en las organizaciones públicas no es numerosa. Los estudios revisados se concentran en el sector salud y en el ámbito de las universidades, sin mencionar antecedente alguno de la aplicación del enfoque en el análisis de la gestión de escuelas públicas. Destaca un estudio realizado en Indonesia (Muttaqin, 2021), que discute sobre el enfoque de capacidades dinámicas de manera teórica y conceptual para establecer un marco de análisis de la capacidad de adaptación de las escuelas del sistema educativo de ese país. Este estudio subraya la importancia del marco institucional y organizacional, así como los aspectos culturales.

Cabe señalar un documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que propone analizar capacidades institucionales, pero

capacidad de movilizar recursos, ya que propone centrar la atención en una arquitectura institucional que sea funcional (Salazar-Xirinachs y Boeninger, 2025, p. 7).

El propósito de este artículo es discutir las capacidades dinámicas de las escuelas públicas en el proceso de enseñanza-aprendizaje; capacidades establecidas en el marco legal y político de la política educativa. El análisis de las capacidades de las escuelas públicas se realiza en un ámbito micro de la política educativa y, para considerar su contexto político e institucional, en la sección 5 se presentan el enfoque de gobernanza y el de instituciones que establecen las relaciones y reglas, respectivamente, las cuales ordenan las funciones y decisiones de los actores en un gobierno multinivel.

La capacidad organizacional de las escuelas públicas se analiza a través de las decisiones del Consejo Técnico Escolar (CTE). El CTE está integrado por el director, docentes y personal educativo. Sus funciones operativas se establecen en los Lineamientos para el Funcionamiento del CTE (Acuerdo 11/06/24, 2024; Acuerdo 15/10/17, 2017). En el contexto del sistema educativo de México, una condición comúnmente señalada en la literatura es el carácter centralizado del sector educativo (Malgouyres, 2014). Esta centralización implica, en un gobierno multinivel, una gobernanza monocéntrica con dominio del Estado (Termeer *et al.*, 2010).

La metodología de este artículo se basa en observaciones de las sesiones del CTE, una sesión en cada una de cuatro escuelas primarias de la Alcaldía Iztapalapa en la Ciudad de México, celebradas durante el ciclo escolar 2021-2022. Estas observaciones se realizaron como parte del trabajo de campo para la tesis doctoral de Félix Cruz (2024) sobre gestión, liderazgo y aprendizaje organizacional, pero estas observaciones no formaron parte de la metodología de la mencionada tesis, por lo que el material utilizado en el presente artículo es inédito.

En términos metodológicos, las sesiones del CTE se desarrollan en cada escuela con una agenda de asuntos donde las decisiones y acciones acordadas son información que no corresponde a un diseño de investigación y no requiere validación metodológica. Las decisiones y acciones acordadas tienen un propósito y alcance específico que permiten valorar el alcance de las capacidades dinámicas de las escuelas públicas. Este artículo no discute la perspectiva del personal educativo sobre las acciones acordadas en los CTE; este es un tema para otras investigaciones. En ese sentido, la metodología del artículo es de carácter exploratorio y busca generar preguntas sobre las capacidades de las escuelas públicas.

Los resultados del análisis muestran dos temas relevantes. En primer lugar, los CTE analizan y discuten la situación de los aprendizajes a nivel grupal e individual. Además, los grupos docentes y las maestras y maestros de manera individual presentan y planean cambios en sus métodos e instrumentos de enseñanza. Estas

acciones reflejan la capacidad de las escuelas para detectar problemas. El hecho de que este trabajo se realice en equipo y de manera individual implica que se hace uso de los recursos asignados al centro escolar.

Cabe precisar que dichos recursos son los que previamente ha asignado la autoridad educativa, tanto mediante las plazas del personal educativo, como a través de la infraestructura y los materiales para el trabajo. La autoridad educativa no asigna recursos adicionales en función de los problemas que las escuelas hayan identificado. Tampoco las escuelas disponen de mecanismos para solicitar recursos adicionales. Esto implica que, aunque las escuelas detectan problemas y reasignan los recursos disponibles, no disponen de fondos suplementarios para impulsar una transformación organizacional profunda.

El referente de un modelo de organización escolar es el modelo de comunidades de aprendizaje que la propia autoridad educativa propone o considera. No obstante, las comunidades de aprendizaje se presentan como un propósito de política, y no están integradas en el diseño de la política educativa como sí lo está el CTE, el cual dispone de reglas, espacios y recursos para su funcionamiento.

Un segundo tema de interés es la gobernanza multinivel, en la cual la autoridad educativa ejerce una comunicación vertical con las escuelas, es decir, *de arriba hacia abajo* y sin mecanismos de retroalimentación. Aunque la autoridad educativa desarrolle sistemas informáticos para recibir información de las escuelas, estos no recogen datos sobre sus necesidades específicas, ni sobre las de sus estudiantes.

La conclusión de este artículo es que las capacidades organizacionales de las escuelas públicas son limitadas por el diseño vertical de la política pública y la gobernanza jerárquica. Una limitación de este trabajo es que no analiza los márgenes de acción del personal educativo de las escuelas públicas ni las perspectivas de estos actores sobre el cambio organizacional en el contexto político e institucional del sector educativo. La contribución de este artículo es presentar un enfoque para analizar y discutir las capacidades de transformación escolar de las escuelas de educación pública.

I. Reglas operativas de las escuelas

La gestión en las escuelas públicas tiene como núcleo la gestión del proceso de enseñanza-aprendizaje, la cual recae en el Consejo Técnico Escolar (CTE) con base en una planeación escolar. Las normas de gestión se encuentran en los *Lineamientos para el funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares*. Dicha normatividad (2017) define al CTE como “el órgano de mayor decisión técnico-pedagógica

encargado de ejecutar decisiones para alcanzar el máximo logro de aprendizajes” (Artículo 3o., Acuerdo 15/10/17, 2017).

El CTE está compuesto por el director, los docentes frente a grupo y los docentes de educación física, educación especial, inglés, cómputo y asesores técnico-pedagógicos. Los CTE se reúnen un día al mes, dando en total ocho sesiones ordinarias, más una sesión intensiva de una semana al inicio del ciclo escolar. En los casos de las escuelas con menos de cinco docentes, estas se integran en un CTE de zona escolar. De esta manera, en el ciclo escolar 2021-2022 sesionaron 126 mil 230 de estos órganos, de los cuales el 91.6% fueron CTE de escuela y el 8.4% fueron CTE de zona escolar (Mejoredu, 2023).

Otro componente de la gestión escolar es la planeación, la cual cambió de nombre en diversos momentos. En 2019, dicha planeación quedó establecida en un documento de orientaciones para elaborar el Plan de Escolar de Mejora Continua (PEMC) (SEP, 2019). Este documento propone realizar una planeación multianual, a partir de un diagnóstico, para después establecer objetivos y metas, acciones de seguimiento y evaluación. Sobre el diagnóstico integral, señala que deben considerarse las características, intereses y necesidades de los alumnos, además de ocho ámbitos de gestión, entre los cuales se destacan: el aprovechamiento y asistencia de los alumnos, las prácticas y la formación docente, la participación de la comunidad, y la infraestructura y equipamiento. Es relevante la profundidad con la que se espera conocer a los estudiantes. La autoridad educativa propone considerar preguntas como: “¿Qué les interesa a los alumnos de la escuela?, ¿qué les preocupa?, ¿qué expectativas de vida tienen?, ¿cuentan con apoyo en las tareas?, ¿qué estilos de crianza prevalecen en las familias (autoritarios, permisivos, negligentes)?” (SEP, 2019, p. 11), entre otras interrogantes.

II. Estudios sobre los CTE

Diversas investigaciones reportan estudios de caso orientados a analizar a los CTE. De entre estas, consideramos dos que representan dos perspectivas distintas de esta investigación y que están incluidas en el libro coordinado por Luis F. Gómez López (2018). Ambas destacan las diferencias existentes entre las escuelas, atendiendo a su tamaño, la experiencia de los docentes y la perspectiva del director sobre la dinámica de trabajo.

El primer estudio es el de Arias (2018), quien analiza una escuela primaria con doce grupos atendidos por doce docentes, más un profesor de educación física, una persona de educación especial, el intendente y el director. En esta escuela, el plan escolar —denominado “Ruta de Mejora Escolar”— establece un diagnóstico de la situación de aprendizaje de los alumnos. El trabajo de Arias describe las

prácticas de trabajo en el CTE de la siguiente manera: “Los maestros presentaron los avances de sus grupos de manera pública ante sus compañeros... Con ese material surgieron más propuestas de soluciones para mejorar los procesos educativos en el ámbito de los grupos...” (2018, p. 92).

Un segundo análisis se realiza en escuelas secundarias. Gómez (2018b) enumera problemas de diferente naturaleza que afectan la gestión, tales como: “el bajo aprovechamiento escolar y la enseñanza enciclopédica ... la seguridad, la convivencia, el trabajo en academias, la falta de profesores y la carencia de recursos para mantenimiento” (2018b, p. 211). Cabe anotar que, en las escuelas secundarias, los docentes se agrupan por asignatura en estructuras conocidas como academias. A continuación, presentamos una cita extensa de lo reportado por este autor, pues muestra las condiciones y asuntos que son comunes a muchas escuelas públicas:

Los problemas de los profesores...Desconocimiento pedagógico...
Falta de habilidades informáticas...Falta de compromiso (2018b, p. 216).

Los problemas del Consejo... Actividades que consumen mucho tiempo y aportan poco...En ocasiones no se hace el trabajo previo... Dificultad para cumplir los acuerdos...Falta de disposición de algunos profesores... (2018b, p. 223).

Los problemas de los padres ...Desatención ...Sobrepotección... Descuido...Falta de involucramiento con la escuela...Falta de apoyo en las indicaciones de los profesores...Falta de supervisión de tareas...No alimentar adecuadamente a los niños...Hacerlos trabajar hasta tarde...No enviarlos a la escuela... Violencia intrafamiliar (2018b, p. 224).

Problemas del contexto...Pobreza...Violencia...Problemas de la autoridad educativa...Falta de profesores...Dispersión de profesores... Exigen demasiados productos...Criterios de aprobación de alumnos...Control del CTE (2018b, p. 225).

El primer estudio adopta una perspectiva optimista acerca de las posibilidades de trabajo colaborativo y de intercambio de ideas entre docentes durante las sesiones del CTE. El segundo estudio, en cambio, subraya las múltiples condiciones y problemas que enfrenta la gestión escolar. Condiciones como la pobreza y la violencia rebasan las capacidades de respuesta de las escuelas, pues pertenecen al contexto en el que están inmersas. En este sentido, el proceso de enseñan-

za-aprendizaje debe atender los aprendizajes de alumnos que enfrentan diversas situaciones familiares, mientras que la situación de la planta docente constituye una condición determinada por la autoridad educativa y sus políticas.

III. Capacidades dinámicas

El enfoque de capacidades dinámicas surgió en la década de 1990 con los trabajos de Teece y otros autores (Rueda Sánchez *et al.*, 2022). En un libro reciente, Teece (2025) recapitula las aportaciones del enfoque y de su vinculación con temas de innovación y administración estratégica. Aunque el autor discute el tema en el contexto las de empresas privadas, su marco de análisis resulta aplicable también a las organizaciones públicas. Miller y Ghaffarzadegan (2025) discuten la aplicación de este enfoque en las organizaciones públicas señalando la diferencia de problemas; una empresa privada afronta cambios en el entorno del mercado y una organización pública enfrenta cambios en las necesidades de ciudadanos o cambios tecnológicos que determinan la organización de sus servicios.

La política pública se enfrenta al problema de los cambios en las condiciones que definen el problema público para el cual se selecciona una solución de política. El diseño de política es analizado por Cejudo y Michel (2016), en términos de la congruencia entre la “conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada” (2016, p. 8). De igual manera, estos autores señalan las posibles fallas de política: fallas en la implementación, cuando los supuestos de la teoría causal no se corresponden con la realidad, y fallas en el diseño, cuando los medios previstos no son adecuados para alcanzar los objetivos de política. Ambos tipos de fallas afectan las capacidades organizacionales de las escuelas.

En la literatura sobre capacidades dinámicas se hace una distinción entre las capacidades operativas y las dinámicas. Caputo (2025, p. 4) señala que las capacidades operativas se encargan de mantener el funcionamiento de la organización, en tanto que las capacidades dinámicas permiten ajustar recursos y responder a cambios en el entorno; o bien, como el autor lo plantea, las capacidades dinámicas promueven el cambio estratégico, a diferencia de las capacidades ordinarias, que garantizan la efectividad operativa.

Desde un enfoque de recursos, Piening (2013, p. 212) establece la distinción entre recursos, entendidos como insumos que se controlan o a los que se tiene acceso, y capacidades para asignar o reasignar dichos recursos con el fin de alcanzar objetivos deseados. Este autor señala que las capacidades dinámicas “permiten la ampliación y reconfiguración de la base de recursos” (2013, p. 212); como ejem-

plos menciona: la investigación y el desarrollo, la creación de nuevos productos y procesos, la toma de decisiones estratégicas y la asignación de recursos.

Miller y Ghaffarzadegan definen a las capacidades dinámicas como la habilidad, aptitud o facultad para “observar el entorno, comprenderlo y responder de manera transformadora” (2025, p. 718). Esta perspectiva centra la atención en las habilidades del personal de la organización, sin dejar de considerar los procesos y rutinas que ordenan las actividades de las personas.

Para valorar las capacidades dinámicas, Teece (2025, p. 7) propone analizar tres componentes: a) la capacidad de identificar y valorar las amenazas, oportunidades y necesidades, b) la capacidad de asignar recursos para atender esas situaciones, y c) la capacidad de renovar o transformar la organización. Teece los denomina *sensing*, *seizing* y *transforming*, respectivamente. Sin embargo, este marco de análisis, aplicado a las organizaciones públicas, requiere que se consideren también los factores políticos. Al respecto, Miller y Ghaffarzadegan (2025, p. 718) señalan la supervisión política y la presencia de partes interesadas con posible conflicto de intereses. Por su parte, Piening (2013) destaca el control de la política y las organizaciones públicas a través de fuerzas o grupos políticos. Estos aspectos relativos a las relaciones políticas entre los actores se discuten en el enfoque de gobernanza.

IV. Gobernanza y relaciones políticas

En las políticas públicas es pertinente analizar el gobierno multinivel —con su jerarquía de la organización que abarca el gobierno nacional, el estatal y sus unidades operativas— y la gobernanza multinivel, ámbito en el que se discuten la gobernanza monocéntrica y policéntrica. Termeer *et al.* (2010, p. 2) anotan que la gobernanza monocéntrica concibe al Estado como el centro del poder político y de la autoridad; en este modelo, los temas de análisis son la coordinación y la dispersión de funciones. En el extremo opuesto, Baldwin *et al.* (2024) discuten una gobernanza con múltiples centros de decisión, en el cual, al problema de coordinación, se agrega el de colaboración.

Un elemento clave para valorar el modo de gobernanza son sus prácticas de gobierno. Meerkerk (2019, p. 151) señala que un tipo de práctica de arriba hacia abajo es la organización de paneles, jurados o planeación participativa. En contraposición, una práctica de abajo hacia arriba puede considerar espacios de participación propios de una gobernanza en red. Sin embargo, Meerkerk (2019, p. 165) también advierte de “trampas” si no se consideran mecanismos de retroalimentación durante el proceso formal para la toma de decisiones. En este sentido, la capacidad del gobierno —y del Estado— para establecer el marco

institucional, puede significar una gobernanza a la sombra de la jerarquía (Marsh *et al.*, 2010).

En el enfoque de gobernanza propuesto por Kooiman (2003) se distinguen tres órdenes: en el nivel macro se ubica la metagobernanza que, comprende los principios y valores que orientan la definición de las políticas públicas; en el nivel meso se encuentran las instituciones, entendidas como las reglas que ordenan las relaciones y comportamientos de los actores; y en el nivel micro, se sitúan las operaciones del día a día de las organizaciones.

Dentro de las instituciones (nivel meso en el enfoque de Kooiman), se incluye el conjunto de reglas, principalmente normativas, donde es relevante considerar su jerarquía, tal como señala Cole (2017, p. 831): reglas constitucionales, reglas de política pública y reglas operativas —en este caso, referidas a las unidades organizacionales del gobierno multinivel—. De igual manera, este autor señala que las reglas no siempre son ejecutadas por falta de recursos, de entrenamiento o por una resistencia activa. Esta falla en el cumplimiento de las reglas es otra faceta de las fallas que afectan la efectividad de las políticas, las cuales también se reflejarían en las capacidades organizacionales de las unidades operativas.

Los enfoques de gobernanza, instituciones y gobierno multinivel presentan, cada uno, niveles de análisis macro, meso y micro, aunque esos niveles no tienen el mismo significado; una representación de estos enfoques se muestra en el Diagrama 1. De esta manera, en el nivel meso de la gobernanza, las instituciones abarcan el conjunto de reglas que ordenan las relaciones y decisiones de los actores en la política pública, así como las reglas de la política pública que norman las funciones y decisiones de los actores en el gobierno multinivel. Por su parte, este artículo discute en el nivel micro las capacidades organizacionales de las unidades operativas que son, en este caso, las escuelas públicas consideradas como unidades básicas del sistema educativo.

Diagrama 1. Ámbitos de análisis de gobernanza y gobierno multinivel

Ámbitos	Gobernanza	Reglas	Gobierno Multinivel
Macro	Metagobernanza	Constitucionales	Nacional
Meso	Instituciones	Política Pública	Estatales
Micro	Día a día	Operativas	Unidades operativas

Fuente: Elaboración propia con base en Kooiman (2003); Cole (2017) y Termeer *et al.* (2010).

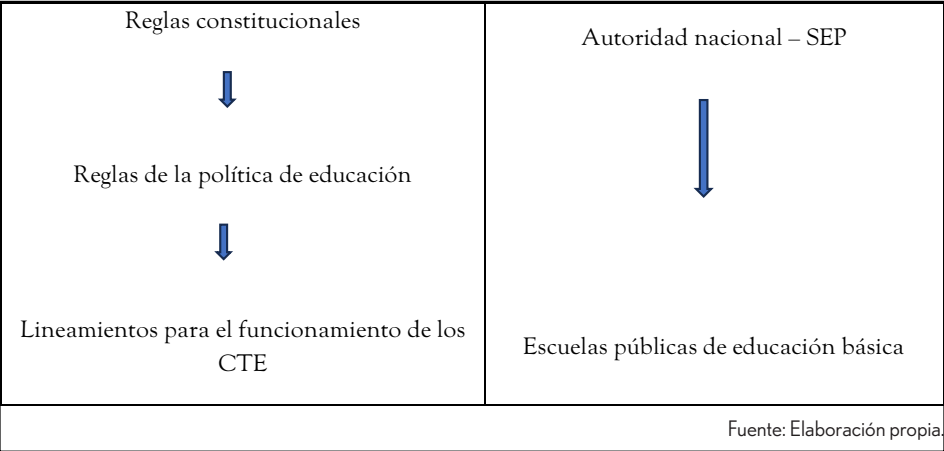
V. Metodología

Las capacidades organizacionales de las escuelas públicas se analizan a partir de la observación no participante de una junta del CTE en cada una de cuatro primarias públicas de la Alcaldía Iztapalapa, en la Ciudad de México, durante las sesiones en que se permitió este tipo de observación, realizadas entre los meses de noviembre de 2021 a marzo de 2022, en el ciclo escolar 2021-2022. Estas observaciones se llevaron a cabo durante el trabajo de campo que realizó por Félix Cruz (2024) para su tesis doctoral, aunque, por razones metodológicas y de extensión del texto, se por no incluir esta información en la tesis mencionada.

La observación de las juntas del CTE proporciona datos que no responden a un diseño de investigación previo. Estas juntas se desarrollan con una agenda de asuntos propios y otros definidos por la autoridad educativa. Las decisiones tomadas y, particularmente, las acciones acordadas en los CTE persiguen propósitos de ámbito y alcance determinados. En ese sentido, son datos que permiten identificar las capacidades de las escuelas. No obstante, este artículo no discute los factores que determinaron dichas decisiones, cuestión que será motivo de otra investigación y requerirá otros instrumentos de estudio. Por lo anterior, la metodología adoptada tiene un propósito exploratorio que busca generar preguntas y conjeturas sobre las capacidades organizacionales de las escuelas públicas de educación básica.

El modelo de análisis de las capacidades organizacionales de las escuelas públicas en México se expone en el Diagrama 2. Dicho modelo considera el contexto de la gobernanza sectorial jerárquica. Aunque el gobierno es multinivel, las normas y disposiciones para la gestión escolar son definidas por la autoridad nacional, la cual mantiene una comunicación directa con las escuelas. De este modo, la jerarquía de reglas define la relación vertical entre la autoridad educativa y las escuelas públicas. La gestión escolar constituye la unidad de análisis del presente artículo.

Diagrama 2. Marco de análisis de las capacidades organizacionales de escuelas públicas



118 Las escuelas analizadas tienen entre 351 y 412 estudiantes, agrupados en 12 grupos escolares. El personal educativo varía en cantidades de entre 18 y 27 personas, considerando al director, subdirector, docentes frente a grupo y de clases especiales, así como talleristas que incluyen docentes y personal educativo de biblioteca, inglés, educación física y computación.

Cuadro 1. Características de las escuelas analizadas

Características	Escuela 1	Escuela 2	Escuela 3	Escuela 4
Alumnos	389	392	351	412
Director	1	1	1	1
Subdirectores	2	2	2	1
Docentes	12	12	12	15
Docentes de clases especiales, talleristas o promotores	12	6	3	5
Personal administrativo y de servicios	21	5	4	6
Total de personal	48	26	22	29
Promedio del Tamaño de grupo	32	32	29	27
Total de grupos	12	12	12	15

Nota: La categoría de talleristas agrupa a docentes y personal educativo de biblioteca, inglés, educación física, computación. Fuente: datos recopilados por Félix Cruz (2024).

Un indicador de la situación del aprovechamiento escolar de los alumnos se refleja en los resultados de la prueba estandarizada Planea de 2018, aplicada a estudiantes de 6° grado de primaria; esta es la última prueba realizada por la autoridad educativa en dicho nivel, ya que su continuación fue suspendida. Se retoman estos resultados de 2018 para dimensionar el problema estratégico que, en el proceso de enseñanza-aprendizaje, enfrentan las escuelas públicas analizadas. Esta prueba considera cuatro niveles de aprovechamiento —nivel I al IV—, que clasifican a los estudiantes en conocimientos insuficientes, suficientes, buenos y excelentes, respectivamente. El Cuadro 2 muestra que las escuelas 2 y 4 presentan los niveles más altos de insuficiencia de aprendizaje en las dos asignaturas anotadas —español y matemáticas—. En una situación distinta se encuentran las escuelas 1 y 3, con niveles de insuficiencia menores, de entre 31% y 42% en esas materias, respectivamente.

Cuadro 2. Porcentaje de alumnos con nivel insuficiente, o nivel I, de aprendizajes en 2018 en las asignaturas de español y matemáticas

Nivel I	Escuela 1	Escuela 2	Escuela 3	Escuela 4
español	31.4	60.0	31.4	69.4
matemáticas	42.4	57.6	42.9	74.5

Fuente: datos tomados de Félix Cruz (2024).

VI. Resultados de la observación de juntas del CTE

En este apartado se presentan las observaciones realizadas a las juntas del CTE celebradas en los meses de noviembre de 2021 a marzo de 2022, durante el ciclo escolar 2021-2022. En la primera sección se exponen los asuntos tratados en cada junta del CTE y el tiempo dedicado a cada uno. Cabe señalar que el tiempo empleado no necesariamente refleja la importancia de los asuntos.

Para clasificar los asuntos tratados en las juntas del CTE se emplea la distinción entre capacidades operativas y estratégicas; estas últimas corresponden a las decisiones y acciones propias del proceso de enseñanza-aprendizaje. En las capacidades operativas se ubican asuntos administrativos y organizativos; esta distinción tiene únicamente un propósito descriptivo. Se añade una categoría adicional de asuntos que comprende las relaciones entre actores definidas por el modo de gobernanza.

6.1 Asuntos y tiempos ocupados

Los asuntos tratados en las juntas del CTE son variados. Para evitar una descripción detallada de cada uno, en el Cuadro 3 se describen de manera general los temas, agrupados en: asuntos administrativos, organizativos, de enseñanza-aprendizaje y el plan de mejora; asuntos relativos a la gobernanza nacional y la gobernanza de la escuela; y los recesos destinados a la alimentación y a la activación física. La distinción entre asuntos administrativos y organizativos solo tiene el propósito de distinguir las características de los diferentes asuntos que se incluyen en la agenda de las juntas del CTE.

Cuadro 3. Asuntos tratados en las juntas del CTE

Asuntos	Descripción
Administrativos	Trámites, informes solicitados y entregados a la autoridad educativa, compra de bienes y servicios, registro para programas de gobierno, preinscripción, eventos festivos, ceremonias, limpieza e higiene.
Organizativos	Horario de clases, clases en línea, comedor y cooperativa, agenda del programa de mejora.
Enseñanza - Aprendizaje y el Plan de mejora	Diagnóstico de aprendizajes, actividades didácticas de lenguaje, matemáticas y ciencias u otras asignaturas, evaluación de aprendizajes, planeación didáctica, métodos de enseñanza, Plan de mejora y ajuste de metas.
Gobernanza Nacional	Comunicación de la autoridad educativa con las escuelas a través de mensajes videograbados.
Gobernanza en la Escuela	Comunicación con padres de familia, informes de resultados a padres de familia.
Recesos	Tomar alimentos, descanso, ejercicios físicos

Fuente: Elaboración propia con base en la observación no participante de las juntas del CTE.

Los tiempos ocupados y sus porcentajes, en los asuntos tratados en cada junta del CTE se presentan en el Cuadro 4. Las sesiones ocuparon de 4 a 6 horas, con el mayor porcentaje de tiempo ocupado en los asuntos relacionados con la enseñanza-aprendizaje y el Plan de mejora.

Cuadro 4. Porcentaje de tiempo ocupado por asunto en las juntas del CTE por Escuela

Asuntos	Escuela 1	Escuela 2	Escuela 3	Escuela 4
Enseñanza- Aprendizaje y Plan de mejora	42.3	38.7	37.1	37.0
Organizativo	5.7	12.5	7.9	14.1
Administrativo	15.5	4.5	7.9	2.8
Gobernanza – Nacional	15.8	11.9	6.7	14.4
Gobernanza – escuela	0.0	0.6	5.8	10.8
Receso	20.8	31.8	34.6	21.0
Total, del tiempo				
Total, de minutos	265	336	240	362
Total, en horas	4.4	5.6	4.0	6.0

Fuente: Elaboración propia con base en la observación no participante de las juntas de CTE.

6.2 Enseñanza-aprendizaje y Plan de mejora

121

Los asuntos tratados en esta categoría son el núcleo de la actividad de enseñanza-aprendizaje de las escuelas. A través de ellos se evidencia cómo las comunidades de docentes identifican y valoran los problemas pedagógicos en el aula, el ambiente escolar y las soluciones que proponen. Para recoger las perspectivas de las escuelas sobre este tema, se sintetizan a continuación las consideraciones expresadas por los docentes en las juntas del CTE.

Escuela 1. Los docentes propusieron integrar la educación artística mediante letras de canciones populares para trabajar la rima, la descripción de escenarios y de personajes en la asignatura de Español. En Ciencias Naturales, consideraron tratar las etapas de desarrollo del cuerpo humano, mientras que, en Formación Cívica, sugirieron trabajar con dilemas morales. Los talleristas reportaron el uso de materiales como loterías, memoramas, plastilina y billetes didácticos para enseñar operaciones básicas y valores.

En la junta del CTE se señaló como problema principal el rezago educativo en lectoescritura en los alumnos de segundo y tercer grado, y se identificaron alumnos que enfrentan *barreras para el aprendizaje y la participación* (BAP), quienes presentan problemas de comunicación. También se mencionó la falta de interés de algunos padres de familia.

El CTE acordó eliminar las clases en línea y mantener trabajos a distancia solo para casos específicos. Se estableció que la docencia deberá enfocarse en los aprendizajes fundamentales de Español y Matemáticas. Además, se acordó que

la planeación didáctica se entregaría por escrito para ser revisada y firmada por la dirección.

Escuela 2. El CTE analizó una propuesta para la enseñanza de Ciencias Naturales con un enfoque inclusivo, utilizando actividades como la creación de “ensaladas” para que el aprendizaje fuera significativo y se promoviera la autonomía. Se enfatizó el uso de “monitores” (alumnos con mayor aprovechamiento escolar) para apoyar a sus compañeros en el aula. El mayor problema identificado fue el rezago general de los estudiantes. Además, se detectaron problemas de movilidad (“torpeza” motriz) en algunos alumnos como secuela del confinamiento por el COVID-19. También se advirtió una falta de coherencia entre lo que evaluaba la zona escolar y los niveles de logro reales del alumnado, ya que la evaluación de zona exigía un nivel de complejidad superior al que correspondía a los aprendizajes alcanzados por los alumnos.

El CTE acordó priorizar la calidad sobre la cantidad, ajustando el ritmo de avance de los aprendizajes esperados (objetivos de aprendizaje) a la realidad del grupo. Se propuso cambiar los instrumentos de evaluación hacia modelos formativos y cualitativos, como son las preguntas de respuesta extensa que evalúan la capacidad de análisis en lugar de la memorización.

Escuela 3. Los docentes de primero y segundo grados señalaron la necesidad de consolidar la lectoescritura mediante el uso de tarjetas y formación de palabras con sílabas. En Matemáticas, se propuso trabajar el valor posicional y las operaciones básicas con problemas concretos. Los problemas relevantes en esta escuela fueron: 1) la deserción escolar, con siete casos identificados como posibles bajas administrativas, y 2) dificultades en la expresión escrita, debido a que se detectó que los niños “juntan todas las palabras” al escribir.

Debido a los cambios en las políticas de Google, el CTE decidió abandonar la herramienta Classroom para la planeación didáctica y retomar el uso de carpetas físicas con secuencias didácticas (inicio, desarrollo y cierre). También se ajustaron las metas de mejora continua.

Escuela 4. Los docentes propusieron el uso de “diarios de agradecimiento” y ejercicios de caligrafía para mejorar el trazo y tamaño de la letra. Los docentes de Educación Física diseñaron un proyecto tipo “Exatlón” con uso de bicicletas y patines para motivar a los niños.

En esta escuela se presentan problemas de ausentismo y deserción escolar. Además, se detectó que los niños no sabían convivir adecuadamente ni seguir hábitos básicos de higiene y uso de sanitarios. El CTE realizó ajustes al PEMC eliminando acciones que no funcionaban, como el “control de lectura externo” o el “diario escolar” en ciertos grados, sustituyéndolos por lectura diaria en el salón y, como actividad de inicio, se coloca una frase que los alumnos deben complementar (es una propuesta de “100 motivos para escribir”, que fomenta la

escritura creativa). Se acordó que la enseñanza debe enfocarse en los aprendizajes fundamentales, evitando saturar a los estudiantes con demasiados temas semanales.

6.3 Trabajo en equipo

Las juntas del CTE son reuniones para tomar decisiones, pero se respaldan en el trabajo previo de equipos de trabajo o bien, en el trabajo individual de los docentes. El tipo de trabajo que se desarrolla en las escuelas se ejemplifica a continuación:

Escuela 1: Los docentes organizados por grado escolar y los talleristas presentaron el resultado de sus actividades. En particular, los maestros de segundo y tercer grado presentaron proyectos sobre alumnos con rezago y barreras para el aprendizaje (BAP). Por su parte, los talleristas o docentes presentan proyectos que favorezcan la mejora de los aprendizajes, son variadas las actividades; por ejemplo, en matemáticas, se plantearon actividades de educación física que incorporaban conteos y series numéricas.

Escuela 2: Los docentes presentaron propuestas de enseñanza para las ciencias naturales. Además, un grupo de maestras presentó lecturas y materiales sobre instrumentos de evaluación. Cabe destacar que otro grupo de docentes expuso su propuesta de organización del comedor escolar.

Escuela 3: Los docentes de primer y segundo grados presentaron métodos para consolidar aprendizajes de lectoescritura. Asimismo, los docentes de educación física e inglés presentaron trabajos para apoyar el aprendizaje de sus materias.

Escuela 4: Los equipos integrados para cada grado escolar (de primero a sexto) presentaron sus ajustes al PEMC, sus metas de lectura, escritura y cálculo mental. Adicionalmente, el equipo de educación física presentó un proyecto para motivar la asistencia y el gusto por la actividad física.

En las escuelas analizadas se revisaron las gráficas de resultados de aprovechamiento de alumnos, grupos y escuelas obtenidas del sistema informático para la captura de calificaciones y reporte de indicadores de la escuela; se trata del Sistema de Alerta Temprana conocido como SisAT.

6.4 Gobernanza Nacional. Comunicación

La autoridad educativa establece comunicación con las escuelas durante las juntas del CTE a través de mensajes videograbados en los cuales señalan propósitos específicos de política pública; estos videos se reproducen al inicio de las juntas. Este artículo no se enfoca en los temas de los mensajes, sino en la práctica o ruti-

na de reproducir estas grabaciones como medio de comunicación —*de arriba hacia abajo*— de la autoridad educativa a las escuelas.

Al observar las juntas del CTE, se constató que el mensaje videograbado de la autoridad educativa incluyó los siguientes temas: el problema del bienestar socioemocional causado por la crisis del COVID-19, el regreso a clases presenciales y los esfuerzos para la reapertura escolar, la alimentación balanceada, el ejercicio y las medidas para evitar contagios de COVID-19. Asimismo, en el mensaje se invitó a los docentes a participar en las consultas para elaborar una nueva propuesta curricular, así como en los foros para presentar nuevos planes de estudio.

Sobre los mensajes de la autoridad educativa, los docentes comentaron y reflexionaron lo siguiente:

Escuela 1. Los docentes señalaron que el mensaje no ofrecía “nada nuevo” ni información sobre modificaciones reales en el sistema. También se discutió la contradicción de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (autoridad educativa) al promover primero el uso de dispositivos electrónicos, para las clases a distancia, y luego pedir que se limiten en el aula.

Los docentes reflexionaron sobre su carga emocional y el estrés creado por la docencia; se reconoció que los problemas personales y de salud repercuten en el trato a los alumnos y en su estado emocional para enseñar.

Escuela 2. Los participantes describieron el mensaje institucional como “propaganda” y como medio para invitar a participar en encuestas. Se consideró que las redes de apoyo que brindan las familias previenen el aislamiento y la depresión de estudiantes y docentes; se acordó realizar un “plan de fortalecimiento personal” para reconocer a las personas que brindan apoyo en el entorno laboral y familiar.

Escuela 3. Los docentes señalaron la dificultad de generalizar los programas de estudio debido a que el contexto regional siempre es diferente, pero valoraron positivamente la propuesta de dar “libertad académica” a los docentes para considerar necesidades específicas de sus alumnos. Los docentes comentaron que el reconocimiento positivo y la actitud de gratitud hacia el esfuerzo del alumno aumentan la seguridad y motivación de los estudiantes por lo que consideran que “no hay que decirle que está mal, sino que puede mejorar”.

Escuela 4. En esta escuela se proyectó, además, un video sobre las actividades literarias de alumnos en la educación media superior. Sobre este video, los docentes expresaron su acuerdo, ya que no representaban solo un discurso político; además comentaron sobre la posibilidad de utilizar textos literarios en primaria. Otro video trató sobre el seguimiento de la planeación de acuerdo con el PEMC. Al respecto, los docentes señalaron que en el PEMC no se consideró el impacto emocional y cognitivo causado por la pandemia, y además mencionaron problemas básicos que presentan algunos niños que no saben usar los sanitarios en la

escuela. En esta escuela, los docentes señalaron que mostrarse como un equipo motivado impacta positivamente en alumnos y padres. Se acordó implementar frases motivacionales semanales relacionadas con el deporte y actividades para el control de emociones en el aula.

VII. Discusión

Los asuntos tratados en las juntas del CTE dan cuenta del tipo de capacidades organizacionales que desarrollan las escuelas analizadas. El marco de análisis de las capacidades organizacionales, revisado en el apartado 2 del presente artículo, distingue entre las capacidades operativas y las dinámicas: las primeras mantienen el funcionamiento de la organización para cumplir con sus tareas y propósitos; las segundas permiten ajustar o innovar los procesos, servicios o la propia organización para atender situaciones nuevas o cambiantes.

Los asuntos agrupados en la categoría de enseñanza-aprendizaje y Plan de mejora muestran evidencias de cómo las comunidades escolares, en diverso grado, a) identifican problemas o situaciones nuevas del proceso de enseñanza-aprendizaje y b) asignan recursos a través del trabajo en equipo o del trabajo individual. Estos son dos de los tres componentes para valorar las capacidades dinámicas señaladas por Teece (2025). El tercer componente es la capacidad para transformar la organización educativa. En este caso, la pregunta es si la identificación de problemas y la asignación de recursos que realiza el CTE resultan suficientes para transformar la escuela.

El Cuadro 5 muestra los asuntos tratados en las juntas del CTE clasificados como capacidades operativas y dinámicas, además de la gobernanza. Como se anotó, las capacidades dinámicas ocupan entre un 37% y 42% del tiempo de las juntas del CTE y las capacidades operativas concentran la atención en un rango de 37.8% y 50.4% del tiempo. Por su parte, la gobernanza nacional, representada por los mensajes videograbados, varía entre 6.7% y 15.8% del tiempo de la sesión de las juntas del CTE.

Cuadro 5. Porcentaje de tiempo ocupado en capacidades operativas y dinámicas y gobernanza en las juntas del CTE

Capacidades y gobernanza	Escuela 1	Escuela 2	Escuela 3	Escuela 4
Capacidades operativas Administrativo, Organizativo, Recesos	41.9%	48.8%	50.4%	37.8%
Capacidades dinámicas Enseñanza-Aprendizaje y Plan de mejora	42.3%	38.7%	37.1%	37.0%
Gobernanza – Nacional	15.8%	11.9%	6.7%	14.4%
Gobernanza – Escuelas	0.0%	0.6%	5.8%	10.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia.

La valoración de las capacidades dinámicas de las escuelas requiere considerar que la política educativa establece los límites y el alcance de las decisiones de las escuelas. Por un lado, la planta docente y laboral de las escuelas, así como la infraestructura y el equipo, están determinadas por la autoridad educativa sin considerar los posibles cambios y situaciones imprevistas que se presentan en las escuelas. Esto significa que las escuelas solo asignan recursos dentro de los márgenes previamente determinados por la autoridad de educación.

7.1 Capacidades dinámicas de las escuelas

En cada aula un docente atiende a estudiantes cuyo aprovechamiento escolar es afectado por diferentes situaciones escolares, familiares y socioeconómicas. Los asuntos agrupados en la categoría de enseñanza-aprendizaje y el Plan de mejora señalan los problemas y deficiencias detectados en los aprendizajes de sus alumnos; predominan las observaciones sobre problemas de lectoescritura y matemáticas. Las medidas consideradas en las escuelas implican cambios en los instrumentos de enseñanza (tarjetas, letras de canciones, diario escolar y control de lectura). Este cambio de instrumentos conlleva una movilización de recursos individuales de los docentes en el sentido de ajustar sus estrategias didácticas de enseñanza a las necesidades de sus estudiantes.

Los docentes señalan deficiencias en los aprendizajes como síntomas, pero estas observaciones no constituyen un diagnóstico que establezca una relación

de causa-efecto. Es decir, en las decisiones de los CTE no se observan acciones dirigidas a atender posibles causas. Por ejemplo, en los problemas de lectoescritura las deficiencias, o ventajas, de los estudiantes son resultado de las prácticas realizadas en el hogar (Chuquimia y Zeballos, 2024), incluso, dichas deficiencias —o ventajas— se acumulan desde la infancia (UNESCO, 2025, p. 15). Estos resultados son ampliamente conocidos, y con certeza también por los docentes, pero las acciones acordadas en el CTE se enfocan en la acción como un problema de enseñanza, pero no hay acciones para procurar el desarrollo de prácticas en el hogar. Determinar la perspectiva del personal educativo sobre los problemas socioeconómicos que afectan los aprendizajes de los alumnos sería tema de otra investigación. Otros problemas señalados en los CTE es el efecto de la pandemia de COVID de 2019, aunque este fue un evento inesperado. También se menciona la falta de atención de las familias y la pobreza, pero no se establece una vinculación de cómo esas dos situaciones afectan negativamente los aprendizajes, cuya magnitud muestran los resultados de la Prueba Planea 2018, donde las escuelas 2 y 4 presentan altos niveles de insuficiencia en aprendizajes. Diversos estudios señalan que las deficiencias en aprendizajes están relacionadas con las condiciones socioeconómicas y culturales de las familias (Blanco, 2017, 2021; INEE, 2018; Santizo y Romero, 2018). Sin embargo, el alcance de las decisiones acordadas en los CTE indica que los docentes y las escuelas no tienen capacidad de asignar recursos para disminuir los efectos de esos factores del contexto de los estudiantes y sus familias. De esta manera, los recursos asignados por las escuelas, mediante el trabajo en equipo y el trabajo individual, solo pueden proponer cambios, o variaciones, en la didáctica de enseñanza.

Las docentes y las escuelas registran calificaciones y valoraciones del desempeño de los alumnos a través del Sistema de Alerta Temprana, SisAT. Este sistema identifica a los estudiantes en riesgo de deserción o de bajo desempeño. Las observaciones del desempeño de los alumnos son comunicadas a los padres de familia. Por otro lado, mediante otro sistema informático, el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) se reportan los datos de escuelas, docentes y alumnos que integran las estadísticas educativas. Sin embargo, no hay una vinculación entre el SIGED y el SisAT que permita valorar las necesidades específicas de los estudiantes y las escuelas. Es decir, no hay una comunicación de abajo hacia arriba sobre la situación de las escuelas hacia la autoridad educativa.

7.2 Trabajo en equipo y la transformación organizacional

El trabajo en equipo y el trabajo individual implican asignar recursos en términos del esfuerzo y el tiempo invertido para analizar y proponer las acciones acordadas en las juntas del CTE. Este artículo no discute la magnitud de los recursos

asignados y tampoco valora el alcance y la profundidad de las acciones propuestas en los CTE.

El trabajo en equipo es una antesala para la posible transformación de la organización de las escuelas. Hay varios modelos de organización escolar, pero su análisis rebasa el propósito de este artículo. Solo consideramos como referente el modelo de comunidades de aprendizaje promovido por la SEP. En 2017, la autoridad educativa señaló como propósito desarrollar un modelo de comunidad de aprendizaje que definió como: "...reconocer que la escuela es una organización social, compleja y dinámica, que ha de convertirse en una comunidad de aprendizaje en la que todos sus miembros construyen conocimientos, habilidades, actitudes y valores mediante procesos diversos que atienden las necesidades y características de cada una de ellas" (2017, p. 67). Las autoridades de educación pueden dar diferentes significados al modelo de comunidades de aprendizaje. En los lineamientos para la gestión escolar publicados en 2024, la autoridad educativa definió y limitó la composición de las comunidades de aprendizaje al personal docente al enunciar que son: "Colectivos pedagógicos conformados por personal docente con intereses comunes en un área de conocimiento que colaboran y que comparten información para mejorar su comprensión y habilidades en un tema específico..." (Art. 5, Acuerdo 11/06/24, 2024). Esta definición corresponde a la de una comunidad profesional o una comunidad de práctica (Gómez, 2018a, p. 103).

Las dos definiciones de comunidad de aprendizaje utilizadas por la autoridad educativa en dos administraciones de gobierno en (2013-2018 y 2018-202) muestran las diferentes perspectivas sobre la organización escolar. Sin embargo, ambas definiciones de comunidades de aprendizaje suponen, implícitamente, que estas se desarrollarían con los mismos recursos asignados para prestar el servicio educativo (infraestructura, horarios, condiciones laborales, materiales didácticos). Este modelo de organización, es decir las comunidades de aprendizaje, no está integrado a la política educativa como sí lo está el CTE, el cual dispone de un marco normativo, objetivos, espacios y recursos para su funcionamiento. Esto es un indicador de que es limitada la capacidad de las escuelas para llevar a cabo una transformación organizacional en los términos que discute el enfoque de capacidades dinámicas.

Cabe señalar las experiencias analizadas en escuelas primarias públicas de la Ciudad de México en un estudio realizado por Luna (2022, p. 872), quien anota que una escuela tomó la iniciativa de aplicar un modelo de comunidad de aprendizaje apoyada por una empresa privada, pero la directora de la escuela percibe esa decisión "como un acto de 'desobediencia'", es decir no formó parte de las orientaciones de política educativa.

La transformación de la organización de las escuelas está limitada por la ausencia de recursos adicionales asignados por la autoridad educativa, así como por la falta de facultades para emprender acciones que impliquen cambios en la organización escolar. Los cambios posibles dependen tanto del marco institucional de la política educativa como de las perspectivas del personal educativo acerca de cuál es el camino para realizar cambios. Esto solamente se puede analizar con un estudio a profundidad sobre el significado del cambio organizacional para autoridades, docentes y directivos; además de considerar la perspectiva de padres de familia. Incorporar el conjunto de perspectivas de los actores en las políticas implica cambiar el modelo vertical de gobernanza sectorial. Por ello, surge la pregunta: ¿es posible establecer una política para el cambio de la organización escolar cuando el modelo es centralizado? La situación descrita en esta sección establece el límite de las capacidades dinámicas de las escuelas.

VIII. Conclusiones

129

Las escuelas desarrollan ciertas capacidades dinámicas para atender la diversidad de situaciones de sus estudiantes. Considerando los tres componentes del marco de análisis del enfoque de capacidades dinámicas se puede señalar que en cada uno de esos componentes las escuelas desarrollan capacidades de manera limitada.

Primero, las escuelas identifican deficiencias en aprendizajes de sus estudiantes y acuerdan acciones para atenderlas, pero el diagnóstico es limitado, ya que no se avanza en teorías de causa efecto, que derivan, principalmente, del efecto de las condiciones socioeconómicas y culturales de las familias. Resulta necesario conocer la perspectiva de las escuelas que expliquen las acciones limitadas de los CTE. Una posible situación es que las escuelas no tienen recursos para enfrentar las consecuencias de factores sociales y económicos y, por ello, las acciones de mejora sólo se limitan a variaciones en los métodos y la didáctica de enseñanza.

Segundo, el esfuerzo docente en grupos de trabajo, o en trabajo individual, solo implica utilizar o variar el uso de los recursos asignados por la autoridad educativa. Esto tiene como consecuencia que la transformación de las escuelas sea limitada, aun cuando la propia autoridad educativa señala como modelo de transformación el de la comunidad de aprendizaje.

Este artículo proporciona elementos para identificar el alcance de las capacidades dinámicas de las escuelas públicas de educación básica. Es posible considerar políticas para instrumentar el modelo de comunidades de aprendizaje; sin embar-

go, sin la asignación de recursos adicionales y específicos para las necesidades de los estudiantes, será difícil avanzar en la transformación de las escuelas.

Referencias

- Acuerdo número 11/06/24 por el que se emiten los Lineamientos para formular los Programas de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión y de Administración Escolar en Educación Básica. (2024, 13 de junio). *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5730346&fecha=13/06/2024#gsc.tab=0
- Acuerdo número 15/10/17 por el que se emiten los Lineamientos para la organización y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares de Educación Básica. (2017, 10 de octubre). *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5500755&fecha=10/10/2017#gsc.tab=0
- Arias, E. (2018). “La gestión de la autonomía escolar”. En L. F. Gómez López (Coord.), *El Consejo Técnico Escolar: Dinámicas de participación y posibilidades de desarrollo* (pp. 49-70). ITESO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/cip-iteso/20200713051749/pdf_1792.pdf
- Baldwin, E., Thiel, A., McGinnis, M., & Kellner, E. (2024). “Empirical research on polycentric governance: Critical gaps and a framework for studying long-term change”. *Policy Studies Journal*, 52(2), 319-348. <https://doi.org/10.1111/psj.12518>
- Blanco, E. (2017). “Teoría de la reproducción y desigualdad educativa en México: Evidencia para el nivel primario”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 22(74), 751-781. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-66662017000300751&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Blanco, E. (2021). “La desigualdad de oportunidades educativas en México (1958-2010)”. *Perfiles Educativos*, 43(171). <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2021.171.59387>
- Caputo, A. (2025). “A dynamic capabilities perspective on private and public sector organizations: A two-step review, framework and research agenda”. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5164449>
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2016). “Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3-31. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-10792016000100001&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Chuquimia, M. J., & Zeballos, J. (2024). “El apoyo de los padres de familia en el aprendizaje de la comprensión lectora”. *Horizontes. Revista de Investigación en Ciencias de la Educación*, 8(34). <https://doi.org/10.33996/revistahorizontes.v8i34.852>

- Cole, D. (2017). "Laws, norms, and the Institutional Analysis and Development framework". *Journal of Institutional Economics*, 13(4), 829-847. <https://doi.org/10.1017/S1744137417000030>
- Félix Cruz, K. (2024). *La gestión escolar efectiva y su relación con los procesos de aprendizaje organizacional. Casos de estudio: Escuelas en la Alcaldía Iztapalapa* [Tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Cuajimalpa].
- Gómez López, L. F. (Coord.). (2018). *El Consejo Técnico Escolar: Dinámicas de participación y posibilidades de desarrollo*. ITESO-CONACYT. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/cip-iteso/20200713051749/pdf_1792.pdf
- Gómez, L. F. (2018a). "¿Consejos Técnicos o comunidades de práctica?" En L. F. Gómez López (Coord.), *El Consejo Técnico Escolar: Dinámicas de participación y posibilidades de desarrollo* (pp. 103-130). ITESO.
- Gómez, L. F. (2018b). "El circo de muchas pistas. Análisis de problemas y soluciones en el CTE y de los elementos que lo posibilitan". En L. F. Gómez López (Coord.), *El Consejo Técnico Escolar: Dinámicas de participación y posibilidades de desarrollo* (pp. 207-236). ITESO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/cip-iteso/20200713051749/pdf_1792.pdf
- INEE. (2018). *Planea resultados nacionales 2018. 6o. de primaria. Lenguaje y Comunicación, Matemáticas*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage Publications.
- Luna, A. (2022). "El Consejo Técnico Escolar hacia la construcción de una educación pertinente". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 27(94), 855-882. <https://www.redalyc.org/journal/140/14072411008/html/>
- Malgouyres, F. (2014). "Descentralización y recentralización educativa en una perspectiva comparada de tres países federales latinoamericanos". *Trace*, 65, 69-80. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0185-62862014000100006&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Marsh, D., Lewis, C., & Fawcett, P. (2010). "Citizen-centred policy making under Rudd". En C. Aulich & M. Evans (Eds.), *The Rudd government: Australian Commonwealth administration 2007-2010* (pp. 143-159). ANU Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt24hb2s.12>
- Meerkerk, I. (2019). "Top-down versus bottom-up pathways to collaboration between governments and citizens: Reflecting on different participation traps". En A. Kekez, M. Howlett, & M. Ramesh (Eds.), *Collaboration in public service delivery: Promise and pitfalls* (pp. 149-167). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781788978583>
- Mejoredu. (2023, marzo). "Consejo Técnico Escolar: Su importancia para los cambios curriculares". *Educación en Movimiento*, 15. https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/boletin-3/B15_Boletin_EeM2.pdf
- Miller, M., & Ghaffarzadegan, N. (2025). "Dynamic capabilities in the public sector: A systematic literature review". *International Journal of Public Sector Management*, 38(6), 717-734. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2024-0154>

- Murillo, F. J., & Martínez-Garrido, C. (2019). “Una mirada a la investigación educativa en América Latina a partir de sus artículos”. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 17(2), 5-25. <https://doi.org/10.15366/reice2019.17.2.001>
- Muttaqin, S. (2021). “Implementing dynamic capability framework on Indonesian schools”. *Jurnal Iqra': Kajian Ilmu Pendidikan*, 6(1), 50-72. <https://doi.org/10.25217/ji.v6i1.1158>
- Piening, E. (2013). “Dynamic capabilities in public organizations”. *Public Management Review*, 15(2), 209-245. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.708358>
- Rueda Sánchez, M. P., Sigala Paparella, L. E., & Zapata Rotundo, G. J. (2022). “Teoría de capacidades dinámicas: Aportes y evolución a partir de los trabajos de David Teece”. *Compendium*, 25(48). <https://www.redalyc.org/journal/880/88072323002/>
- Salazar-Xirinachs, J. M., & Boeninger, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: Fundamentos para un nuevo paradigma*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ee67c7dc-c3de-40cb-ad4c-e49cd7f16448/content>
- Santizo, C., & Romero, C. (2018). “Desempeño de las escuelas públicas primarias en México”. *Gestión y Política Pública*, 27(2), 341-373. <https://doi.org/10.29265/gypv27i2.470>
- SEP. (2017). *Modelo Educativo para la educación obligatoria*. Secretaría de Educación Pública. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207252/Modelo_Educativo_OK.pdf
- SEP. (2019). *Orientaciones para elaborar el Programa Escolar de Mejora Continua*. Secretaría de Educación Pública. <https://educacionbasica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201908/201908-RSC-jMPI5xCRGJ-OrientacionesPEMCOK.pdf>
- Teece, D. J. (2025). “Dynamic capabilities: Foundational concepts. Elements in Business Strategy”. <https://doi.org/10.1017/9781009562713>
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., & Lieshout, M. V. (2010). “Disentangling scale approaches in governance research: Comparing monocentric, multilevel, and adaptive governance”. *Ecology and Society*, 15(4), 1-16. <https://doi.org/10.5751/ES-03798-150429>

Del gobierno electrónico a la Inteligencia Artificial en México

From E-Government to Artificial Intelligence in Mexico

Eugenio Arguelles Toache*

Fecha de recepción: marzo 30 2026

Fecha de aceptación: junio 27 2026

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar las recientes iniciativas implementadas en México para la construcción de un marco de gobernanza orientado a la implementación y el desarrollo de la inteligencia artificial (IA) en el sector público. A partir de un enfoque analítico que articula la literatura sobre gobierno digital, IA y gobernanza algorítmica, se examina la trayectoria histórica de la digitalización gubernamental y se revisan diversas iniciativas recientes. El artículo muestra que la adopción de la IA en México es aún incipiente, fragmentada y concentrada en funciones administrativas y de atención ciudadana, con avances limitados en materia de gobernanza algorítmica. Asimismo, se sostiene que la implementación de la IA no representa una ruptura con los modelos tradicionales de gestión pública, sino una extensión del proceso de digitalización, en el cual persisten limitaciones institucionales estructurales.

* Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de Mexico, México. Email: earguelles@correo.xoc.uam.mx

Palabras clave

gobernanza algorítmica; transparencia algorítmica; rendición de cuentas; “humano en el circuito”; gobernanza colaborativa

Abstract

This article aims to analyze recent initiatives implemented in Mexico to build a governance framework for the implementation and development of artificial intelligence (AI) in the public sector. Using an analytical approach that integrates the literature on digital government, AI, and algorithmic governance, it examines the historical trajectory of government digitization and various recent initiatives. The article shows that AI adoption in Mexico is still incipient, fragmented, and concentrated in administrative and citizen service functions, with limited progress in algorithmic governance. The implementation of AI does not represent a break with traditional public management models, but rather an extension of the digitization process, in which structural institutional limitations persist.

Keywords

EAlgorithmic Governance; Algorithmic Transparency; Accountability; “Human in The Loop”; Collaborative Governance

Introducción

Los procesos de reforma administrativa en México de las últimas décadas han estado marcados por una tensión persistente entre la necesidad de modernizar el aparato estatal y las limitaciones estructurales que condicionan su capacidad de implementación. En este contexto, la transformación del sector público mexicano se ha vinculado cada vez más con el gobierno electrónico, entendido como el uso estratégico de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por parte del sector público para mejorar la eficiencia administrativa, la transparencia, la provisión de servicios a la ciudadanía y el diseño e implementación de polí-

ticas públicas. Más allá de una herramienta técnica, el gobierno electrónico constituye un proceso de transformación organizacional que redefine las formas de interacción entre el Estado y la sociedad. Esta reconfiguración implica el tránsito de esquemas jerárquicos y unidireccionales hacia modelos más abiertos, interactivos y basados en el intercambio de información.

De esta manera, en las últimas tres décadas el sector público mexicano ha implementado diversas reformas que han permitido pasar de la digitalización de trámites y servicios hasta la implementación de plataformas interactivas y sistemas integrados de información. Este proceso cobró un impulso significativo a partir de la pandemia de COVID-19, que aceleró la adopción de soluciones digitales en diversos ámbitos gubernamentales para hacer frente a la emergencia sanitaria. Asimismo, diversas iniciativas recientes refuerzan esta tendencia al establecer propuestas para la construcción de un marco normativo orientado a la simplificación administrativa, la digitalización de procesos y la incorporación de tecnologías emergentes en la gestión pública.

No obstante, la evolución del gobierno electrónico en México ha estado caracterizada por avances desiguales, brechas institucionales, falta de capacidades tecnológicas, estrategias limitadas y una persistente coexistencia entre prácticas tradicionales y nuevas formas de gestión digital. En este escenario, la incorporación de herramientas basadas en inteligencia artificial (IA) se ha posicionado como un componente clave de la transformación del Estado al prometer mayores niveles de automatización, capacidades avanzadas de análisis de datos y una toma de decisiones sustentada en evidencia. En términos generales, la IA puede entenderse como un conjunto de técnicas computacionales orientadas a simular procesos cognitivos humanos como el razonamiento, el aprendizaje y la toma de decisiones, con el objetivo de resolver problemas y ejecutar tareas de manera más eficiente.

La reciente y creciente adopción de la IA en el sector público plantea interrogantes relevantes sobre el alcance real de estas transformaciones. En particular, resulta pertinente preguntar ¿En qué medida la incorporación de estas tecnologías en el sector público constituye una ruptura sustantiva con los modelos tradicionales de gestión pública, o más bien reproduce limitaciones estructurales, asimetrías institucionales y lógicas organizacionales preexistentes? Más que asumir la implementación de la IA en el sector público como sinónimo de cambio, es necesario analizar en qué medida estos procesos implican continuidades en la forma en que el Estado diseña, implementa y gestiona las políticas públicas en México.

A partir de este planteamiento, el presente artículo tiene como objetivo analizar los esfuerzos, proyectos, estrategias y políticas públicas que se han implementado recientemente en México en materia de digitalización y uso de la IA en el

sector público para evaluar sus alcances, limitaciones e implicaciones. Para ello, se adopta un enfoque analítico que articula la literatura sobre gobierno digital, uso de la IA en el sector público y gobernanza algorítmica con el estudio de iniciativas concretas, considerando de manera general la trayectoria histórica de la digitalización gubernamental y de manera particular los desarrollos más recientes en este ámbito. El argumento central del artículo sostiene que, si bien la incorporación de la IA amplía las capacidades operativas e informacionales del Estado, su desarrollo en México se caracteriza por una implementación fragmentada, con alcances limitados y condicionada por factores estructurales como la capacidad institucional, la coordinación intergubernamental y las brechas tecnológicas. En este sentido, más que una transformación disruptiva, la IA se inserta en un proceso incremental del gobierno electrónico en México, cuyas implicaciones deben analizarse a partir de casos y experiencias concretas.

Para desarrollar este argumento, el artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta un marco teórico centrado en la evolución del gobierno electrónico y en el concepto de gobernanza algorítmica y sus respectivos componentes. En segundo lugar, se analiza la trayectoria del gobierno digital en México, desde sus primeras aplicaciones hasta el uso de IA en el contexto reciente. En tercer lugar, se examinan diversas iniciativas implementadas en los últimos años, específicamente la Propuesta de Agenda Nacional de Inteligencia Artificial 2024-2030 (2024), el Repositorio de Algoritmos del Sector Público del CIDE (2024), la Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos (2025), los Principios de Chapultepec (2026) y diversas estrategias a nivel estatal. Finalmente, se discuten los principales hallazgos y sus implicaciones para el estudio de la transformación digital del sector público en México.

I. Marco teórico

1.1 El desarrollo del gobierno electrónico

De acuerdo con Massal y Sandoval (2010), Gil-García *et al.* (2015) y Ronzhyn y Wimmer (2018) la incorporación de las TIC en el ámbito gubernamental se remonta a la década de 1960, cuando las primeras computadoras se utilizaron para automatizar algunas de las tareas administrativas repetitivas como el procesamiento de nóminas y el cálculo de impuestos. En las décadas posteriores el desarrollo de sistemas más avanzados y la expansión de las computadoras personales permitieron expandir la capacidad operativa de las organizaciones públicas y aumentar la eficiencia en la gestión interna. En la década de 1990 la expansión del Internet posibilitó la interacción directa entre el gobierno y los ciudadanos a través de portales en línea para facilitar la transparencia y la provisión de infor-

mación; esto dio lugar a lo que hoy se conoce como gobierno electrónico. Este término fue utilizado por primera vez en 1993 en los informes *National Performance Review* y *The National Information Infrastructure* que fueron encargados para la administración del entonces presidente Bill Clinton (Massal & Sandoval, 2010; Lips, 2012). A partir de ese momento los investigadores académicos comenzaron a analizar formalmente este fenómeno y más recientemente han propuesto distintas fases de desarrollo del gobierno electrónico con determinadas características comúnmente asociadas a las capacidades que brindan las diferentes generaciones del internet (Misuraca, 2009; Lips, 2012).

La primera fase se vincula con la primera generación de internet y se conoce como gobierno electrónico 1.0. En esta fase, las TIC se utilizaron principalmente para la creación de portales de gobierno orientados a la difusión de información para fortalecer la transparencia, así como para la realización de trámites en línea para incrementar la eficiencia (Gil-García *et al.*, 2015). Esta interacción entre el gobierno y la ciudadanía se caracterizó por un flujo unidireccional, del primero hacia los segundos (Massal y Sandoval, 2010; Nam, 2019). En términos organizacionales, estas tecnologías permitieron sustituir algunos de los procesos que se realizaban en papel por transacciones digitales, lo que contribuyó a mejorar la eficiencia y reducir los costos operativos (Misuraca *et al.*, 2020).

A mediados de la década de los 2000, la expansión de la segunda generación de internet dio lugar al desarrollo de nuevas herramientas digitales, como redes sociales —como Facebook y MySpace—, blogs digitales como Twitter y plataformas multimedia como YouTube, así como aplicaciones para teléfonos móviles. El uso de estas herramientas en el ámbito público dio lugar a una nueva fase conocida como gobierno electrónico 2.0. De acuerdo con Lips (2012) y Nam (2019) en esta fase los portales gubernamentales adquirieron mayores niveles de funcionalidad e interoperabilidad, permitiendo la creación de ventanillas digitales únicas que integraron la provisión de información, la realización de trámites y la prestación de servicios en línea. Asimismo, el uso de redes sociales posibilitó una comunicación bidireccional y en tiempo real entre el gobierno y la ciudadanía (Misuraca *et al.*, 2020). Estas transformaciones permitieron el fortalecimiento de la participación ciudadana, la apertura de datos y la coproducción de información; por este motivo, autores como Valle-Cruz y Sandoval-Almazán (2014) y Gil-García *et al.* (2015) mencionan que esta fase también se conoce como gobernanza electrónica.

Más recientemente, la implementación de la tercera generación de internet en el ámbito público ha dado lugar a una nueva fase que se conoce como gobierno electrónico 3.0. Esta fase se distingue por la integración de tecnologías avanzadas como el cómputo en la nube, el *big data*, el *blockchain*, el internet de las cosas y la IA, las cuales permiten optimizar el procesamiento de información y mejorar

la gestión de diferentes procesos. A diferencia de las fases anteriores, el gobierno electrónico 3.0 se caracteriza por el uso intensivo de datos, la interoperabilidad de los sistemas y la articulación de infraestructuras digitales complejas. En este contexto, la información se convierte en un insumo estratégico de los gobiernos al alimentar sistemas automatizados, lo que posibilita capacidades más sofisticadas de análisis, predicción y toma de decisiones públicas. Este cambio, impulsado por el crecimiento exponencial en el uso de datos y el desarrollo de estas tecnologías emergentes, ha llevado a que autores como Di Maio (2009) y Misuraca *et al.* (2020) denominen esta etapa como gobierno inteligente. Asimismo, la relación entre el gobierno y la ciudadanía se transforma, dando lugar a esquemas en los que los ciudadanos no solo acceden a la información, sino que también participan activamente en su generación y uso (Nam, 2019).

1.2 La implementación de la IA en el sector público y su gobernanza

En este contexto, la IA se ha consolidado como la tecnología principal para la digitalización del gobierno al ampliar las capacidades de captación, procesamiento y análisis de información proveniente de diversas fuentes como registros administrativos, redes sociales y dispositivos móviles. Su incorporación fortalece las capacidades de las instituciones públicas para automatizar procesos, analizar datos complejos y mejorar la toma de decisiones. En particular, estas tecnologías permiten generar predicciones, apoyar el diseño de políticas públicas basadas en evidencia y optimizar la asignación de recursos, lo que contribuye a una mayor eficiencia en la provisión de servicios (De Sousa *et al.*, 2019; Kuziemski y Misuraca, 2020; Moncayo-Vives *et al.*, 2025). Esta tecnología no solo optimiza procesos administrativos, sino que también configura nuevas formas de acción estatal mediadas por sistemas automatizados y decisiones algorítmicas.

A pesar de estos beneficios observables, de acuerdo con Ronzhyn y Wimmer (2019), Wirtz *et al.* (2020) y Valle-Cruz *et al.* (2024) el despliegue de la IA en el sector público también conlleva riesgos y desafíos significativos. Por ejemplo, el uso intensivo de datos personales puede derivar en vulneraciones a la privacidad y en prácticas de vigilancia masiva. Asimismo, los algoritmos pueden reproducir o amplificar sesgos existentes en los datos utilizados para entrenar a los modelos, generando efectos discriminatorios hacia determinados grupos sociales. También se pueden presentar problemas de opacidad, dificultades en la rendición de cuentas y posibles impactos negativos en el empleo debido a la automatización. Estos riesgos tienen implicaciones no solo técnicas, sino también políticas, al incidir directamente en la legitimidad institucional y la confianza ciudadana.

En este contexto, emerge el concepto de gobernanza algorítmica, entendido no solo como el uso de sistemas algorítmicos en la toma de decisiones públicas,

sino como el conjunto de marcos normativos, arreglos institucionales y mecanismos de supervisión que regulan su diseño, implementación y operación (Wirtz *et al.*, 2020). La gobernanza algorítmica implica reconocer que ningún algoritmo o modelo de IA es neutral, sino que incorpora supuestos, valores y decisiones humanas que deben ser objeto de escrutinio público (Eubanks, 2017). La gobernanza y la regulación algorítmica constituyen elementos fundamentales para garantizar que el uso de la IA en el sector público no solo sea eficiente, sino también legítimo, transparente y socialmente justo y responsable. De acuerdo con autores como De Sousa *et al.* (2019), Kuziemski y Misuraca (2020), Wirtz *et al.* (2020) y Valle-Cruz *et al.* (2024) en la actualidad no se cuenta con un marco consensuado e integral de gobernanza y regulación de la IA en el sector público. Sin embargo, la literatura académica especializada muestra consenso en torno a la pertinencia de diversos elementos que forman parte esencial de la gobernanza en este ámbito.

Además de los aspectos regulatorios e institucionales, diversos organismos internacionales han enfatizado que la gobernanza de la IA posee una dimensión ética fundamental. En este sentido, la *Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial* adoptada por la UNESCO (2021) constituye uno de los principales referentes internacionales para orientar el diseño, desarrollo e implementación de sistemas de IA. Dicho instrumento reconoce que la gobernanza de la IA no debe limitarse a la eficiencia tecnológica o al cumplimiento normativo, sino que debe orientarse a la protección de los derechos humanos, la dignidad humana, la inclusión, la equidad y el bienestar social.

El principal elemento para la gobernanza y regulación de la IA en el sector público es la transparencia algorítmica, ya que habilita otros elementos clave como la explicabilidad y la rendición de cuentas. De acuerdo con GPAI (2025) la transparencia algorítmica puede entenderse como la capacidad de actores internos o externos para acceder a información, supervisar, evaluar y cuestionar la lógica, los procedimientos y el desempeño de los sistemas algorítmicos, con el fin de fortalecer la confianza y la responsabilidad de quienes los desarrollan, los gestionan, así como de la ciudadanía en general. En esta misma línea, Valle-Cruz *et al.* (2024) mencionan que la explicabilidad es otro instrumento fundamental para la gobernanza de la IA en el sector público, ya que se refiere a los mecanismos que permiten interpretar y comprender el funcionamiento de los algoritmos de IA, así como a las estrategias para justificar sus decisiones de manera clara y verificable; por lo tanto, es necesario garantizar que los sistemas de IA sean comprensibles tanto para los desarrolladores como para los usuarios y las autoridades.

La rendición de cuentas es otro elemento necesario dentro de los marcos de gobernanza de la IA en el sector público ya que, de acuerdo con Ronzhyn y Wimmer (2019), este elemento se refiere a los mecanismos específicos para adjudicar,

a determinados actores específicos como los desarrolladores o los funcionarios y operadores públicos, la responsabilidad de las decisiones y resultados generados por los sistemas de IA. Las auditorías algorítmicas y las evaluaciones de impacto también son elementos fundamentales para examinar el desempeño, los posibles sesgos y los impactos sociales de los sistemas de IA. Rahwan (2018) afirma que su principal propósito es evaluar la calidad de los datos y los algoritmos utilizados, la lógica subyacente de los modelos y sus efectos en los procesos de decisión, con el fin de anticipar y mitigar riesgos antes de que estos se traduzcan en consecuencias negativas para las personas o la sociedad en su conjunto.

Otro elemento relevante para la gobernanza de la IA en el sector público, estrechamente relacionado con la rendición de cuentas, es la supervisión humana de los resultados y las decisiones generadas por los algoritmos. En este sentido, Zanzotto (2019) propone el enfoque que se conoce como “humano en el circuito” (*human-in-the-loop*), el cual plantea que los funcionarios públicos deben tener la capacidad para revisar, ajustar y corregir los resultados de los sistemas algorítmicos antes de que incidan en procesos sensibles, como la asignación de recursos o la formulación de políticas públicas. Sin embargo, la principal limitación de este enfoque radica en que la intervención humana suele concentrarse en la etapa final del proceso, lo que favorece una dependencia excesiva de los resultados generados por los algoritmos. Frente a ello, Alimardani y Istiqomah (2025) proponen el enfoque conocido como “IA en el circuito” (*AI-in-the-loop*), particularmente pertinente para el sector público, ya que sitúa el juicio humano como eje central de la toma de decisiones y asigna a la IA un rol auxiliar. En este enfoque, los sistemas algorítmicos funcionan como herramientas de apoyo que proveen insumos y recomendaciones a los funcionarios públicos, sin sustituir ni desplazar su deliberación, preservando con ello la autonomía en las decisiones y mitigando algunos de los riesgos asociados a la automatización.

Finalmente, la literatura identifica otro elemento clave conocido como el enfoque de “sociedad en el circuito” (*society-in-the-loop*). De acuerdo con Rahwan (2018) este planteamiento propone incorporar de manera activa a una diversidad de actores —como instituciones públicas, sociedad civil, sector privado y ciudadanía— en los procesos de monitoreo y supervisión de los sistemas de IA, de modo que su funcionamiento sea evaluado colectivamente en función del interés público. Dado que la implementación de la IA en el ámbito público produce efectos dinámicos y, en muchos casos, difíciles de anticipar, su gobernanza requiere integrar múltiples perspectivas, incluso cuando estas respondan a intereses divergentes (Wirtz *et al.*, 2020).

II. El desarrollo del gobierno electrónico en México y el uso de IA

La primera herramienta de gobierno electrónico en México fue un portal implementado en 1994 por el gobierno federal a cargo del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). A partir de ese momento el uso de portales gubernamentales, sustentados en la primera generación de internet, se expandió progresivamente como un mecanismo meramente informativo. Durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) las TIC adquirieron un papel más relevante en los procesos de modernización gubernamental ya que, a través de la Agenda de Buen Gobierno, se impulsó una estrategia de gobierno digital orientada a fortalecer la transparencia, la eficiencia y el combate a la corrupción en los tres niveles de gobierno (Gil-García *et al.*, 2015). De acuerdo con Cruz-Meléndez (2025) en dicho sexenio se avanzó en la implementación de 935 portales digitales para ampliar el acceso a la información sobre los servicios públicos, agilizar algunos de los trámites administrativos realizados por las empresas y publicar vacantes para ingresar a la administración pública federal.

De acuerdo con Gil-García *et al.* (2015) y Cruz-Meléndez (2025) en la administración de Felipe Calderón (2006-2012) se profundizó la estrategia de digitalización del sector público: el número de sitios gubernamentales aumentó a 6711 en el año 2011; algunas instituciones federales desarrollaron portales con altos niveles de funcionalidad e integración para avanzar en la digitalización de trámites y servicios, se implementó la primera versión de *www.gob.mx* como plataforma integradora de la información federal y se promovieron instrumentos clave como la Ley de Firma Digital, esquemas de interoperabilidad y la transición hacia una administración sin papel. De esta manera, el gobierno electrónico 1.0 se consolidó a nivel federal, sin embargo, en los ámbitos estatal y municipal persistieron limitaciones importantes, ya que muchos portales continuaron siendo predominantemente informativos sin ofrecer la posibilidad de realizar trámites en línea (Valle-Cruz, 2019). En este periodo también comenzó la fase correspondiente al gobierno electrónico 2.0 en México con la incorporación de la segunda generación del internet, las plataformas digitales y las redes sociales (Vera Martínez, 2018). Las redes sociales y los portales de gobierno con ventanillas digitales únicas crecieron en importancia como mecanismos para fortalecer la comunicación gubernamental, la provisión de servicios y la transparencia a nivel federal (Valle-Cruz, 2019; Gil-García *et al.*, 2015).

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la tendencia de digitalización del sector público se consolidó con la Estrategia Digital Nacional 2013-2018, la cual promovió el uso de TIC para mejorar la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta gubernamental. En

este marco, el portal *www.gob.mx* evolucionó como una plataforma integradora de las diferentes instituciones a nivel federal, incorporando herramientas de búsqueda y sistemas que permitieron articular información de los tres niveles de gobierno y ampliar la oferta de servicios digitales (ONU, 2020). También se continuó con el desarrollo de instrumentos propios del gobierno electrónico 2.0, por ejemplo, se implementó el repositorio de aplicaciones móviles del portal que concentró 38 aplicaciones de 17 instituciones federales (Cruz-Meléndez, 2025). A nivel estatal también se observaron avances significativos ya que para 2019, los portales digitales y redes sociales estaban presentes en prácticamente todos los gobiernos estatales (IGDE, 2019). No obstante, el uso efectivo de estas herramientas por parte de la ciudadanía fue relativamente limitado debido a factores como la escasa promoción institucional, la baja confianza en los canales digitales y las brechas de acceso tecnológico entre la población, lo que restringió su impacto en términos de participación ciudadana (Valle-Cruz, 2019).

142 Durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), a partir de la implementación de la Estrategia Digital Nacional publicada en 2021, el uso de las TIC dejó de centrarse exclusivamente en criterios de eficiencia, eficacia y calidad, para orientarse hacia principios como la austeridad, el bienestar y la soberanía tecnológica (Cruz-Meléndez, 2025). Sin embargo, el punto de inflexión en el desarrollo del gobierno electrónico en México no estuvo determinado por una estrategia gubernamental, sino por un factor externo: la llegada de la pandemia de COVID-19. Este fenómeno emergente aceleró de manera significativa la adopción de herramientas digitales por parte del gobierno con la finalidad de monitorear los contagios, difundir información, coordinar campañas de vacunación, así como para la provisión de trámites y servicios mediante medios remotos ante las restricciones de movilidad y las actividades presenciales. De acuerdo con Cruz-Meléndez (2025) los portales gubernamentales y las redes sociales se convirtieron en los principales medios de interacción entre el gobierno y los ciudadanos, por ejemplo, el número de portales gubernamentales pasó de 9466 en el año 2018 a 11 577 en 2024.

En este escenario se comenzaron a implementar herramientas correspondientes al gobierno electrónico 3.0, particularmente aquellas vinculadas al análisis de datos y a la automatización de procesos. Es así como la IA comenzó a incorporarse de manera más visible en la gestión pública de México, principalmente a través de herramientas de atención automatizada y sistemas de comunicación digital. Entre las herramientas más representativas destacaron los *chatbots* implementados por el gobierno federal y algunos gobiernos locales como mecanismos de atención ciudadana durante la emergencia sanitaria. Estas herramientas, basadas en IA y sistemas automatizados de respuesta, permitieron ampliar la cobertura informativa, atender consultas en tiempo real y orientar a la población sobre

síntomas, medidas preventivas y procesos de vacunación. Por ejemplo, *chatbots* como “Susana Distancia”, “Dr. Armando Vacuno” y “Sam Petrino”, ilustran el uso de soluciones de IA para gestionar la interacción con la ciudadanía en un contexto de alta demanda de información (Forbes, 2021; Gobierno de México, 2021; Ochoa, 2020).

Ante la disminución de la emergencia sanitaria el uso de la IA en el sector público mexicano continuó expandiéndose. Por ejemplo, el Registro de Algoritmos del Sector Público del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) señala que, al cierre de 2024, las instituciones públicas en México empleaban 116 algoritmos de IA. Si bien este dato refleja un avance en la incorporación de estas tecnologías, su desarrollo aún es limitado si consideramos en gran número de organizaciones públicas que existen en nuestro país. Asimismo, el 43.1% de los algoritmos registrados se destinan a facilitar la interacción entre el gobierno y la ciudadanía, lo que sugiere que el uso de la IA se concentra principalmente en herramientas como *chatbots*, asistentes virtuales y sistemas de apoyo administrativo, en lugar de aplicarse en procesos más complejos relacionados con la toma de decisiones o el diseño de políticas públicas. En conjunto, esta evidencia apunta a que la adopción de la IA en el sector público mexicano se encuentra en una etapa temprana, caracterizada por iniciativas dispersas y de alcance relativamente limitado.

Esta situación se refleja en evaluaciones comparativas efectuadas a nivel internacional. Por ejemplo, de acuerdo con el *Government AI Readiness Index 2024*, elaborado por Oxford Insights, México presenta un rezago significativo en materia de preparación para la implementación de IA en la provisión de servicios públicos, tanto frente a economías desarrolladas como en comparación con otros países de América Latina. En dicho índice, México se ubica en la posición 71 a nivel global, por debajo de Brasil (36), Chile (44), Uruguay (47), Colombia (55), Perú (60), Costa Rica (61) y Argentina (62) (Oxford Insights, 2024). Este resultado también refleja un deterioro en su desempeño reciente, ya que entre 2021 y 2024 el país descendió 16 posiciones, al pasar del lugar 55 al 71, lo que evidencia dificultades persistentes para consolidar capacidades tecnológicas en este ámbito.

Este desempeño responde a limitaciones en infraestructura tecnológica, capacidades de innovación y disponibilidad de capital humano especializado, así como a debilidades regulatorias, falta de coordinación intergubernamental y deficiencias en las políticas públicas y estrategias que orienten el desarrollo, uso y gobernanza de la IA en el sector público (OECD/CAF, 2022). En este contexto, en los últimos años han surgido diversos proyectos, estrategias y políticas públicas que buscan superar estos desafíos e impulsar la digitalización y el uso de la IA en la gestión pública de México. En consecuencia, resulta pertinente

y necesario examinar dichos esfuerzos, lo cual constituye el eje de análisis del siguiente apartado.

III. Iniciativas para la digitalización y el uso de la IA en el sector público en México

Las recientes iniciativas orientadas a promover la digitalización y la incorporación de la IA en el sector público mexicano se expresan en una combinación de proyectos, estrategias, marcos normativos, repositorios de conocimiento y políticas públicas implementadas a nivel federal y local. En particular, destacan iniciativas como la Propuesta de Agenda Nacional de Inteligencia Artificial 2024–2030, el Repositorio de Algoritmos Públicos del CIDE, la Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos, los Principios de Chapultepec, así como diversas estrategias y políticas públicas impulsadas por gobiernos estatales. El análisis de estas iniciativas resulta relevante no solo para identificar los avances institucionales en materia de gobierno electrónico en México, sino también para comprender sus enfoques, alcances y limitaciones. En este sentido, este apartado examina de manera sistemática dichos esfuerzos, considerando sus objetivos, instrumentos, actores involucrados y mecanismos de implementación, con el fin de evaluar su contribución al fortalecimiento de las capacidades digitales del sector público mexicano y sus implicaciones en términos de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas.

3.1 Propuesta de Agenda Nacional de Inteligencia Artificial 2024-2030 (2024)

El 15 de mayo de 2024 se presentó en el Senado de la República la Propuesta de la Agenda Nacional de Inteligencia Artificial para México 2024-2030. Este documento fue el resultado de un proceso colaborativo coordinado por la Alianza Nacional de Inteligencia Artificial (ANIA) y desarrollado a lo largo de 13 meses. La elaboración de esta propuesta contó con la participación de miembros del senado, especialistas de los sectores público y privado, la academia, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales como la UNESCO y organismos autónomos, así como del público en general. El propósito de esta propuesta es establecer un marco de referencia para impulsar la integración de la IA como motor de inclusión y desarrollo social, económico y educativo, así como de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación (Lagunes *et al.*, 2024). Para ello, esta propuesta retoma la Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial de la UNESCO (2021), organismo que desempeñó un papel funda-

mental en su elaboración y que contribuyó a orientar la iniciativa hacia un desarrollo ético, responsable y equitativo de esta tecnología.

Aunque esta propuesta no se centra de manera específica en el uso de la IA dentro del sector público mexicano, sí establece lineamientos generales que pueden incidir en su desarrollo, regulación y gobernanza. En particular, incorpora elementos relevantes de gobernanza algorítmica, como la propuesta de crear una Agencia Digital Nacional como organismo público descentralizado adscrito al Ejecutivo Federal. Dicha agencia contará con una Oficina de Inteligencia Artificial con atribuciones para llevar a cabo auditorías algorítmicas en distintos niveles de aplicación. Entre sus funciones se debe incluir la evaluación de las capacidades de los modelos, el monitoreo del cumplimiento normativo, la identificación de riesgos emergentes, la investigación de posibles infracciones y el apoyo en la implementación de regulaciones sobre usos prohibidos y sistemas de alto riesgo (Lagunes *et al.*, 2024). Asimismo, se propone la creación de un Comité de Ética orientado a promover un uso responsable de la IA, integrado bajo un enfoque de múltiples actores, multisectorial e interdisciplinario, que permita incorporar diversas perspectivas en la supervisión y orientación de estas tecnologías. En este sentido, se puede afirmar que esta propuesta está alineada implícitamente con el enfoque de “sociedad en el circuito”, en el que los mecanismos de supervisión y toma de decisiones se sustentan en la participación colectiva.

Adicionalmente, la propuesta identifica sectores prioritarios en los que resulta indispensable desarrollar políticas públicas para potenciar el aprovechamiento de la IA bajo un enfoque ético. Entre estos sectores destacan ámbitos clave del sector público como la salud, la educación, los programas sociales y la justicia. Por ejemplo, la propuesta subraya la necesidad de fortalecer las capacidades del Poder Judicial para garantizar un uso ético y responsable de la IA en las funciones de justicia. Para ello, se plantea impulsar procesos de capacitación, la elaboración de directrices y estándares éticos, la implementación de auditorías y mecanismos de evaluación algorítmica, la protección de la privacidad y los derechos humanos, así como mecanismos para promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas en los procesos de impartición de justicia (Lagunes *et al.*, 2024).

De acuerdo con Lagunes *et al.* (2024) la propuesta también contempla las siguientes acciones específicas para la implementación de la IA en el sector público: 1) Capacitación de servidores públicos en todos los niveles de gobierno para promover un uso ético, responsable y con enfoque de derechos humanos, impulsando el desarrollo de casos de uso orientados tanto a la mejora de los servicios a la población como a la optimización de la gestión interna de la administración pública; 2) Se propone establecer principios claros sobre la recopilación, uso y compartición de datos por parte del gobierno, con el fin de garantizar criterios de

transparencia, explicabilidad y auditabilidad en la implementación de soluciones basadas en algoritmos; y 3) Se plantea que las instituciones públicas designen perfiles especializados en talento digital como responsables directos de la supervisión de los sistemas de IA, con el objetivo de asegurar que su implementación en el servicio público se mantenga bajo criterios de seguridad, control y protección para la ciudadanía y el propio gobierno.

En conjunto, la Propuesta de Agenda Nacional de Inteligencia Artificial 2024-2030 representa un avance relevante al articular una visión estratégica y promover principios de gobernanza algorítmica en México. Sin embargo, también presenta limitaciones importantes para orientar de manera efectiva la regulación del uso de la IA en el sector público. Por ejemplo, de acuerdo con Guerrero (2024) esta propuesta privilegia dimensiones económicas y técnicas, dejando en segundo plano una problematización más profunda de los riesgos institucionales y de derechos asociados al uso de esta tecnología. Esto se refleja en la escasa atención a usos potencialmente lesivos, como el reconocimiento e identificación biométrica con fines de perfilamiento, especialmente sensibles en ámbitos como la seguridad pública, la procuración y la impartición de justicia. Asimismo, la propuesta presenta vacíos conceptuales en torno a nociones clave como la transparencia, la rendición de cuentas y la explicabilidad, los cuales no se desarrollan con suficiente precisión y que son muy relevantes cuando la IA se aplica en el ámbito público (Guerrero, 2024). Finalmente, la propuesta menciona de manera tangencial la necesidad de incorporar mecanismos de supervisión humana en la toma de decisiones algorítmicas, pues no desarrolla con claridad su alcance, condiciones de aplicación ni su papel en la garantía de control, responsabilidad y protección de derechos en el ámbito público. En este sentido, más que constituir un marco regulatorio robusto, la propuesta se configura como un punto de partida que requiere ser complementado con instrumentos normativos específicos para los sistemas algorítmicos utilizados por el sector público.

3.2 Registro de Algoritmos del Sector Público del CIDE (2024)

El Registro de Algoritmos del Sector Público fue creado en 2024 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) con la finalidad identificar y sistematizar los algoritmos de IA utilizados por dependencias gubernamentales en los tres niveles que conforman el sector público mexicano. Esta iniciativa es básicamente un repositorio que documenta las características clave de los algoritmos, tales como la institución responsable, el ámbito del poder público, la entidad federativa, las fechas de implementación y actualización, la descripción del sistema, el tipo de tarea que realiza, su modalidad de adquisición, el desarrollador y su costo. Su objetivo central es generar insumos que permitan evaluar, des-

de una perspectiva descriptiva, el grado de alineación de los algoritmos utilizados con principios fundamentales del servicio público como la transparencia, la rendición de cuentas y el uso responsable de la información (CIDE, s. f.). De acuerdo con César Rentería, uno de los responsables del proyecto, la construcción del repositorio se sustentó principalmente en solicitudes de acceso a la información y recursos de revisión dirigidos a instituciones públicas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), complementados con la revisión de reportes, notas periodísticas y una consulta al público en general (Riquelme, 2023). Al cierre de 2024, el registro contabilizaba 116 algoritmos públicos en operación.

En términos analíticos, el GPAI (2025) señala que los registros o repositorios de algoritmos públicos constituyen uno de los principales instrumentos de transparencia algorítmica del sector público por el lado de la oferta, ya que promueven la divulgación proactiva de información sobre los algoritmos utilizados, sin depender de solicitudes específicas. Aunque el repositorio del CIDE no es una iniciativa gubernamental, sino académica, puede inscribirse en esta categoría en la medida en que contribuye a la difusión sistemática de información sobre el uso de algoritmos en el ámbito público, fortaleciendo así la transparencia y las condiciones para el escrutinio de la ciudadanía y la rendición de cuentas.

La transparencia algorítmica constituye un primer paso indispensable para avanzar hacia esquemas de gobernanza algorítmica efectivos, responsables y éticos. En este sentido, el repositorio del CIDE no solo favorece la apertura de información, sino que también sienta las bases para la institucionalización de prácticas de supervisión, evaluación y control de los sistemas de IA en el sector público. Al visibilizar qué algoritmos se utilizan, cómo operan y en qué condiciones son implementados, esta iniciativa contribuye a reducir la opacidad algorítmica, habilitar el escrutinio público y generar evidencia para el diseño de marcos regulatorios más robustos. Por ello, dicho repositorio además de considerarse como una herramienta de transparencia se puede considerar como una iniciativa para avanzar en la construcción de una gobernanza algorítmica en México.

No obstante, al tratarse de un esfuerzo de carácter académico y no de una iniciativa institucionalizada, esta iniciativa presenta una limitación estructural relevante pues carece de efectos vinculantes en la formulación de políticas públicas, la regulación y la toma de decisiones en el sector público. Esta condición restringe su capacidad para consolidarse como un instrumento efectivo de transparencia y gobernanza algorítmica, en la medida en que su uso dependerá de la voluntad de las propias instituciones públicas y no de obligaciones normativas. Asimismo, la ausencia de mecanismos formales que obliguen a las dependencias a reportar, actualizar y estandarizar la información limita su alcance, cobertura y sostenibilidad a lo largo del tiempo. En este sentido, aunque el repositorio constituye

un avance significativo para hacer visible del uso de la IA en el sector público mexicano, su potencial transformador depende de su eventual articulación con marcos regulatorios, políticas públicas y dispositivos institucionales que lo integren como una herramienta obligatoria dentro de los esquemas de gobernanza.

3.3 Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos (2025)

La promulgación de la Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos y Corrupción, en julio de 2025, constituye uno de los esfuerzos más recientes por reconfigurar la administración pública mexicana en el marco de la simplificación administrativa y la transformación digital. Esta ley sustituye a la Ley General de Mejora Regulatoria de 2018 que estableció un marco para la simplificación de trámites y la coordinación de políticas administrativas entre los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, sus resultados fueron heterogéneos, ya que las capacidades de implementación variaron significativamente a nivel territorial, especialmente en el ámbito municipal, donde persistieron limitaciones técnicas y financieras.

148

La Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos tiene como objetivo principal la creación de una serie de instrumentos para eliminar costos burocráticos que faciliten el acceso y obtención de trámites y servicios para la ciudadanía y el sector productivo, estos instrumentos son: el Modelo Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos; el Modelo Nacional para la Digitalización; el Modelo Nacional de Homologación de Trámites y Servicios, Compartición de Soluciones Tecnológicas y Desarrollo de Capacidades Públicas; el Modelo Nacional de Atención Ciudadana; el Repositorio Nacional de Tecnología Pública; la Llave MX como el mecanismo de autenticación e identificación en medios digitales; el Portal Ciudadano Único de Trámites y Servicios; y el Expediente Digital Ciudadano (Gobierno de México, 2016).

Esta serie de instrumentos y el carácter general de dicha ley la convierten en un referente de coordinación sin precedentes ya que establece lineamientos obligatorios para los tres órdenes de gobierno con el fin de estandarizar y modernizar la gestión pública. Uno de sus ejes centrales es la digitalización obligatoria de trámites y servicios que se articulará a través de un modelo de ventanilla única digital para simplificar la interacción entre el gobierno y la ciudadanía. El proceso de implementación de esta ley está coordinado por la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (ATDT). En conjunto, la ley se estructura en cuatro ejes: 1) reducción de requisitos, trámites y tiempo de respuesta, 2) digitalización de procesos administrativos, 3) accesibilidad y gratuidad con enfoque incluyente, y 4) fortalecimiento de capacidades digitales institucionales.

Con ello, la ley busca avanzar hacia la construcción de un Estado interoperable, más eficiente, transparente y centrado en la ciudadanía, y contribuir a la

reducción de la corrupción. Desde una perspectiva analítica, esta ley se inscribe en la trayectoria de reformas orientadas a la consolidación del gobierno electrónico 2.0, particularmente mediante la implementación de ventanillas únicas y portales unificados. No obstante, su alcance trasciende la simple digitalización de trámites, al impulsar la integración de sistemas, la interoperabilidad de bases de datos y la automatización de procesos administrativos, por lo que también se encuentra en línea con los postulados del gobierno electrónico 3.0, caracterizados por un uso más intensivo de datos y tecnologías avanzadas para la gestión pública.

Aunque esta la ley no regula explícitamente la IA, ya que este concepto no aparece en ninguna parte del documento, sí crea indirectamente las condiciones institucionales y tecnológicas para su adopción y regulación en el sector público mexicano principalmente a través de tres componentes clave. En primer lugar, la ley establece normas para la automatización de trámites, donde el uso de algoritmos permite la validación automática de documentos, la resolución de procedimientos estandarizados y el prellenado de formularios, sustituyendo tareas repetitivas tradicionalmente realizadas por servidores públicos. En segundo lugar, la ley estipula el fortalecimiento de la interoperabilidad y el uso intensivo de datos para la detección de inconsistencias, la identificación de riesgos y la optimización de procesos decisionales, lo cual se puede lograr a partir de la IA. Finalmente, la ley regula e impulsa el desarrollo de plataformas de gobierno digital orientadas a la atención ciudadana, donde herramientas como *chatbots*, sistemas de recomendación y servicios personalizados automatizados pueden ser utilizados para ampliar la capacidad de respuesta del Estado.

En este sentido, resulta fundamental subrayar que la ley adopta una lógica institucional centrada en la simplificación administrativa y la eficiencia operativa, más que en la regulación. En otras palabras, dentro de esta ley, esta tecnología es concebida como un instrumento de la modernización gubernamental, pero no como un objeto de regulación en sí mismo. Esta orientación implica que aspectos clave de la gobernanza algorítmica como la transparencia de los sistemas, la explicabilidad de las decisiones automatizadas, la evaluación de impactos o los mecanismos de rendición de cuentas, no se encuentran desarrollados de manera explícita en el marco normativo. Esta omisión genera un conjunto de vacíos especialmente relevantes en términos de la gobernanza de la IA en el sector público. La ausencia de lineamientos claros sobre el uso de algoritmos en la toma de decisiones públicas abre la posibilidad de que sistemas automatizados sean implementados sin garantías suficientes en materia de equidad, transparencia o control democrático. Asimismo, la falta de mecanismos institucionalizados para evaluar los riesgos asociados a la IA, como los sesgos algorítmicos o el uso indebido de datos personales, puede derivar en efectos no deseados sobre

determinados grupos sociales, reproduciendo o amplificando desigualdades y procesos de exclusión existentes.

En conclusión, se puede interpretar que la Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos es un punto de inflexión en la evolución del gobierno electrónico en México, al consolidar un marco institucional que acelera la adopción de las TIC en el sector público. Sin embargo, lejos de ser una ruptura con modelos previos, la ley refleja una continuidad en la forma en que el Estado incorpora estas tecnologías: como una herramienta para mejorar la eficiencia y la gestión, pero sin transformar de manera sustantiva las estructuras institucionales ni atender plenamente las implicaciones de su uso en términos de gobernanza y regulación. De este modo, la IA se integra en el aparato estatal como una extensión del proceso de digitalización, más que como un elemento que reforma por completo las lógicas y procesos de la acción pública.

3.4 Principios de Chapultepec (2026)

150

El 29 de enero de 2026, la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI), en coordinación con la ATDT presentó los Principios de Chapultepec. Esta iniciativa está orientada a establecer lineamientos éticos y de buenas prácticas para orientar decisiones de política pública para el desarrollo y uso de la IA en las organizaciones que conforman el sector público en México. Por lo tanto, esta iniciativa gubernamental puede considerarse como la primera a nivel federal que está orientada exclusivamente a delinear un marco de referencia para la gobernanza de la IA en el ámbito público.

Esta iniciativa parte del reconocimiento de que la IA tiene un carácter doble: por un lado, puede contribuir a la construcción de un país más justo, equitativo y sustentable; por otro, puede reproducir y profundizar desigualdades, generar nuevas formas de discriminación y afectar derechos fundamentales (Gobierno de México, 2026). Para hacer frente a esta dualidad se definen diez principios que buscan servir como marco orientador o “hoja de ruta” para el diseño de políticas públicas, regulaciones e instrumentos para promover una innovación responsable que contribuya al bienestar social, la inclusión y la soberanía tecnológica del país (Pantoja, 2026). Aunque cada uno de estos principios constituye una referencia relevante para normar el uso e implementación de la IA en el sector público, los principios 1, 2, 3, 4, 6 y 10 son particularmente importantes para avanzar en la construcción de un modelo de gobernanza algorítmica, ya que establecen los criterios clave en materia de responsabilidad humana, explicabilidad, participación colectiva, evaluación de impactos y gestión de los datos.

El primer principio señala que el uso de la IA, tanto en el sector público como en el privado, debe contribuir a la protección y ampliación de los derechos huma-

nos, evitando decisiones automatizadas que puedan generar exclusión o reproducir desigualdades históricas, este enfoque coincide con las recomendaciones éticas promovidas por la UNESCO (2021). El segundo principio de esta iniciativa establece que toda decisión pública apoyada por sistemas de IA debe contar con responsables humanos claramente identificables, en línea con el enfoque de “humano en el circuito”. Asimismo, enfatiza la necesidad de contar con marcos institucionales claros que delimiten con precisión quién diseña, quién decide, quién supervisa y quién asume la responsabilidad por los impactos negativos de esta tecnología. Por su parte, el tercer principio se centra en la explicabilidad al plantear que es indispensable que la ciudadanía conozca en todo momento cuándo una decisión ha sido apoyada por un sistema automatizado y pueda comprender cómo se llegó a dicho resultado, así como su respectiva justificación. Esto resulta fundamental para garantizar la transparencia, el control democrático y la protección de derechos, ya que sin ello se limita la posibilidad de auditoría y de impugnación.

El cuarto principio introduce la noción de gobernanza colectiva de la IA basada en la participación y el diálogo entre múltiples actores como la ciudadanía, la academia, las comunidades, las organizaciones sociales y el sector privado, lo que se alinea con el enfoque de “sociedad en el circuito”. El sexto principio incorpora la perspectiva de la evaluación de impacto algorítmico al subrayar la importancia de evaluar de manera sistemática los efectos sociales, territoriales y ambientales derivados de la implementación de la IA en políticas y programas públicos. Finalmente, el décimo principio plantea la necesidad de establecer un esquema de gobernanza de datos públicos mediante reglas claras sobre su uso, protección, acceso y control, lo cual resulta fundamental para prevenir abusos, reducir asimetrías en la información y fortalecer la confianza ciudadana en el uso de esta tecnología en el ámbito estatal.

Una de las principales debilidades de esta iniciativa radica en que los principios conservan un carácter general y declarativo al no estar acompañados de instrumentos concretos que orienten su implementación efectiva. A ello se suma la falta de carácter vinculante de los principios, pues se plantean como lineamientos voluntarios para que las organizaciones públicas adopten las diferentes medidas. En este sentido, más que constituir una política pública o un marco normativo propiamente dicho, los Principios de Chapultepec se configuran como un referente inicial que busca incentivar y aportar al debate público y sentar bases conceptuales, pero que aún requiere traducirse en disposiciones operativas, mecanismos institucionales y regulaciones específicas para incidir de manera efectiva en la gobernanza de la IA en el sector público.

3.5 Iniciativas locales

La Ciudad de México (CDMX) se posiciona como la entidad federativa líder en el uso de IA en el sector público en México, ya que, de acuerdo con el Registro de Algoritmos del CIDE, al cierre de 2024 contaba con 11 algoritmos públicos en operación. Derivado de esta dinámica, en octubre de 2024 se publicó el *Acuerdo mediante el cual se aprueba la iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley para el Uso de Inteligencia Artificial y el Tratamiento de Datos Personales por Sujetos Obligados en la Ciudad de México*. Esta iniciativa tiene como finalidad definir principios, normas y procedimientos orientados a proteger los datos personales frente al desarrollo y uso de sistemas de IA en el sector público de la ciudad, y su aplicación abarca a todas las instituciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos (INFO CDMX, 2024).

152

Este proyecto de ley establece un conjunto de principios y normas orientadas a garantizar una gobernanza responsable de la IA en el sector público (INFO CDMX, 2024). Entre los más relevantes se encuentra el principio del consentimiento informado que obliga a las instancias públicas a comunicar a la ciudadanía de manera clara el uso de datos personales y a obtener su autorización explícita. También destaca el principio de no discriminación que exige que los sujetos obligados cuenten con mecanismos para prevenir y mitigar sesgos algorítmicos mediante la revisión de datos y modelos utilizados. Asimismo, se incorpora el principio de rendición de cuentas que implica que las instituciones públicas asuman las consecuencias de las decisiones apoyadas por IA y establezcan mecanismos de gestión de riesgos y auditorías algorítmicas. De igual forma, se destacan el principio de explicabilidad que exige que los sujetos obligados cuenten con un portafolio de evidencias para que las decisiones tomadas por los algoritmos utilizados sean posibles de explicar a los ciudadanos y a cualquier otro actor. En esta propuesta de ley también se establece el principio de auditabilidad, que busca asegurar que las organizaciones que implementan sistemas de IA programen las auditorías algorítmicas necesarias para la gestión de riesgos y la revisión de los modelos. Igualmente, se destaca el principio de supervisión humana de las decisiones algorítmicas a lo largo del ciclo de vida de los sistemas, especialmente en contextos de alta autonomía. Finalmente, resalta el principio de transparencia algorítmica que promueve la trazabilidad, el acceso a la información y el conocimiento por parte de la ciudadanía sobre el uso de estos sistemas y sus implicaciones.

En conjunto, y a la espera de su implementación efectiva, esta iniciativa se posiciona como uno de los esfuerzos más avanzados en materia de gobernanza de la IA en el sector público en México, al establecer una base normativa que articula mecanismos de rendición de cuentas, protección de derechos y control institucional, elementos clave para orientar el uso responsable, transparente y supervisado de esta tecnología.

En abril de 2025 se presentó en el congreso del estado de Nuevo León la *Iniciativa por la que se expide la Ley que regula la Inteligencia Artificial en el Estado de Nuevo León*, con el objeto de brindar mayor seguridad a los ciudadanos. Dicha iniciativa tiene el objetivo de establecer un marco normativo integral para el desarrollo, implementación, regulación y supervisión de la IA para asegurar que su utilización sea ética, segura, transparente y responsable, fomentando la innovación sin vulnerar los derechos humanos ni los principios éticos (H. Congreso del Estado de Nuevo León, 2025). Uno de los puntos más destacados de esta iniciativa en términos de gobernanza es que se plantea que la ley sea de carácter obligatorio para cualquier organización o individuo que pertenezca tanto al sector privado como al sector público. También se plantea la creación del Instituto Estatal de Inteligencia Artificial como una institución autónoma encargada de regular y supervisar el cumplimiento de esta ley y sus normativas derivadas.

Otro de los puntos más destacados de la iniciativa es la clasificación de los sistemas de IA en tres categorías: de bajo riesgo, de alto riesgo y prohibidos (H. Congreso del Estado de Nuevo León, 2025). Esta clasificación es importante, ya que los sistemas de alto riesgo deberán someterse a un proceso riguroso que implica evaluaciones de impacto algorítmico y auditorías periódicas, así como la presentación de informes de riesgos identificados y las respectivas medidas implementadas para mitigarlos. Por otro lado, los sistemas prohibidos son aquellos que vulneren los derechos humanos, introduzcan mecanismos de manipulación o sean utilizados para la vigilancia masiva desproporcionada. Para ello, esta iniciativa también plantea la creación de un Observatorio Ciudadano de Inteligencia Artificial de carácter independiente que será el encargado de evaluar el impacto social, ambiental y económico de los sistemas implementados, garantizar los mecanismos de transparencia y promover la participación ciudadana en la supervisión. De esta manera, esta iniciativa se encuentra en línea con el principio de gobernanza colaborativa o de la “sociedad en el circuito” planteada por la literatura académica.

En marzo de 2026 el Congreso mexiquense aprobó reformas a la Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios para incorporar el uso de la IA en el gobierno con la finalidad de hacer más ágiles, accesibles y eficientes los trámites y servicios públicos (Monroy, 2026). Con esta reforma se pretende automatizar una serie de trámites y procesos para eliminar largas filas, combatir

la corrupción, detectar oportunamente algunas enfermedades, crear modelos de aprendizaje personalizado y realizar análisis predictivos en materia de seguridad (Congreso del Estado de México, 2026). Para ello, la Agencia Digital del Estado de México fue designada como la instancia responsable de desarrollar, operar y promover sistemas automatizados en el sector público del estado con criterios estandarizados claramente definidos, así como de establecer los lineamientos regulatorios en materia de transparencia, explicabilidad y mitigación de riesgos. Adicionalmente, esta reforma contempla la creación de un registro de las aplicaciones de IA que serán implementadas por las organizaciones gubernamentales a nivel estatal y municipal (Congreso del Estado de México, 2026). A reserva de conocer los detalles de los lineamientos regulatorios, esta iniciativa posiciona al Estado de México, junto con la CDMX, como una de las primeras entidades del país en reconocer e incorporar la IA dentro de un marco normativo para su uso en la administración pública.

En marzo de 2026 el estado de Guanajuato presentó la estrategia denominada “CercanIA” encabezada por el Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad (IDEA Guanajuato). Esta iniciativa tiene entre sus principales objetivos capacitar a los servidores públicos para que utilicen la IA de forma ética y responsable en sus respectivas funciones, habiendo capacitado hasta la fecha a más de 11 mil servidores públicos (Vive Guanajuato Noticias, 2026). Con ello, el estado se adhiere a la hoja de ruta de la UNESCO sobre ética en IA, convirtiéndose en el primer estado del país en sumarse a dichas recomendaciones. No obstante, aún no se dispone de información detallada sobre los principios, lineamientos o mecanismos específicos que orientarán su implementación en el servicio público, por lo que será necesario esperar a su desarrollo para evaluar su impacto sobre la gobernanza de la IA.

IV. Discusión y conclusiones

El proceso de digitalización del sector público en México se ha caracterizado por avances graduales, una adopción heterogénea y persistentes debilidades institucionales que han limitado su consolidación. Desde inicios de la década de 2000, las distintas reformas y estrategias impulsadas han permitido consolidar, en términos generales, la fase correspondiente al gobierno electrónico 1.0, tanto a nivel federal como en buena parte de las entidades federativas, mediante la implementación de portales gubernamentales orientados a la provisión de información y la realización de trámites básicos. Posteriormente, se han registrado avances relevantes hacia el gobierno electrónico 2.0, particularmente a través del uso de redes

sociales, plataformas integradoras y esquemas de ventanilla única. No obstante, esta fase aún presenta limitaciones importantes, especialmente en lo relativo a la interoperabilidad y a la funcionalidad plena de los servicios digitales. En este contexto, la Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos (2025) representa un intento por subsanar estas deficiencias estructurales, al establecer mecanismos de coordinación, estandarización y digitalización obligatoria.

La pandemia de COVID-19 constituyó un punto de inflexión que aceleró de manera significativa los procesos de digitalización en el sector público en México. Ante la necesidad de garantizar la continuidad de los servicios gubernamentales, las instituciones públicas adoptaron de forma urgente diversas herramientas digitales, fortaleciendo así los componentes del gobierno electrónico 2.0. Paralelamente, este contexto favoreció la incorporación incipiente de tecnologías asociadas al gobierno electrónico 3.0, en particular la IA fue utilizada principalmente para el monitoreo de la emergencia sanitaria y la atención ciudadana mediante *chatbots* y asistentes virtuales. Sin embargo, estas implementaciones se llevaron a cabo, en gran medida, en ausencia de marcos regulatorios y de gobernanza adecuados, lo que evidenció un desfase entre el desarrollo tecnológico y la capacidad institucional para regularlo. Aun después de la pandemia, estas tecnologías se han mantenido en uso, reproduciendo en buena medida las mismas limitaciones normativas con las que fueron introducidas.

En los últimos tres años, se ha observado un creciente interés por parte de distintos actores en avanzar hacia la construcción de marcos de gobernanza de la IA en el sector público mexicano. Iniciativas como la Propuesta de Agenda Nacional de Inteligencia Artificial 2024–2030, el Registro de Algoritmos del Sector Público del CIDE, la Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos, los Principios de Chapultepec y diversas propuestas a nivel estatal reflejan esfuerzos incipientes, pero relevantes, en esta dirección. El análisis comparado de estas iniciativas permite identificar avances desiguales y vacíos importantes en relación con los componentes fundamentales de la gobernanza algorítmica, los cuales se discuten a continuación.

En primer lugar, la incorporación de salvaguardas éticas constituye uno de los elementos fundamentales para sentar las bases de la gobernanza algorítmica, en la medida en que permiten garantizar que los sistemas de IA contribuyan al fortalecimiento de los derechos humanos, los valores democráticos y el interés público. En este sentido, la Propuesta de Agenda Nacional de Inteligencia Artificial 2024–2030 es la única de las iniciativas analizadas que incorpora de manera explícita los principios contenidos en la Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial de la UNESCO (2021). Por su parte, las demás iniciativas analizadas retoman varios de estos planteamientos de manera implícita, aunque carecen de un componente ético claramente definido. Esta ausencia limita la

capacidad de orientar el desarrollo y uso de la IA a partir de criterios normativos que permitan prevenir riesgos asociados a la discriminación, la exclusión, la vulneración de derechos y otros efectos adversos derivados de la toma automatizada de decisiones.

En segundo lugar, la transparencia algorítmica es uno de los elementos fundamentales para sentar las bases de la gobernanza algorítmica en la medida en que implica mecanismos para acceder a información sobre el funcionamiento y el desempeño de los sistemas algorítmicos. El Registro de Algoritmos del Sector Público de CIDE constituye el esfuerzo más sólido en esta materia, al visibilizar el uso de sistemas algorítmicos en el sector público y generar información sistematizada sobre sus características. De manera complementaria, las reformas en el Estado de México incorporan la creación de registros institucionales, lo que apunta hacia una posible institucionalización de este principio. La propuesta de la CDMX tiene un enfoque más general de la transparencia algorítmica en el sector público al no proponer ningún instrumento concreto para alcanzarla. En las otras iniciativas analizadas la transparencia se limita al uso de datos y no se extiende plenamente a los sistemas algorítmicos, lo que restringe su alcance como mecanismo de control y rendición de cuentas.

156

En tercer lugar, la explicabilidad es otro elemento central de la gobernanza algorítmica ya que permite interpretar y comprender el funcionamiento de los algoritmos y justificar sus decisiones de manera verificable. Este punto se encuentra escasamente desarrollado en el conjunto de iniciativas analizadas, ya que solamente los Principios de Chapultepec y la propuesta normativa de la Ciudad de México incorporan de manera explícita este principio, enfatizando que es necesario que las organizaciones públicas cuenten con los mecanismos necesarios, como portafolios de evidencias, para que la sociedad en general pueda comprender el funcionamiento y los resultados de los algoritmos. Aunque el Registro de Algoritmos del Sector Público del CIDE tiene una fortaleza en términos de transparencia algorítmica, no registra los códigos fuente de los algoritmos incorporados, a diferencia de muchos repositorios a nivel mundial, por lo que su aportación a la explicabilidad es nula. La ausencia de este elemento en otras iniciativas limita significativamente la posibilidad de ejercer un escrutinio efectivo sobre los sistemas de IA y debilita las condiciones para una rendición de cuentas sustantiva.

En cuarto lugar, la rendición de cuentas representa otro elemento fundamental de la gobernanza algorítmica pues implica la creación de los mecanismos necesarios para que los servidores u operadores públicos se hagan responsables de las decisiones y resultados de los algoritmos. Respecto a este punto, las iniciativas analizadas presentan avances puntuales, aunque aún insuficientes. La propuesta de la Ciudad de México destaca por establecer de manera explícita

la responsabilidad institucional sobre las decisiones apoyadas por IA. Otras iniciativas incorporan este principio de forma indirecta mediante el enfoque de “humano en el circuito”. En este sentido, la Agenda Nacional de Inteligencia Artificial 2024–2030 Agenda propone que las instituciones públicas cuenten en su estructura organizacional con una persona responsable de la supervisión de los sistemas de IA. Igualmente, los Principios de Chapultepec proponen que toda decisión pública apoyada por sistemas de IA debe contar con responsables humanos claramente identificables. Sin embargo, este enfoque tiende a concentrar la intervención humana en etapas finales del proceso, sin cuestionar de fondo la dependencia estructural de los sistemas automatizados. En contraste, el enfoque de “IA en el circuito”, que posiciona a la tecnología como herramienta de apoyo y no como sustituto de la deliberación pública, permanece ausente en las propuestas analizadas

En quinto lugar, las auditorías algorítmicas y las evaluaciones de impacto constituyen elementos centrales de la gobernanza algorítmica en el sector público en la medida en que permiten evaluar la calidad de los datos y los algoritmos utilizados, la lógica subyacente de los modelos, sus efectos en los procesos de decisión e impactos sociales. En este sentido, la Agenda Nacional de Inteligencia Artificial 2024–2030 propone la creación de una Oficina de Inteligencia Artificial encargada de realizar este tipo de evaluaciones. Por su parte, los Principios de Chapultepec establecen las evaluaciones de impacto como uno de sus elementos centrales. También, la propuesta de la CDMX establece que las organizaciones públicas deben programar las auditorías algorítmicas necesarias. Finalmente, la propuesta del estado de Nuevo León también establece que aquellas instancias públicas que utilizan sistemas calificados como de alto riesgo deben someterse a un proceso riguroso que implica evaluaciones de impacto algorítmico y auditorías periódicas. No obstante, la implementación efectiva de estas herramientas dependerá de la existencia de capacidades técnicas, marcos normativos claros y mecanismos institucionales que garanticen su aplicación sistemática.

El sexto lugar, el principio de la “sociedad en el circuito” o de gobernanza colectiva es otro de los elementos importantes para avanzar hacia la creación de un marco de gobernanza de la IA en el sector público, ya que plantea que los diferentes actores que conforman la sociedad y las partes interesadas se encarguen de supervisar, monitorear y evaluar el uso de esta tecnología. Este elemento se encuentra presente en la iniciativa de la Agenda Nacional de Inteligencia Artificial 2024–2030 y en la iniciativa de la CDMX, en las cuales se menciona que el uso responsable de la IA en el sector público debe estar sustentado en un enfoque que involucre a múltiples actores, multisectorial e interdisciplinario. Sin embargo, su desarrollo es aún limitado y carece de mecanismos concretos que permitan traducir en la participación de múltiples actores en procesos efectivos

de supervisión y toma de decisiones Las otras iniciativas analizadas no mencionan explícitamente este principio.

En séptimo lugar, otra característica necesaria para la gobernanza algorítmica en el sector público es que exista una organización encargada de dicha gobernanza, con independencia administrativa y técnica para llevar a cabo las regulaciones, lineamientos, recomendaciones, auditoria y evaluaciones. En este sentido, la propuesta de la Agenda Nacional de Inteligencia Artificial 2024-2030 menciona la creación de una Agencia Digital Nacional como organismo público descentralizado con una Oficina de Inteligencia Artificial encargada de la supervisión de los algoritmos y de las auditorias. La Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos establece que el proceso sea coordinado por la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones. La propuesta del estado de Nuevo León plantea la creación del Instituto Estatal de Inteligencia Artificial como una institución autónoma encargada de regular y supervisar el cumplimiento de esta ley y sus normativas derivadas. Finalmente, en la propuesta del Estado de México se designó a la Agencia Digital del Estado de México como la responsable de desarrollar, operar y promover sistemas automatizados en el sector público. Sin embargo, la efectividad de estas instituciones dependerá de su autonomía, capacidades técnicas y grado de articulación con otros niveles de gobierno.

Es importante mencionar que el alcance de cada una de las iniciativas analizadas dependerá de su implementación efectiva. Hasta el momento las iniciativas que se encuentran en etapa de implementación son el Registro de Algoritmos del Sector Público de CIDE, la Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos, las reformas a la Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios y la estrategia “CercanIA” implementada en Guanajuato. Por su parte, los Principios de Chapultepec no tienen un proceso de implementación como tal ya que son solamente una guía. Las demás iniciativas analizadas son solamente propuestas que aún se discuten y analizan.

En conjunto, los hallazgos del análisis sugieren que México se encuentra en una etapa temprana en la construcción de un marco integral de gobernanza de la IA en el sector público. Si bien existen avances relevantes en términos de principios, diagnósticos e iniciativas, estos se caracterizan por su carácter fragmentado, no vinculante y, en muchos casos, incipiente. La evidencia analizada permite sostener que la incorporación de la IA en el sector público mexicano no constituye, hasta el momento, una ruptura sustantiva con los modelos tradicionales de gestión pública. Por el contrario, se inserta en una trayectoria de cambio incremental asociada al desarrollo del gobierno electrónico, en la que las nuevas tecnologías tienden a reproducir, y en algunos casos a profundizar, las limitaciones estructurales existentes, como la fragmentación institucional, las brechas

de capacidades y la débil coordinación intergubernamental. En este sentido, más que una transformación disruptiva, la IA representa una reconfiguración gradual de las capacidades estatales, cuyos efectos dependerán, en gran medida, de la capacidad del Estado para desarrollar marcos de gobernanza que garanticen un uso transparente, responsable y orientado al interés público.

Referencias

- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (s. f.). *Repositorio de algoritmos públicos*. <https://algoritmospublicos.cide.edu/>
- Congreso del Estado de México. (2026, 24 de febrero). *Comunicado 1637*. <https://www.congresoedomex.gob.mx/boletin/54868462-f9eb-4ee8-8dc1-59afccfa56dd#:~:text=La%20iniciativa%20dispone%20que%20se%20genere%20un,para%20controlar%20y%20fomentar%20su%20uso%20en>
- Cruz-Meléndez, C. (2025). “Gobierno Electrónico en México, Continuidad y Terminación. Análisis desde las Políticas Públicas”. *Gobierno y Administración Pública*, (9), 47-64. <https://doi.org/10.29393/GP9-4GECC10004>
- De Sousa, W. G., de Melo, E. R. P., Bermejo, P. H. D. S., Farias, R. A. S., & Gomes, A. O. (2019). “How and where is artificial intelligence in the public sector going? A literature review and research agenda”. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101392. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.07.004>
- Di Maio, A. (2009, December 21). *It is time to look at government 3.0 (or better understand 2.0)*. Gartner. https://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2009/12/21/it-is-time-to-look-at-government-3-0/
- Eubanks, V. (2017). *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. St. Martin’s Press.
- Forbes. (2021). Dr. Armando Vaccuno, el chatbot que te dice dónde y cuándo vacunarte. <https://www.forbes.com.mx/dr-armando-vaccuno-el-chatbot-que-te-dice-donde-y-cuando-vacuna/>
- Gil-García, J. R., Sandoval-Almazán, R., & Luna-Reyes, L. F. (2015). *Avances y retos del gobierno digital en México*. Universidad Autónoma del Estado de México; Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Gobierno de México. (2021). *Nuevo asistente virtual atiende dudas sobre vacunación contra COVID-19*. <https://www.gob.mx/salud/prensa/193-nuevo-asistente-virtual-atiende-dudas-sobre-vacunacion-contra-covid-19>
- Gobierno de México. (2025). Ley Nacional para Eliminar Trámites Burocráticos. *Diario Oficial de la Federación*, 16 de julio de 2025.
- Gobierno de México. (2026). *Principios de Chapultepec: Declaración de ética y buenas prácticas para el uso y desarrollo de la Inteligencia Artificial*. <https://secihtl.mx/ciencia-y-humanidades/principios-de-chapultepec-declaracion-de-etica-y-buenas-practicas-para-el-uso-y-desarrollo-de-la-inteligencia-artificial/>

- GPAL. (2025). *Transparencia algorítmica en el sector público: Un informe sobre el estado del arte de los instrumentos de transparencia algorítmica*. Global Partnership on Artificial Intelligence.
- Guerrero, M. (2024, 25 de mayo). “Agenda Nacional de Inteligencia Artificial: aciertos y oportunidades”. *El Sol de México*. <https://oem.com.mx/elsoldemexico/analisis/agenda-nacional-de-inteligencia-artificial-aciertos-y-oportunidades-13033655>
- H. Congreso del Estado de Nuevo León. (2025). *Iniciativa por la que se expide la Ley que Regula la Inteligencia Artificial en el Estado de Nuevo León, con el objeto de brindar mayor seguridad a los ciudadanos* (Expediente: 19793/LXXVII). <https://vlex.com.mx/vid/iniciativa-congreso-nuevo-leon-1080134530>
- IGDE. (2019). *Índice de Gobernanza Estatal Digital (2019): Trámites y servicios en línea para hacer clic con la ciudadanía*. Data Lab Mx, Universidad Iberoamericana y Equide. http://www.igde.datalabmx.com/documents/igde_reporte.pdf
- INFO CDMX. (2024). Acuerdo mediante el cual se aprueba la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Gobernanza Digital e Inteligencia Artificial de la Ciudad de México (Acuerdo 5038/SO/03-10/2024).
- Kuziemski, M., & Misuraca, G. (2020). “AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings”. *Telecommunications Policy*, 44(6), 101976. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101976>
- Lagunes, A., Martínez, Y., Cárdenas, C., De la Peña, S., Mancilla, D., Xilotl, R., Sánchez, O., Moguel, A., & Cárdenas, J. (2024, mayo). *Propuesta de Agenda Nacional de la Inteligencia Artificial para México (2024-2030)*. Alianza Nacional de Inteligencia Artificial (ANIA). <https://www.ania.org.mx/>
- Lips, M. (2012). “E-government is dead: Long live public administration 2.0”. *Information Polity*, 17(3-4), 239-250. <https://doi.org/10.3233/IP-120292>
- Massal, J., & Sandoval, C. (2010). “Gobierno electrónico. ¿Estado, ciudadanía y democracia en Internet?” *Análisis Político*, 23(68), 3-25. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052010000100001
- Misuraca, G., Barcevicus, E., & Codagnone, C. (2020). *Exploring digital government transformation in the EU: Understanding public sector innovation in a data-driven society*. Joint Research Centre. <https://econpapers.repec.org/paper/iptiptwpa/jrc121548.htm>
- Moncayo-Vives, G., Ros-Medina, J. L., & Mayor Balsas, J. M. (2025). “Democracia (re)potenciada: La inteligencia artificial como catalizadora del Gobierno Abierto en América Latina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (93), 168-204. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n93.a468>
- Monroy, B. (2026, 11 de marzo). “Edomex usará Inteligencia Artificial para agilizar trámites del gobierno”. *AD Noticias*. <https://adnoticias.mx/edomex-ia-tramites-gobierno/>
- Nam, T. (2019). “Determinants of local public employee attitudes toward government innovation: Government 3.0 in Korea”. *International Journal*

- of *Public Sector Management*, 32(4), 418-434. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2018-0134>
- Ochoa, M. (2020). *El chatbot como herramienta esencial para combatir una pandemia: Caso del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León*. ITMastersmag. <https://www.itmastersmag.com/noticias-analisis/el-chatbot-como-herramienta-esencial-para-combatir-una-pandemia-caso-del-municipio-de-san-pedro-garza-garcia-nuevo-leon/>
- OECD/CAF. (2022). *Uso estratégico y responsable de la inteligencia artificial en el sector público de América Latina y el Caribe*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5b189cb4-es>
- ONU. (2020). *United Nations E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. https://www.redgealc.org/site/assets/files/12071/2020_un_e-government_survey_full_report.pdf
- Oxford Insights. (2024). *Government AI Readiness Index 2024*. <https://oxfordinsights.com/ai-readiness/ai-readiness-index/>
- Pantoja, S. (2026, 29 de enero). “Presentan declaración de ética y buenas prácticas de Inteligencia Artificial; este es el decálogo”. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/economia/2026/1/29/presentan-declaracion-de-etica-buenas-practicas-de-inteligencia-artificial-este-es-el-decalogo-367495.html>
- Rahwan, I. (2018). “Society-in-the-loop: Programming the algorithmic social contract”. *Ethics and Information Technology*, 20(1), 5-14. <https://doi.org/10.1007/s10676-017-9430-8>
- Riquelme, R. (2023, 17 de diciembre). “Académicos del CIDE crean un registro de algoritmos del sector público de México”. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/tecnologia/Academicos-del-CIDE-crean-un-registro-de-algoritmos-del-sector-publico-de-Mexico-20231215-0101.html>
- Ronzhyn, A., & Wimmer, M. (2018). *Report for Electronic Governance research and practice worldwide*. European Commission. https://collections.unu.edu/eserv/UNU:7600/GOV3.0_D1.1-Baseline-Research_v.0.70.pdf
- Ronzhyn, A., & Wimmer, M. (2019). “Literature review of ethical concerns in the use of disruptive technologies in government 3.0”. In *ICDS* (pp. 85-93).
- UNESCO. (2021). Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_spa
- Valle-Cruz, D. (2019). “Public value of e-government services through emerging technologies”. *International Journal of Public Sector Management*, 32(5), 530-545. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2018-0072>
- Valle-Cruz, D., Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R., & Ruvalcaba-Gomez, E. A. (2020). “Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: From agenda-setting to policy evaluation”. *Government Information Quarterly*, 37(4), 101509. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101509>
- Valle-Cruz, D., García-Contreras, R., & Gil-García, J. R. (2024). “Exploring the negative impacts of artificial intelligence in government: The dark side of intelligent algorithms and cognitive machines”. *International*

Review of Administrative Sciences, 90(2), 353-368. <https://doi.org/10.1177/00208523231187051>

Valle-Cruz, D., & Sandoval-Almazán, R. (2014). "E-gov 4.0: A literature review towards the new government". *ACM International Conference Proceeding Series*, 333-334. <https://doi.org/10.1145/2612733.2612788>

Vera Martínez, M. C. (2018). "Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015". *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 27(54), 1-18. <https://doi.org/10.20983/noesis.2018.2.1>

Vive Guanajuato Noticias. (2026, 2 de marzo). "Guanajuato apuesta por una estrategia de inteligencia artificial con enfoque ético". *Vive Guanajuato Noticias*. <https://viveguanajuatonoticias.com/estatal/2026/03/02/guanajuato-apuesta-por-una-estrategia-de-inteligencia-artificial-con-enfoque-etico/>

Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & 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., & 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>

Zanzotto, F. M. (2019). "Human-in-the-loop artificial intelligence". *Journal of Artificial Intelligence Research*, 64, 243-252. <https://doi.org/10.1613/jair.1.11345>

Retos de la aplicación de la Inteligencia Artificial en la política pública de México

Challenges Of Applying Artificial Intelligence in Public Policy in Mexico

Mariano Velasco Torres*
Ximena Martínez Armenta**

Fecha de recepción: febrero 17 2026

Fecha de aceptación: junio 27 2026

Resumen

El objetivo del estudio es analizar los desafíos y oportunidades de la inteligencia artificial (IA) como herramienta tecnológica para la gestión gubernamental en el ciclo de las políticas públicas, para promover gobiernos más proactivos, inclusivos y resilientes. Metodología: se realizó una revisión de literatura especializada que consideró el análisis de datos, los sistemas predictivos y la evaluación de políticas. Se identificaron tendencias, riesgos y oportunidades de la IA, y se contrastan realidades y retos de los gobiernos en México. Resultados: Existen capacidades institucionales limitadas para el almacenamiento de datos, la elaboración de diagnósticos y el análisis predictivo; adicionalmente, el monitoreo de los resultados de la gestión pública requiere infraestructura digital y autonomía tecnológica de la que actualmente se carece. Conclusiones. La IA permite realizar diagnósticos, prospectivas, monitoreo y evaluaciones contrafactuales, su aplicación contribuye a elaborar políticas más justas, eficientes y orientadas a

* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Administración, México.
Email: mariano.velazco@correo.buap.mx

** Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

resultados. La implementación debe ser estratégica y acompañada de una nueva cultura de gobernanza.

Palabras clave

gobernanza digital; inteligencia artificial; políticas públicas

Abstract

The objective is to analyze the challenges and opportunities of artificial intelligence (AI) as a technological tool for government management in the public policy cycle to promote more proactive, inclusive, and resilient governments. Methodology. A review of specialized literature was conducted, considering data analysis, predictive systems, and policy evaluation. Trends, risks, and opportunities in AI were identified, and the realities and challenges faced by governments in México were compared. Results. There are limited institutional capacities for data storage, diagnostics and predictive analysis, additionally, monitoring the results of public management requires digital infrastructure and technological autonomy. Conclusions. AI enables diagnostics, forecasting, monitoring, and counterfactual evaluations; its application contributes to the development of fair, efficient, and results-oriented policies. Implementation must be strategic and accompanied by a new culture of governance.

Keywords

Digital Governance; Artificial Intelligence; Public Policies

Introducción

Desde la perspectiva del gobierno abierto que surgió a finales de los años 70 del siglo XX se plantea la necesidad de una política que facilite el acceso a la información, la promoción de la transparencia y el fomento de la colaboración entre gobierno y ciudadanía. De manera más reciente, con la promulgación del memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto en la administración de Obama en Estados Unidos en 2009, se consolida la idea del uso intensivo de la tecnología para promover la apertura del gobierno (Güemes y Ramírez-Alujas, 2012).

El modelo de gobierno abierto constituye otro antecedente, en este modelo se considera la participación ciudadana, la transparencia y la innovación social. Este último hace referencia precisamente al uso de tecnologías que permitan liberar datos públicos (Open Data) para utilizarse como catalizadores de nuevas aplicaciones y servicios para la toma de decisiones (gobierno gestor de plataformas) de otras entidades. La innovación social se basa en una red de colaboración (comunicación e interacción) para aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos en el diseño y ejecución de políticas y la provisión de servicios (Güemes y Ramírez-Alujas, 2012).

Otro antecedente del uso de tecnologías en el gobierno corresponde a un documento de la OCDE sobre las estrategias del gobierno digital publicado en 2014, donde se considera el uso de los recursos tecnológicos para una gobernanza digital y adaptativa como solución a problemas administrativos. La gobernanza digital es un modelo que se integra por herramientas tecnológicas para mejorar la eficiencia, transparencia y participación ciudadana; corresponde a una transformación integral para que los gobiernos diseñen políticas optimizando recursos e interactuando con los ciudadanos (Muñoz-Pallaroso *et al.*, 2025; Toro-García *et al.*, 2020).

En un documento de 2019 escrito por Wirtz, Weyerer y Geyer, citado por López Villagómez (2023), se señala que la Inteligencia Artificial (IA) aplicada a los gobiernos representaría una herramienta para aumentar el desempeño. En el mismo documento se plantean también los riesgos de la implementación de IA, como los laborales, la ética de los algoritmos respecto a los derechos fundamentales y la necesidad de la constante capacitación y profesionalización de los servicios públicos (López Villagómez, 2023).

Con la alternancia política en México en 2018, el uso de la IA se alinea con las reformas administrativas para recuperar la confianza ciudadana en las instituciones, ya que permite fortalecer la transparencia, rendición de cuentas y el gobierno abierto. Desde las primeras iniciativas de la IA generativa, se la ha visto como un recurso para hacer más eficientes los procesos, reducir la burocracia y generar valor público (Rentería y Ordellín Font, 2026).

Actualmente la IA se define como un conjunto de capacidades que mediante algoritmos permite realizar tareas de percepción, aprendizaje, razonamiento y apoyo a la decisión, destacando la diversidad de soluciones que integran técnicas y herramientas distintas (Hernández Aragón y Destinobles, 2019).

La IA no debe entenderse únicamente como algoritmos basados en el aprendizaje automático, la minería de datos o el reconocimiento de patrones. En el ámbito de la gestión pública, la IA se configura como un catalizador institucional capaz de redefinir las lógicas de diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas (Miller y Rodríguez Marín, 2023). Su impacto no se limita

al incremento de la eficiencia administrativa; también introduce nuevas formas de legitimidad democrática y de interacción entre Estado y ciudadanía, siempre que se acompañe de principios éticos y de gobernanza de datos de manera adecuada (Criado, 2024).

Para la aplicación de la IA en el ciclo de políticas públicas se requiere una gran cantidad de datos o datos a gran escala, mejor conocido como el *Big Data*, un sistema de información con una estructura compleja y variable, cuyos datos pueden analizarse a una alta velocidad (Layne Quiros, 2017).

El análisis de políticas públicas mediante *Big Data* es una oportunidad para mejorar la toma de decisiones, plantear estrategias y comprender los problemas públicos. Sin embargo, la acumulación de datos requiere de una gran capacidad para almacenar, procesar y analizar grandes volúmenes de información con el fin de identificar patrones y tendencias que ayuden en el diseño de políticas, la optimización de recursos y la evaluación de los resultados (Layne Quiros, 2017).

Al tratar con grandes volúmenes de datos y su análisis, es necesario comprender otro concepto: el de *machine learning*, el cual se refiere al aprendizaje automático de las computadoras sin que estas sean programadas explícitamente, para construir modelos predictivos y estimar la forma del modelo, ya sea paramétrico o no paramétrico (Russo *et al.*, 2016).

También debemos comprender los *large language models* (LLM) como un tipo de IA que se adapta a patrones de interacción con sus usuarios, diseñado para comprender, generar y procesar lenguaje humano. En la administración pública podría aplicarse para mejorar la comunicación con los ciudadanos, automatizar la redacción de informes, resumir grandes volúmenes de documentos legales o de políticas y ofrecer asistencia en la toma de decisiones al procesar información compleja (Filgueiras, 2021; Rentería y Ordellín Font, 2026).

Sin embargo, se sugiere utilizar estos modelos de manera crítica en el sentido de que los LLM pueden llegar a configurar la cultura organizacional, creando patrones en el razonamiento profesional, afectando valores éticos y perspectivas institucionales (Rentería y Ordellín Font, 2026).

En el sector público se utilizan datos abiertos (*Open Data*) o datos compartidos externamente, sin embargo, el uso de estos requiere de una gobernanza de datos que asegure la sostenibilidad y el cumplimiento de normas para minimizar los riesgos de seguridad y privacidad (Gutiérrez y Rojas, 2023). Desde el punto de vista del machine learning, los datos deben estructurarse, de tal manera que los diferentes algoritmos puedan ejecutarse sin restricciones.

En la última década, la inteligencia artificial (IA) se ha convertido en un eje estratégico para la gestión pública, la innovación institucional y la evaluación de políticas en diferentes contextos. Gobiernos como los de Estonia, España y el Reino Unido han incorporado algoritmos para analizar grandes volúmenes

de datos, anticipar escenarios y diseñar intervenciones más precisas. También organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han promovido marcos normativos que vinculan el uso de IA con principios de ética, transparencia y responsabilidad pública (Castelló-Sirvent y Peris-Ortiz, 2023b; Criado, 2024). Este fenómeno global confirma que la IA no es únicamente una herramienta técnica, sino un catalizador de transformaciones institucionales que redefine las formas de producir evidencia, asignar recursos y legitimar las decisiones gubernamentales.

De manera particular, en Estonia se utiliza IA para personalizar servicios públicos y optimizar procesos administrativos, en España, con ayuda de la IA se integran procesos de análisis predictivo en políticas de empleo y salud (Castelló-Sirvent y Peris-Ortiz, 2023; De la Fuente Moreno y Novales Cinca, 2023). Sin embargo, estas experiencias exitosas también han dejado claro que el éxito depende menos de la sofisticación técnica y más de la existencia de marcos normativos sólidos, de una cultura organizacional abierta a la innovación y de mecanismos de control democrático.

En América Latina, los avances han sido más heterogéneos. Algunos países han logrado experiencias destacables en ámbitos específicos —como el uso de modelos predictivos en programas sociales en Brasil o el despliegue de sistemas de monitoreo urbano en Chile—, pero la región sigue enfrentando barreras estructurales relacionadas con la desigualdad en infraestructura digital, la debilidad institucional y la dependencia tecnológica de proveedores privados (Filgueiras, 2023; Yáñez Cifuentes, 2022). En el caso de México, se tiene un ecosistema académico dinámico y un marco jurídico que reconoce la importancia de la innovación digital, pero se enfrenta a severas limitaciones en la calidad, cobertura e interoperabilidad de sus datos públicos, lo que compromete la viabilidad de aplicar IA de forma ética y efectiva en la gestión gubernamental (Vera Martínez, 2024).

Uno de los problemas más urgentes para el uso de la IA en el sector gubernamental es resolver la fragmentación de los datos gubernamentales. A pesar de los esfuerzos de plataformas como Datos Abiertos México (DAM), la información es dispersa, desactualizada o poco estandarizada, lo que impide aprovechar el potencial de los algoritmos de aprendizaje automático. En ausencia de datos confiables y auditables, la IA corre el riesgo de convertirse en una “caja negra” que reproduce sesgos preexistentes y erosiona la confianza ciudadana (Castelló-Sirvent y Peris-Ortiz, 2023). Esto plantea un dilema central: la IA puede mejorar la evaluación de políticas públicas, pero solo si se sustenta en ecosistemas de datos abiertos, interoperables y sujetos a auditorías independientes.

Adicionalmente, las desigualdades a nivel político-administrativas agravan el panorama, por una parte, las grandes ciudades como Monterrey, Ciudad de

México o Guadalajara disponen de mayores capacidades digitales e institucionales, por otra, numerosos municipios carecen de conectividad estable, recursos financieros y personal técnico capacitado (Vera Martínez, 2024). Ante estas diferencias, la adopción de IA no puede plantearse como un proceso uniforme, se requiere diseñar tipologías diferenciadas de implementación según el nivel de madurez institucional y tecnológica de cada entidad.

En los debates contemporáneos, la IA suele concebirse como herramienta técnica y como un catalizador institucional. La primera se concibe como un conjunto de aplicaciones destinadas a optimizar procesos administrativos, realizar pronósticos y procesar información. La segunda corresponde a un factor que obliga a redefinir estructuras organizacionales, capacidades estatales y mecanismos de rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, la IA no transforma únicamente la manera como se gobierna, sino también para qué y con quién se gobierna.

El verdadero potencial de la IA en la evaluación de políticas públicas emerge cuando se asume la segunda perspectiva. Esto implica entender que la implementación de algoritmos en el sector público es un proceso de reingeniería institucional que exige inversión en capacidades humanas, rediseño de procesos, una cultura organizacional abierta al aprendizaje y esquemas de participación ciudadana. Como señala Yáñez y Vera (2022), el reto en países de América Latina no es únicamente adquirir tecnología, sino generar ecosistemas de gobernanza que hagan posible su uso legítimo y sostenible.

La gobernanza algorítmica se refiere a los marcos normativos, institucionales y participativos mediante los cuales se regula el uso de algoritmos en la toma de decisiones públicas (Criado, 2024). En un escenario ideal, los algoritmos deben ser auditables, replicables y explicables, de manera que los ciudadanos puedan comprender cómo se producen las decisiones que les afectan. Sin embargo, en la práctica, los modelos de IA suelen operar como “cajas negras” cuyo funcionamiento técnico es opaco, incluso para las autoridades que los implementan (Sánchez-Céspedes *et al.*, 2020).

Además de los desafíos técnicos e institucionales, la adopción de la IA en la esfera pública desencadena preguntas éticas y políticas fundamentales. La opacidad algorítmica, el riesgo de sesgos en el conjunto de datos, la afectación a derechos individuales (privacidad, debido proceso) y la potencial concentración de capacidades tecnológicas, son algunos obstáculos que requieren respuestas normativas y de gobernanza participativa (Criado, 2024; Pereira Filho y De Araujo Lima, 2024). En este sentido, la evaluación de políticas asistida por IA no puede limitarse a un enfoque instrumental de eficiencia: debe articular mecanismos de transparencia, auditoría algorítmica, evaluación de impacto en derechos

y canales de participación ciudadana que legitimen decisiones técnicamente complejas (Filgueiras, 2023; Yáñez Cifuentes, 2022).

Sin estos controles adecuados, los algoritmos pueden reproducir y amplificar sesgos estructurales, discriminando a ciertos grupos sociales o invisibilizando territorios completos (Filgueiras, 2023). Esto plantea un dilema de primer orden: ¿Cómo garantizar que la automatización gubernamental no erosione la equidad ni la legitimidad? La respuesta pasa por establecer mecanismos de responsabilidad algorítmica, como auditorías independientes y periódicas, protocolos de evaluación de impacto algorítmico (EIA), así como registros públicos de algoritmos con metadatos accesibles que documenten los datos empleados, los objetivos y las limitaciones del modelo. Estas medidas han comenzado a explorarse en la Unión Europea y algunos países de la OCDE, los cuales representarían una guía indispensable para el caso mexicano.

La IA en la evaluación de políticas públicas depende críticamente de la calidad y disponibilidad de los datos. Si no se cuenta con un ecosistema robusto de datos abiertos, interoperables y confiables, cualquier modelo algorítmico se convierte en un ejercicio de sofisticación técnica con escasa relevancia práctica.

El gobierno de México se ha estado preparando en materia de información digital. Tal es el caso de la estrategia Nacional Digital del gobierno de Peña Nieto y la Coordinación de Estrategia Digital nacional con el gobierno de López Obrador, en este último se plantea el gobierno electrónico y la innovación tecnológica (López Villagómez, 2023). También se han impulsado iniciativas como la Plataforma Nacional de Transparencia y el portal denominado Datos Abiertos, pero los problemas persisten: bases fragmentadas, desactualizadas y en formatos no estandarizados que impiden su uso en modelos de IA a gran escala (Vera Martínez, 2024).

La relación entre datos abiertos y legitimidad democrática es directa. Los datos públicos accesibles permiten que la ciudadanía, la academia y la prensa puedan verificar el desempeño de los modelos algorítmicos y cuestionar sus sesgos. En ausencia de datos abiertos, la IA corre el riesgo de reforzar la opacidad y crear una dependencia tecnocrática sin contrapesos (Castelló-Sirvent y Peris-Ortiz, 2023). De esta manera, los datos abiertos no representan un lujo técnico disponible, sino una condición política para la gobernanza algorítmica.

La integración de IA en México enfrenta retos que deben enmarcarse conceptualmente: las brechas territoriales e institucionales, la dependencia tecnológica y la ausencia de un marco normativo que regule la IA. Efectivamente la desigualdad tecnológica y de disponibilidad de información entre ámbitos de gobierno genera un panorama heterogéneo, mientras los gobiernos estatales disponen de una mayor infraestructura digital y capital humano técnicamente especializado, muchos municipios carecen de lo fundamental que es una conectividad

estable (Vera Martínez, 2024). En materia tecnológica, no existen plataformas propias para aplicarse al modelo mexicano, gran parte de las soluciones de IA son importadas o desarrolladas por empresas extranjeras, lo que limita la soberanía tecnológica y aumenta la vulnerabilidad ante la concentración de poder corporativo (Filgueiras, 2023). Respecto al marco normativo, si bien existen leyes en materia de transparencia, protección de datos y acceso a la información, se requiere legislar para establecer el marco regulatorio del uso de algoritmos en la gestión pública (Criado, 2024).

Estas condiciones hacen imprescindible analizar la IA, no como una tecnología neutra, sino como una herramienta cuya adopción refleja tensiones entre eficiencia, equidad y democracia (Aguilar Antonio, 2024). Frente a este contexto, se plantea la interrogante de: ¿cómo puede la inteligencia artificial integrarse de manera ética, estratégica e innovadora en la evaluación de políticas públicas en México, considerando sus brechas tecnológicas, institucionales y territoriales? ¿Qué escenarios prospectivos se vislumbran en el corto plazo?

Para poder responder a estas preguntas, se considera el ciclo de políticas públicas como marco de análisis, se contrastan experiencias internacionales con la realidad mexicana y se incorporan dimensiones clave como infraestructura digital, marco normativo, capacidad institucional, cultura organizacional y participación ciudadana.

La integración de la IA en el sector público ha sido limitada, pero se conoce su potencial en el ciclo de políticas públicas, por ejemplo, en el análisis de documentos extensos se puede mejorar la productividad utilizando los LLM, por otra parte, al considerar la información basada en datos, la IA mejora la toma de decisiones aumentando la capacidad de respuesta con acciones efectivas, la IA también permite monitorear y dar seguimiento a los resultados de las políticas públicas, en temas emergentes, el monitoreo se puede realizar en tiempo real, de tal manera que con los resultados, la agenda pública se puede ajustar inmediatamente (OCDE, 2025).

De manera específica, en la definición de la agenda y formulación de políticas, la IA contribuye a mejorar los pronósticos y la gobernabilidad. En la parte de la implementación de políticas, el uso de la IA permite adaptar el enfoque de las políticas y adecuar los servicios a las necesidades específicas de la ciudadanía y en la fase de la evaluación, la IA facilita la evaluación de riesgos (OCDE, 2025). En todo el ciclo de políticas, la IA permite mejorar la toma de decisiones, automatizar tareas rutinarias y repetitivas, mejorar la gestión y accesibilidad de la información, empoderar a las partes interesadas y mejorar la productividad aumentando la capacidad de respuestas (OCDE, 2025).

En este sentido, es necesario hacer una reflexión crítica de los desafíos y oportunidades del uso de la herramienta tecnológica en el ciclo de las políticas

públicas, de tal manera que los gobiernos actúen proactivamente, sean más inclusivos y resilientes.

El aporte académico de este trabajo es precisamente ofrecer un marco comparativo que permite comprender la IA, no sólo como herramienta técnica, sino como un catalizador institucional que redefine las formas de gobernanza y la creación de valor público.

De esta manera, se plantea como objetivo analizar el uso potencial de la IA en los procesos de la política pública considerando las aportaciones de experiencias internacionales para establecer recomendaciones contextualizadas para México sobre la gestión de base de datos, la implementación de algoritmos, la gobernanza de datos y la adecuación institucional.

Metodología

El presente trabajo adopta un enfoque cualitativo, exploratorio-descriptivo y comparativo. Se parte de la premisa de que la IA en la gestión gubernamental constituye un paradigma emergente en México, a diferencia del uso más extendido en otros contextos internacionales.

Se realizó una búsqueda sistematizada de referencias bibliográficas, incluyendo libros, capítulos de libros y artículos indexados en las bases de datos de Scielo, Redalyc, Scopus, OCDE, CEPAL Repositorio digital y CORE. Los operadores de búsqueda fueron: “gobierno digital”, “gobernanza digital”, “inteligencia artificial y administración pública”, “*Big Data*”, “*machine learning*”, “*open government*” y “*government AI*”, considerando un periodo de búsqueda entre 2019 y 2026.

El diseño metodológico combina dos niveles de análisis, en primer lugar, se realiza una revisión sistemática de la literatura académica para identificar las principales tendencias globales en la aplicación de IA en procesos de gobierno, con especial atención a su papel en el ciclo de políticas públicas. En segundo lugar, se lleva a cabo un análisis comparativo y contextualizado para el caso de México: los hallazgos internacionales se contrastaron con las realidades políticas, institucionales y tecnológicas del país.

Para sistematizar los hallazgos se diseñó una matriz analítica que cruza el ciclo de políticas públicas con cinco dimensiones críticas, lo que permitió organizar los hallazgos internacionales y aplicarlos al caso mexicano, destacando el contexto de las principales brechas en materia de infraestructura, normatividad integral y las capacidades institucionales, así como las oportunidades estratégicas en considerar los datos abiertos, las auditorías y la innovación organizacional (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Matriz analítica del ciclo de políticas públicas y sus dimensiones críticas

Etapas del ciclo de políticas públicas	Infraestructura digital	Marco normativo	Capacidad institucional	Cultura organizacional	Participación ciudadana
Diagnóstico	Uso de big data y sistemas predictivos para detectar problemas sociales.	Normas de acceso a datos gubernamentales.	Equipos de análisis de datos.	Disposición a usar evidencia digital.	Datos de diagnóstico disponibles al ciudadano.
Diseño	Modelos de simulación y machine learning para prever impactos.	Regulación de impacto algorítmico.	Capacidades de diseño de políticas basadas en IA.	Innovación en procesos de diseño.	Inclusión de ciudadanos en co-diseño digital
Implementación	Plataformas interoperables y automatización de procesos.	Normas de ciberseguridad y protección de datos.	Formación de funcionarios en IA aplicada.	Adaptación a la gestión digital.	Uso de aplicaciones ciudadanas para monitoreo.
Evaluación y retroalimentación	Análisis contrafactual con IA.	Auditorías algorítmicas obligatorias.	Instituciones de evaluación con expertise digital.	Aprendizaje institucional y adaptación.	Participación en la evaluación de algoritmos.

Fuente: Elaboración propia.

172 **Discusión y resultados**

Los resultados de la revisión de literatura y los estudios de caso en otros países evidencian que la integración de la IA en la gestión gubernamental ofrece oportunidades concretas para cada etapa del ciclo de políticas públicas: diagnóstico, diseño, implementación y evaluación. Sin embargo, el análisis comparativo con México revela brechas significativas en infraestructura digital, normatividad, capacidades institucionales y cultura organizacional (Carranza Barona *et al.*, 2023). Para la fase de diagnóstico se requiere disponer de un conjunto de datos que permita identificar problemas públicos y sus causas, analizar soluciones y evaluar sus efectos. Dependiendo de la disponibilidad, su organización y protección de datos es posible aplicar un conjunto más o menos amplio de técnicas de aprendizaje automático. La aplicación de técnicas y procedimientos permite describir, clasificar, identificar comportamientos, agrupar, relacionar variables, estimar efectos, pronosticar y anticipar tendencias. Sin embargo, en materia de políticas públicas, para realizar el diagnóstico, se requiere fundamentalmente de datos que nos permitan simular predicciones mediante el *machine learning*.

La IA se ha aplicado en varios países europeos para realizar simulaciones de escenarios y evaluaciones ex ante de impactos de política. Países como Reino Unido y España utilizan algoritmos de minería de datos y análisis predictivo para anticipar tendencias en salud pública, seguridad ciudadana y empleo (De la Fuente Moreno y Novales Cinca, 2023; Miller y Rodríguez Marín, 2023). Estos

modelos permiten generar sistemas de alerta temprana, capaces de detectar crisis antes de que se intensifiquen.

En México, el uso de IA en diagnósticos gubernamentales aún es incipiente y fragmentado. Por ejemplo, en la Ciudad de México se ha implementado una iniciativa en materia de seguridad mediante algoritmos de predicción del delito, pero estas experiencias no han escalado a nivel nacional y municipal. También hay que considerar las desigualdades en infraestructura tecnológica entre los ámbitos de gobierno, de tal manera que, si los municipios no cuentan con datos digitalizados o de calidad, quedan fuera de los diagnósticos basados en IA, lo que puede reforzar desigualdades preexistentes (Vera Martínez, 2024). La IA puede fortalecer el diagnóstico de políticas públicas en México, pero sólo si se garantiza la interoperabilidad de bases de datos, la inclusión de territorios periféricos y la protección frente a sesgos discriminatorios.

Respecto a la fase del diseño de las políticas públicas, la IA se ha aplicado en varios países europeos para realizar simulaciones de escenarios y evaluaciones ex ante de impactos de política. Una de las características del *machine learning* es que puede optimizar modelos considerando restricciones poblacionales, territoriales o presupuestarias, según las capacidades del grupo o región de intervención. Por ejemplo, en el país de Estonia se utilizan algoritmos para proyectar efectos de cambios normativos en áreas como movilidad urbana y educación, lo que permite ajustar intervenciones antes de su implementación (Criado, 2024).

En México, por el contrario, se carece de un marco metodológico que integre IA en el diseño de políticas. El diseño sigue siendo un proceso predominantemente normativo y reactivo, con escasa incorporación de simulaciones basadas en datos. Esto no solo limita la capacidad prospectiva del Estado, sino que reduce la posibilidad de anticipar impactos distributivos, éticos y territoriales (Osma Vargas *et al.*, 2024). La ausencia de protocolos de evaluación de impacto algorítmico en México impide que la IA sea usada como herramienta de anticipación. Incorporar estos protocolos sería fundamental para alinear eficiencia tecnológica con legitimidad democrática.

Respecto a la etapa de implementación, la IA ha permitido avanzar hacia gobiernos digitales proactivos, con capacidad de monitoreo en tiempo real. Ejemplos notables se encuentran en Chile, donde se usan algoritmos para gestionar transporte urbano, y en España, donde se integran sistemas interoperables en salud pública (Castelló-Sirvent y Peris-Ortiz, 2023b).

México presenta serias limitaciones en la fase de la implementación porque se carece de bases de datos digitalizadas para realizar el seguimiento de las políticas públicas, los servidores públicos no están especializados para aplicar los algoritmos de gestión, ni enfoque ni requerimientos de recursos; a esto hay que sumarle la débil estructura organizacional y la dependencia tecnológica (Filgueiras, 2023).

En este sentido, si no se realiza una inversión sostenida en infraestructura pública digital e interoperabilidad de sistemas, la IA en México se mantendrá fragmentada y vulnerable a la dependencia externa.

Respecto a la etapa de evaluación y retroalimentación de las políticas públicas, en países líderes, la IA se utiliza cada vez más para la evaluación contrafactual (comparar escenarios “con política” vs. “sin política”), lo que mejora la precisión en la medición de resultados. Asimismo, comienzan a implementarse auditorías algorítmicas, que buscan garantizar transparencia, aplicabilidad y rendición de cuentas (Criado, 2024a; y Rodríguez Marín, 2023a). En esta fase, la IA facilita a los gobiernos monitorear en tiempo real los temas emergentes, esto permite realizar precisiones y ajustes en la agenda pública. La IA es también útil para desarrollar repositorios de evaluación digital y herramientas de gestión del conocimiento, con la ayuda de los LLM se puede automatizar el trabajo de creación de estos repositorios y realizar búsquedas precisas en grandes volúmenes de información (OCDE, 2025).

Efectivamente, una política pública no puede evaluarse comparando resultados con y en ausencia de dicha política (contrafactual); sin embargo, el uso de *machine learning* en esta etapa es compleja y se requiere de otras técnicas de análisis para una evaluación adecuada.

En México, la evaluación de políticas públicas enfrenta un rezago estructural porque los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación aún dependen de indicadores convencionales y no han incorporado algoritmos avanzados. Esto genera dos riesgos: el primero, que IA sea usada de manera aislada y opaca, sin auditorías y reproduciendo sesgos; el segundo, perder la oportunidad de transformar el aprendizaje institucional mediante la retroalimentación automatizada y la mejora continua de políticas. En México se requiere institucionalizar las auditorías algorítmicas y mecanismos de evaluación basados en IA, pero acompañados de participación ciudadana y control democrático, evitando que los algoritmos se conviertan en cajas negras ininteligibles.

A manera de resumen, presentamos una tabla con información de las experiencias internacionales documentadas, su comparativa con la situación en México y los principales desafíos en cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Experiencias internacionales y su comparativo con los desafíos del uso de la IA en el ciclo de políticas públicas en México

Etapas	Experiencias internacionales	Situación en México	Brechas críticas
Diagnóstico	Minería de datos y sistemas predictivos (Reino Unido, España).	Experiencias aisladas (CDMX en seguridad).	Datos fragmentados y diferenciados por ámbito de gobierno.
Diseño	Simulaciones y evaluación ex ante (Estonia).	Diseño reactivo, sin protocolos EIA.	Falta de anticipación y análisis de impactos distributivos.
Implementación	Monitoreo en tiempo real (Chile, España).	Infraestructura desigual y dependencia tecnológica.	Falta de capacidad institucional y dependencia tecnológica.
Evaluación	Contrafactual y auditorías algorítmicas (OCDE, UE).	Evaluación tradicional, sin IA.	Opacidad algorítmica y rezago en resultados auditables.

Fuente: Elaboración propia con base en Criado (2024), Miller y Rodríguez Marín (2023), Castelló-Sirvent y Peris-Ortiz (2023), Vera Martínez (2024), Filgueiras (2023)

La incorporación de la IA en la evaluación de políticas públicas en México requiere un diseño estratégico integral, capaz de equilibrar la innovación tecnológica con la legitimidad democrática y equidad territorial (Arguelles Toache, 2023). En este sentido se plantean algunas recomendaciones y sus respectivos indicadores de evaluación para la implementación de IA a partir de la adecuación del marco normativo, el fortalecimiento institucional, la gestión tecnológica para almacenar información, la consideración de disparidades tecnológicas en diferentes ámbitos de gobierno, la institucionalización de la participación ciudadana y la cooperación internacional.

Respecto a la adecuación del marco normativo se sugiere establecer principios rectores (transparencia, aplicabilidad, equidad, rendición de cuentas) por cada tipo de proyecto estratégico. En los de alto impacto, se exigirían las evaluaciones de impacto algorítmico (EIA) antes de su implementación (Arguelles Toache, 2023). En las estrategias de implementación de la IA los gobiernos están creando marcos normativos y éticos para orientar el uso de IA en el sector público (Hankins *et al.*, 2023). Es fundamental asegurar una implementación ética y responsable a fin de evitar sesgos en perjuicio de poblaciones desfavorecidas (Rubalcaba y García, 2023). En este sentido, se requiere un registro de algoritmos públicos donde se documenten los modelos empleados por dependencias y gobiernos locales, incluyendo variables, objetivos, fuentes de datos, métricas de desempeño y límites (Filgueiras, 2023). Aunque ya se tiene un avance con el registro de algoritmos de IA que usan las instituciones del sector público en México realizado por investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), se requiere su institucionalización en el sector público. También se debe incluir una cláusula para los proveedores de IA que garantice la portabilidad, acceso a la documentación, auditorías independientes y transferencia de conocimiento al

Estado. Los indicadores de evaluación para este ámbito podrían centrarse en el grado de alineación de los algoritmos a los marcos normativos (Hankins et al., 2023; OCDE, 2019; Ruvalcaba Gómez y García Benítez, 2023), la transparencia algorítmica que mide el nivel de accesibilidad pública sobre los algoritmos y sus bases de datos (OCDE, 2019, 2026a; Rentería y Ordellín Font, 2026).

Respecto al fortalecimiento del marco institucional se recomienda la creación de Unidades de Evaluación Algorítmica (UEA) como dependencias especializadas que supervisen el uso de la IA en diagnósticos, creación de escenarios y evaluaciones. La capacidad institucional en el proceso de adopción de la IA en el sector público comprende dinámicas para implementar innovación, gestión de riesgos y legitimidad de la IA en las instituciones. Sin embargo, existen limitantes como las insuficiencias presupuestarias, la falta de capital humano con las competencias analíticas, la fragmentación de los sistemas de información y la rigidez de los marcos normativos (Rentería y Ordellín Font, 2026). El indicador sugerido es el porcentaje de empleados públicos que utilizan la IA para realizar las actividades relacionadas con el diseño e implementación de políticas públicas (OCDE, 2019, 2026b).

176

En cuanto a la formación de capital humano, se reconoce que la mayoría de los servidores públicos carece de capacitación y habilidades en el campo de la IA debido a la falta de formación profesional y la capacitación ofrecida por los gobiernos (Ruvalcaba y García, 2023). Además, los funcionarios públicos requieren un entendimiento profundo de la gobernanza de la IA, conocer los matices, características particulares, el manejo de la incertidumbre y la interpretación de resultados en la Administración Pública, también deben estar altamente capacitados para considerar valores éticos, obligaciones y virtudes al evaluar y diseñar políticas con IA (Filgueiras, 2021). En este sentido se recomienda incorporar el servicio profesional especializado en ciencia de datos, estadística y ética digital para la autonomía en IA del sector público, además de la capacitación de servidores públicos en temas de evaluación de resultados con IA. Esta acción requiere de alianzas con universidades y centros de investigación. El indicador sugerido para evaluar la implementación de la IA en la formación de capital humano es el porcentaje de empleados públicos certificados en habilidades digitales y el nivel de conocimiento del uso de la IA (OCDE, 2026a; Rentería y Ordellín Font, 2026).

Referente al almacenamiento de datos, se recomienda una política nacional para la creación de bases de datos con estándares únicos de recolección, limpieza y almacenamiento periódico. Esta práctica se debe replicar en el ámbito estatal y municipal para la creación de bases de datos con registros confiables, homogéneos e interoperables para diseñar y evaluar políticas con el uso de la IA. Los datos deben tratarse como un activo; esto implica una gestión y almacenamiento adecuado que refleje su importancia, los datos almacenados deben cumplir con

criterios mínimos de precisión, validez y consistencia (datos de calidad). Debe existir transparencia y accesibilidad de los repositorios, de esta manera los datos deben estar íntegros, comprensibles y disponibles de manera abierta (Rentería y Ordellín Font, 2026). Los indicadores de implementación sugeridos son la tasa de bases de datos actualizadas para diagnósticos y predicciones, así como indicadores de disponibilidad de datos abiertos (Hankins *et al.*, 2023; OCDE, 2026b).

En cuanto a las disparidades tecnológicas en los ámbitos de gobierno, deben atenderse las recomendaciones de infraestructura tecnológica para diseñar, implementar y obtener resultados con la IA. En materia de gobernanza de datos, la infraestructura debe soportar la generación y gestión de datos de calidad, además de la creación y mantenimiento de repositorios (Rentería y Ordellín Font, 2026). La realidad es que existe una limitada infraestructura tecnológica para la adopción de la IA en el sector público (Ruvalcaba y García, 2023), además de una clara diferencia en capacidades tecnológicas y humanas en municipios urbanos y rurales. Por tanto, la política de infraestructura tecnológica debe ser diferenciada de acuerdo al tamaño de población de los municipios: para los gobiernos de municipios con una población mayor a un millón de habitantes se recomienda implementar una política de auditorías, rendición de cuentas y gestión pública; para municipios con una población de entre 2500 y menor al millón de habitantes es prioritario fomentar la cooperación tecnológica, implementar algoritmos de alto impacto (AAI) simplificados, así como el vínculo con instituciones y centros de investigación; para municipios con una población menor a 2500 habitantes (municipios rurales), prácticamente se trata de asistencia tecnológica y administrativa (conectividad, alfabetización digital, creación de base de datos, diagnósticos y gestión de proyectos con IA). Los indicadores de evaluación sugerida corresponden a la capacidad de almacenamiento de datos en terabytes disponibles en centro de datos propios (super ordenadores Top 500) o bases de datos centralizadas en la nube (Hankins *et al.*, 2023; OCDE, 2019).

Respecto a la participación ciudadana en los procesos de implementación de la IA, se trata de un mecanismo para fomentar la gobernanza, la transparencia y la legitimidad del uso de la IA. Los ciudadanos deben asegurarse de que los algoritmos desarrollados respondan a los problemas económicos y sociales. La transparencia es fundamental para que los ciudadanos conozcan cómo funciona la IA, sus fortalezas y limitaciones en el diseño de políticas públicas (Rentería y Ordellín Font, 2026). En este sentido, para involucrar a los ciudadanos, primero se requiere su institucionalización, para que posteriormente tengan facultades de supervisar su inclusión en el ciclo de políticas, los procesos deliberativos en riesgos y beneficios, y los mecanismos de denuncia y reparación de afectaciones de derechos al implementar la IA. En cada proceso se debe vigilar la protección de datos personales y la privacidad de los ciudadanos para generar confianza y ga-

rantizar su participación (Rubalcaba y García, 2023). El indicador de evaluación de la implementación es la tasa de uso y frecuencia con la que los ciudadanos interactúan en las plataformas basadas en IA (OCDE, 2019, 2026a; Rentería y Ordellín Font, 2026).

Finalmente, se requiere buscar la cooperación internacional con organismos multilaterales y países para aprovechar las experiencias de las buenas prácticas en auditoría, regulación y su adaptación a la realidad nacional. Existen algunas iniciativas regionales como la de Emiratos Árabes Unidos con su programa que busca establecer convenios con *influenciadores* tecnológicos globales y la comunidad tecnológica local. “En el caso de Mongolia y Malasia, han buscado firmar una asociación de habilidades digitales con Google para el desarrollo del capital humano (Hankins *et al.*, 2023).

Conclusiones

178

La IA es una herramienta con múltiples beneficios en el sector público, pero implica grandes retos tecnológicos, administrativos y de inversión pública para su implementación. El costo de oportunidad para mejorar la eficiencia de las políticas públicas es evidente: permite diagnósticos más precisos, simulaciones prospectivas, monitoreo en tiempo real y evaluaciones contrafactuales que pueden traducirse en políticas redistributivas, sostenibles y orientadas a resultados. Sin embargo, también es evidente que, sin marcos éticos, institucionales y normativos adecuados, el uso de la IA puede profundizar desigualdades, consolidar opacidades y minar la confianza en las instituciones.

La IA no es una solución mágica, sino un conjunto de herramientas que amplifica virtudes y defectos del ecosistema donde se inserta. En países con instituciones sólidas, marcos regulatorios claros y cultura de datos abiertos, la IA ha potenciado la creación de valor público. En cambio, en contextos frágiles o fragmentados, puede convertirse en un instrumento tecnocrático que reproduce sesgos y concentra poder en actores que participan en las decisiones públicas. Respecto a los avances implementados en el país, podría decirse que México se encuentra en una posición intermedia, no solo por las pocas experiencias, sino porque hay talento humano y plataformas incipientes de datos abiertos. Sin embargo, hace falta cerrar las brechas digitales, institucionales y territoriales que limitan la adopción equitativa de estas tecnologías.

Uno de los mensajes centrales que emergen de esta reflexión es que la IA no puede implementarse como un accesorio tecnológico más en el aparato estatal. Su integración debe ser estratégica, responsable y debe ir acompañada de una

nueva cultura de gobernanza. Esto significa concebir los algoritmos, no como una sustitución de la deliberación democrática, sino como una herramienta para fortalecer la transparencia, ampliar la rendición de cuentas y fomentar una participación ciudadana más informada. De esa manera, los algoritmos dejarán de percibirse como cajas negras y podrán convertirse en aliados legítimos de la ciudadanía.

En perspectiva, el uso de la IA no será homogéneo en todo el país, dadas las diferencias tecnológicas de conectividad, almacenamiento de datos y capacidades humanas entre los ámbitos de gobierno. La verdadera innovación estará en diseñar tipologías diferenciadas de adopción, que establezcan estándares mínimos pero flexibles para distintos niveles de capacidad institucional. Si la IA se concibe desde la equidad entre ámbitos de gobierno, podrá considerarse como una herramienta para cerrar brechas y no para ampliarlas.

Bajo este enfoque, podemos trascender de la descripción hacia la formulación de rutas estratégicas para la acción, de tal manera que se requiere construir escenarios en el mediano y largo plazo para orientar la implementación y uso de la IA en el ciclo de políticas públicas en México. Para abordar lo anterior, se sugiere realizar investigaciones sobre la aplicación de la IA en la evaluación de políticas públicas en México en tres escenarios: un primer escenario sobre la realización de auditorías algorítmicas institucionalizadas y ecosistemas robustos de datos abiertos; un segundo escenario sobre la adopción de la IA en los diferentes órdenes de gobierno; y un tercer escenario respecto a las limitaciones, riesgos y dependencia tecnológica para el uso de la IA. Lo cierto es que cualquier escenario dependerá de las decisiones políticas, las inversiones institucionales y la capacidad de generar resultados transparentes y con participación ciudadana.

La verdadera pregunta no es si México debe adoptar IA en la evaluación de políticas públicas, sino cómo hacerlo con carácter de urgente para el buen diseño de las políticas públicas, correctamente enfocadas a la solución de problemas públicos y con orientación a resultados para medir su impacto, no solo social, sino también económico y político (fortalecimiento de la democracia). El reto no es meramente técnico, sino ético, institucional y político. Si se logran articular marcos normativos claros, ecosistemas de datos abiertos, auditorías obligatorias y una ciudadanía vigilante, la IA puede convertirse en un motor para gobiernos más proactivos, inclusivos y resilientes. De lo contrario, se corre el riesgo de abrir la puerta a un futuro de políticas opacas, territorios invisibilizados y decisiones automatizadas sin control democrático.

La política tecnológica en México debe considerar a la IA como una herramienta de innovación pública al servicio de la equidad y la legitimidad, y evitar que se convierta en un engranaje de desigualdad y desconfianza. La diferencia está sujeta a la voluntad política, a la capacidad para establecer normas regu-

latorias, al fortalecimiento institucional y la gobernanza. Ese es el horizonte al que debemos aspirar en un futuro inmediato para el diseño implementación y evaluación de las políticas públicas.

Referencias

- Aguilar Antonio, J. M. (2024). "Trayectoria y modelo de gobernanza de las políticas de inteligencia artificial (IA) de los países de América del Norte". *Justicia*, 29(45). <https://doi.org/10.17081/just.29.45.7162>
- Arguelles Toache, E. (2023). "Ventajas y desventajas del uso de la Inteligencia Artificial en el ciclo de las políticas públicas: análisis de casos internacionales". *Acta Universitaria*, 33, 1-26. <https://doi.org/10.15174/au.2023.3891>
- Carranza Barona, J. C., Segura Torres, V. E., & Defas Ayala, R. V. (2023). "La inteligencia artificial en los procesos de administración pública". *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(6). <https://doi.org/10.56712/latam.v4i6.1541>
- Castelló-Sirvent, F., & Peris-Ortiz, M. (2023b). "Evaluación de Políticas Públicas en España". *International Visual Culture Review / Revista Internacional de Cultura Visual*, 13(2), 1-13. <https://doi.org/10.37467/revvisual.v10.4559>
- Criado, J. I. (2024). "Inteligencia Artificial en el Sector Público latinoamericano. Estudio Comparado a partir de la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública". *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (88), 116-143. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n88.a387>
- De la Fuente Moreno, A., & Novales Cinca, A. (2023). "El marco institucional para la evaluación de políticas públicas en España". *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, 103(2), 36-51. <https://doi.org/10.69810/ekz.1446>
- Filgueiras, F. (2021). "Inteligencia Artificial en la administración pública: ambigüedad y elección de sistemas de IA y desafíos de gobernanza digital". *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (79), 5-38.
- Filgueiras, F. (2023). "Desafíos de gobernanza de inteligencia artificial en América Latina. Infraestructura, descolonización y nueva dependencia". *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (87), 44-70. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n87.a3>
- Güemes, M. C., & Ramírez-Alujas, Á. V. (2012). "¿Qué es el gobierno abierto? Perspectivas en clave latinoamericana". En *Gobierno abierto* (pp. 192-257). ITAIP.
- Gutiérrez, J., & Rojas, M. L. F. (2023). "Retos de la gobernanza de datos y de inteligencia artificial en el sector público Iberoamericano". *GIGAPP Estudios Working Papers*, 10(267-272), 329-334.
- Hankins, E., Fuentes, P., Livia, N., Grau, M. G., & Rahim, S. (2023). *Government AI Readiness Index 2023*.

- Hernández Aragón, J., & Destinobles, A. G. (2019). “Empresas, progreso técnico y empleo, análisis de la inteligencia artificial, automatización y creación de empleos: la participación del capital humano y el alto capital humano”. En *Desigualdad socio-espacial, innovación tecnológica y procesos urbanos* (Vol. III). UNAM.
- Layne Quiros, M. (2017). *Estudio del Big Data*. Universidad de Sevilla.
- López Villagómez, J. (2023). “La inteligencia artificial en la Administración Pública”. *Revista de Administración Pública*, LVIII(161), 179-194. <http://revistas-colaboración.juridicas.unam.mx/>
- Miller, L., & Rodríguez Marín, I. (2023). “Estrategias experimentales para el análisis y evaluación de políticas públicas”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 56-70. <https://doi.org/10.24965/gapp.11133>
- Muñoz-Pallaroso, E. K., Romero-Vásquez, X. M., Pallaroso-Granizo, R. Y., & Oviedo-Bayas, B. (2025). “Gobernanza digital y transformación del estado. Impacto de la tecnología en la gestión pública”. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 3(8), 96-100. <https://orcid.org/0000-0002-5366-5917>
- OCDE. (2019). *OECD Digital Government Index (DGI): Methodology and 2019 Results*.
- OCDE. (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>
- OCDE. (2026a). *Digital Government Index and Open, Useful and Re-usable Data Index*.
- OCDE. (2026b). *The OECD.AI Index*. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-ai-observatory-index_32c01014-en.html
- Osma Vargas, C. C., Rodríguez Rojas, L. A., & Tarazona Bermúdez, G. M. (2024). “Inteligencia artificial como apoyo de toma de decisiones en la agenda de políticas públicas de la ciudad de Bogotá”. *Revista Colombiana de Tecnologías de Avanzada (RCTA)*, 2(44), 26-34. <https://doi.org/10.24054/rcta.v2i44.2983>
- Pereira Filho, N., & De Araujo Lima, R. (2024). “Governança algorítmica e políticas públicas: desafios éticos e impactos da inteligência artificial na tomada de decisão governamental”. *Revista Científica Multidisciplinar - ISSN 2675-6218*, 6(1), e616051. <https://doi.org/10.47820/recima21.v6i1.6051>
- Rentería, C., & Ordellín Font, J. L. (2026). *Inteligencia artificial en el ámbito público mexicano. Donde estamos y hacia donde vamos* (1.ª ed.). FLACSO México. www.flacso.edu.mx/publicaciones/libros
- Russo, C., Ramón, H., Alonso, N., Benjamín Cicerchia, L., Esnaola, L., & Tessore, P. (2016). Tratamiento masivo de datos utilizando técnicas de machine Learning. *XVIII Workshop de Investigadores en Ciencias de la Computación*.
- Ruvalcaba Gómez, E. A., & García Benítez, V. H. (2023). *La adopción de inteligencia artificial en los gobiernos estatales*. Universidad de Guadalajara.
- Sánchez-Céspedes, J. M., Rodríguez-Miranda, J. P., & Salcedo-Parra, O. J. (2020). “Análisis de la producción de publicaciones científicas en inteligencia artificial aplicada a la formulación de Políticas Públicas”. *Revista Científica*, 39(3), 353-368. <https://doi.org/10.14483/23448350.16301>

- Toro-García, A. F., Gutiérrez-Vargas, C. C., & Correa-Ortiz, L. C. (2020). “Estrategia de gobierno digital para la construcción de Estados más transparentes y proactivos”. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 12(22), 71-102. <https://doi.org/10.22430/21457778.1235>
- Vera Martínez, M. C. (2024). “Inteligencia Artificial, diseño de políticas públicas sostenibles y cumplimiento de los ODS en México”. *Religación*, 9(40), e2401205. <https://doi.org/10.46652/rgn.v9i40.1205>
- Yáñez Cifuentes, M. T. (2022). “Principales usos de la evaluación de políticas públicas y programas”. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 8(1). <https://doi.org/10.5354/0719-6296.0.65039>

El palimpsesto institucional de la gobernanza digital en México: la ATDT como coyuntura crítica del valor público

The Institutional Palimpsest of Digital Governance in Mexico: The ATDT As a Critical Juncture for Public Value

Sajid Rodríguez Olvera*

Fecha de recepción: abril 9 2026

Fecha de aceptación: junio 27 2026

Resumen:

Este artículo analiza la evolución de la gobernanza digital en México desde el institucionalismo histórico. Demuestra que tres décadas de reformas han producido un verdadero palimpsesto institucional: una superposición de capas que, lejos de articularse de manera coherente, presenta contradicciones internas. A partir de los mecanismos de Pierson y Thelen —dependencia de la trayectoria, sedimentación, agotamiento y desplazamiento—, se examinan seis capas del gobierno digital mexicano (1994-2030). El análisis revela cambios recurrentes de primer y segundo orden, sin alcanzar nunca la superación hacia el paradigma de tercer orden (Hall). La Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (ATDT, 2024) se interpreta como la coyuntura crítica más reciente: representa un intento de cambio paradigmático que se encuentra limitado por la centralización ejecutiva, la falta de autonomía constitucional y el debilitamiento de la rendición de cuentas horizontal. Con base en la Nueva Gobernanza Pública y el marco 6-CO, el artículo propone un conjunto de condiciones

* Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, México. Email: sajid.rodri-guez.o@cua.uam.mx

institucionales para que la ATDT transite de la eficiencia transaccional a la co-producción democrática de servicios digitales.

Palabras clave:

gobernanza digital; institucionalismo histórico; valor público; soberanía digital

Abstract:

This article examines the evolution of digital governance in Mexico through the lens of historical institutionalism, showing that three decades of reform have produced an institutional palimpsest: overlapping, contradictory layers lacking coherent articulation. Drawing on Pierson and Thelen's mechanisms of path dependence, layering, drift, and displacement, it examines six layers of Mexican digital government (1994-2030), showing recurrent first- and second-order changes that never culminate in the third-order paradigm shift theorized by Hall. The Digital Transformation and Telecommunications Agency (ATDT, 2024) are interpreted as the most recent critical juncture: an attempted paradigm shift constrained by executive centralization, the absence of constitutional autonomy, and the weakening of horizontal accountability. Building on New Public Governance and the 6-CO framework, the article proposes institutional conditions for the ATDT to move from transactional efficiency toward the democratic co-production of digital services.

Keywords:

Digital Governance; Historical Institutionalism; Public Value; Digital Sovereignty

Introducción: entre el determinismo tecnológico y la dependencia de trayectoria

La primera década del siglo XXI prometió que la digitalización del Estado resolvería, por fin, los déficits estructurales de la administración pública latinoamericana. Problemas como la corrupción, la ineficiencia burocrática, la falta de transparencia y la escasa participación ciudadana sin resolución, aún. Tres décadas después, ese optimismo ha dado paso a un diagnóstico más matizado, debido a una entropía política en la que las instituciones carecen de herramientas para en-

frentar nuevas amenazas, y la soberanía de los Estados se tambalea ante tecnologías que evolucionan más rápido que los estatutos legales (Skobalski, 2025).

La gobernanza digital no puede comprenderse como una sucesión de actualizaciones tecnológicas, sino como un conjunto de procesos políticos en los que las decisiones del pasado condicionan, y a menudo bloquean, las posibilidades del presente. México es un caso paradigmático de esta tensión porque la seguridad jurídica es incierta y las instituciones intentan centralizarse. Frente a este panorama, una lectura simplista del fenómeno recurriría al determinismo tecnológico, según el cual la tecnología es el principal motor del cambio social y, por tanto, a mayor inversión en infraestructura digital, mejor gobernanza (Leosk, 2019).

A partir de esta crítica al determinismo tecnológico, resulta pertinente adoptar la perspectiva del institucionalismo histórico (IH) como lente analítica para comprender la gobernanza digital en México, pues ayuda a comprender estos procesos desde la dependencia de la trayectoria (*path dependence*). Esto implica que las decisiones políticas y las estructuras institucionales no son arreglos neutrales basados en discursos de eficiencia y legalidad; sino configuraciones de poder producidas históricamente en las que la “democracia” se reparte de manera desigual (Thelen y Steinmo, 1992).

El argumento central del artículo es que la gobernanza digital mexicana ha creado un palimpsesto institucional compuesto por seis estratos temporales, es decir, seis capas superpuestas (1994-2000, 2000-2006, 2006-2012, 2013-2018, 2018-2024 y 2024-2030) a través de las cuales se despliegan cuatro lógicas de gobernanza: liberal-tecnocrática, liberal-gerencial, democrática y centralista-soberanista. Dichas lógicas no se adscriben de manera exclusiva a cada período, sino que coexisten y se reactivan intermitentemente a lo largo del arco temporal analizado, sin establecer entre sí una relación sucesiva. La hipótesis central es que esta coexistencia sin un orden fijo no es un problema pasajero, sino un rasgo permanente del sistema de gobernanza mexicano. Esto da por sentado una acumulación de enfoques sobre el uso de la tecnología y la política pública que se contradicen entre sí, con múltiples capacidades dispares y una inconsistencia entre los discursos de innovación y los resultados concretos en materia de participación ciudadana y valor público.

En ese contexto, la creación de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (ATDT) puede ser considerada una coyuntura crítica, la cual aspira a un cambio de tercer orden en el sentido de Hall (1990), es decir, un cambio rotundo de la gobernanza digital mexicana. La cuestión es si realmente puede crear un modelo de soberanía tecnológica mediante métodos de co-producción que conduzcan a una implementación con valor público. El problema recae en el diseño institucional de la Agencia, pues se ha centralizado en el poder ejecutivo, con una falta de autonomía constitucional y un debilitamiento de la rendición de

cuentas horizontal. La tesis principal es que la ATDT reproduce las limitaciones estructurales que han impedido el cambio de paradigma en las fases anteriores. El artículo se organiza en cuatro partes. La primera presenta el marco teórico: los conceptos centrales del institucionalismo histórico (dependencia de trayectoria, sedimentación, agotamiento y desplazamiento), el modelo de cambio paradigmático de Hall y la teoría del valor público en el marco de la Nueva Gobernanza Pública y los 6-CO. La segunda reconstruye la trayectoria del gobierno digital mexicano en seis capas históricas (1994-2030). La tercera analiza la ATDT como un nodo crítico debido a sus proyectos estratégicos, sus contradicciones estructurales y su capacidad potencial para aplicar el marco de los 6-CO. La cuarta propone condiciones para un cambio de paradigma orientado al valor público. Las conclusiones sintetizan el argumento y ofrecen una agenda de investigación futura.

El Marco de Política de Gobierno Digital actualizado en el *Digital Government Outlook 2026* (OECD, 2026) identifica seis dimensiones de madurez digital que los gobiernos deben desarrollar para lograr una transformación coherente y centrada en las personas: digital por diseño, sector público basado en datos, gobierno como plataforma, abierto por defecto, impulsado por el usuario y proactividad. El propio reporte advierte que esto requiere una reingeniería fundamental de cómo los gobiernos se organizan, gobiernan e invierten en sus capacidades digitales, precisamente porque la gobernanza digital no es un problema de adopción tecnológica, sino de arquitectura institucional.

Lo anterior demuestra el cambio gradual de la gobernanza digital desde los marcos internacionales, que buscan la mejor aplicación dadas las necesidades de valor público. Así, a partir de las siguientes aplicaciones desde el marco internacional se propone una definición operativa de gobernanza digital para el análisis del caso mexicano:

La gobernanza digital, en este artículo, es el conjunto históricamente sedimentado de normas, organizaciones, procesos y tecnologías mediante el cual el Estado mexicano regula, coordina y disputa la producción, el intercambio, el uso y la protección de datos y servicios digitales en el espacio público, en razón de cuatro lógicas en competencia: la eficiencia administrativa; la inclusión social y los derechos ciudadanos; la soberanía tecnológica frente a actores privados transnacionales; y la legitimación política del gobierno en turno. Esta gobernanza está condicionada por trayectorias institucionales acumuladas (*path dependence*) que privilegian selectivamente ciertos actores, ciertos modelos de implementación tecnológica y ciertos paradigmas de valor público en función del proyecto político dominante en cada periodo sexenal.

I. Institucionalismo histórico, cambio paradigmático y valor público: fundamentos analíticos

1.1 La ontología del institucionalismo histórico

En el marco de la ciencia política contemporánea, el institucionalismo histórico (IH) se erige como una vertiente analítica fundamental para comprender los fenómenos políticos. Se trata de una perspectiva metodológica dinámica, atenta a las necesidades temporales, y se define como una triada de compromisos analíticos: prioriza cuestionamientos fundamentales de impacto social; por ello, la temporalidad se vuelve una variante explicativa que permite rastrear procesos de diversas escalas y duración. Todo esto permite dar explicación a un enfoque macro que privilegia la explicación de las funciones de las instituciones, lo que favorece el análisis de los procesos por encima del estudio de casos aislados (Pierson y Skocpol, 2002, pp. 8-9).

La perspectiva ontológica del IH asume que las instituciones distan de ser mecanismos neutrales orientados sólo a la eficiencia o la coordinación. Precisamente porque las instituciones se enmarcan dentro de un ámbito de poder que no permite una simetría entre las relaciones sociales; es decir, determinan quién accede a los recursos y quién es desplazado a la marginalidad dentro de ese marco de relaciones de poder.

Esta premisa, desarrollada por Thelen y Steinmo, marca una ruptura epistemológica con la teoría de la elección racional, la cual reduce las instituciones a “reglas del juego” destinadas a resolver dilemas de acción colectiva, señalando la decisión como un instrumento guiado por el resultado esperado de la acción. Para el institucionalismo histórico, las instituciones son el resultado contingente de pugnas entre actores con capacidades desiguales; son estructuras con vicios heredados que reproducen las asimetrías de las coaliciones que les dieron origen, aun cuando el contexto sociopolítico original ya ha sido modificado.

Esta ontología tiene implicaciones metodológicas decisivas: las instituciones son configuraciones de poder históricamente producidas, por eso su análisis es un ejercicio de arqueología política, la cual exige tratar los procesos a través del tiempo para identificar los momentos clave en que la toma de decisiones cerró opciones futuras. También permite mapear el contexto específico de esas decisiones y las razones por las cuales fueron producidas, adaptadas o erosionadas (Thelen y Steinmo, 1992, pp. 1-32).

Trasladar este marco al dominio de la gobernanza digital da pauta para un análisis más profundo que los textos técnicos sobre *e-gobierno*. No se limita a cuestionar la eficiencia de los servicios digitalizados o los trámites en línea; sino que ahonda en las configuraciones de poder derivadas de las decisiones tomadas en

el proceso de creación y mutación de las instituciones públicas. Esta perspectiva ayuda a la comprensión de la gobernanza digital no solo desde la insuficiencia tecnológica ni desde la voluntad política, sino que permite ahondar en los mecanismos de retroalimentación institucional que el propio proceso de digitalización ha generado.

1.2 Dependencia de la trayectoria, coyunturas críticas y rendimientos crecientes

La categoría analítica de dependencia de la trayectoria (*path dependence*) es piedra angular del institucionalismo histórico y, por ello, la más importante para el análisis de la gobernanza digital mexicana. Precisamente porque permite analizar la influencia de los sucesos pasados, comprender los resultados de una secuencia de eventos y sus repercusiones en el futuro. Implica tomar en cuenta la trayectoria de los procesos del pasado porque facilita analizar las múltiples direcciones que tomaron a lo largo del tiempo y, con ello, entender mejor el presente de las instituciones en turno.

Desde esta perspectiva, la versión más rigurosa la ofrece Pierson (2000), quien retoma de la teoría económica una dinámica de rendimientos crecientes (*increasing returns*): es decir, a medida que aumenta la cantidad de recursos, la producción aumenta proporcionalmente, lo que conduce a mayor rentabilidad. Aplicado a los procesos sociales, cada paso dado en una dirección específica incrementa las probabilidades de continuar por una misma ruta. Esto sucede porque, conforme pasa el tiempo, los beneficios de mantener la actividad actual crecen frente a otras opciones, elevando así sistemáticamente los “costos de salida” o el precio de cambiar hacia alternativas que antes eran viables (Pierson, 2000, p. 252).

Pierson distingue entre una concepción amplia de trayectoria dependiente —según la cual los eventos del pasado influyen en el presente— y una concepción estrecha y analíticamente más productiva, referida a los procesos que se auto-refuerzan mediante mecanismos de retroalimentación positiva. Esta lógica se ejemplifica con el modelo de urna de Polya: las decisiones iniciales, a pesar de su cualidad azarosa, marcan desproporcionalmente el equilibrio final; una vez consolidado este equilibrio, resulta más costoso revertirlo (Pierson, 2000, pp. 253-254).

Ante estas premisas, Pierson sostiene que estos procesos resultan particularmente frecuentes e intensos en el ámbito político por cuatro razones estructurales. La primera es el carácter colectivo de la política: la eficacia de lo que hace un individuo depende de lo que hagan los demás, lo que crea expectativas de adaptación mutua. La segunda es la elevada densidad institucional: las reglas y políticas públicas generan marcos legales obligatorios que hacen muy costoso dar marcha atrás. La tercera es la posibilidad de utilizar la autoridad política para amplificar asimetrías de poder: quienes detentan la autoridad pueden cambiar las reglas

para fortalecer su propia posición, reforzando su poder a largo plazo. La cuarta es la complejidad y *opacidad propias* de la política: a diferencia del mercado, en la política no hay señales claras (como los precios) para evaluar el éxito, lo que dificulta corregir errores.

A estas cuatro fuentes de rendimientos crecientes, Pierson añade tres factores que hacen que los procesos políticos sean resistentes a las correcciones: la inexistencia de mecanismos competitivos comparables a los del mercado; los horizontes temporales acotados de los actores políticos, en los que la lógica electoral los inclina hacia el corto plazo; y el sesgo a favor del *statu quo* característico de las instituciones políticas diseñadas estratégicamente para ser de difíciles de revertir (Pierson, 2000, pp. 254-266).

Este marco permite entender la gestión tecnológica del Estado al considerar los altos costos de instalación y el aprendizaje institucional acumulado. También la coordinación entre servidores públicos, quienes aprenden a operar sobre determinados sistemas. Esto es especialmente relevante en un gobierno que decide dismantelar la infraestructura institucional heredada, como ocurrió al comienzo de este sexenio. Ello ocasiona que se asuman costos de puesta en marcha sustanciales y no se permita aprovechar el capital de aprendizaje acumulado, reproduciendo así la lógica de ineficiencia potencial de la trayectoria descrita por Pierson.

1.3 Los mecanismos de cambio institucional gradual de Thelen

Una de las contribuciones más influyentes de Kathleen Thelen al institucionalismo histórico radica en su sistematización de los mecanismos de cambio institucional gradual (Mahoney y Thelen, 2010). Frente a las lecturas tradicionales que requerían de choques exógenos para explicar la transformación, Thelen propone cuatro procesos endógenos mediante los cuales los actores explotan las ambigüedades del diseño institucional para alterar las reglas de forma gradual.

El primero es el desplazamiento (*displacement*): ocurre cuando nuevas reglas sustituyen a las precedentes, ya sea por la emergencia de actores anteriormente periféricos o por el abandono del arreglo previo por parte de las élites. En el contexto de la gobernanza digital en México, la extinción del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y su integración en la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, así como la sustitución del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) por la ATDT en 2024, ejemplifican este fenómeno. No obstante, Thelen advierte que el desplazamiento rara vez implica una tabula rasa; las rutinas y actores preexistentes suelen persistir y condicionar la nueva estructura.

El segundo es la conversión (*conversion*): este mecanismo no altera la norma formal, sino su interpretación y sus fines. Los actores reorientan las instituciones

existentes hacia objetivos inéditos, aprovechando vacíos normativos. La creación de la ATDT ilustra una conversión porque las competencias regulatorias de telecomunicaciones heredadas del IFT se resignifican para servir a una agenda de digitalización centralizada, sin que se haya transformado integralmente el marco jurídico original.

El tercero es la estratificación o sedimentación (*layering*): nuevas reglas se añaden a las existentes sin reemplazarlas, generando acumulaciones de lógicas contradictorias. Thelen identificó la sedimentación como el mecanismo más frecuente en sistemas institucionales maduros, precisamente por ser el que requiere menos recursos políticos para activarse. En este sentido, no exige que los promotores del cambio derroten a los defensores del *statu quo*, sino únicamente que agreguen nuevas instituciones o reglas sobre las ya existentes. En la trayectoria digital mexicana, la sucesión de estrategias (e-México, EDN 2013, EDN 2021, México Digital 2025) ha generado una redundancia institucional por acumulación.

El cuarto es el agotamiento (*drift*): las reglas se erosionan gradualmente hasta volverse inoperantes, no porque sean formalmente derogadas sino porque dejan de aplicarse o porque las condiciones en que fueron diseñadas han cambiado y nadie las actualiza. El agotamiento resulta especialmente relevante para el análisis de la gobernanza digital dado que la velocidad del cambio tecnológico produce un agotamiento acelerado. Porque los marcos normativos concebidos para regular tecnologías de una generación quedan obsoletos antes de que el sistema político haya procesado su revisión (Streeck y Thelen, 2005). Un ejemplo crítico es la Ley Federal de Protección de Datos Personales (2010), diseñada en un contexto *pre-cloud* y *pre-biométrico*, que ilustra este agotamiento ya que su marco conceptual resulta insuficiente para regular las infraestructuras de identidad digital que la ATDT está construyendo en 2025.

Mahoney y Thelen (2010) ampliaron este marco al introducir una tipología de agentes del cambio institucional: los insurgentes, que buscan desplazar el orden vigente; los simbióticos, que coexisten con él mientras lo erosionan desde el interior; los subversivos, que explotan las ambigüedades del diseño para producir conversiones; y los oportunistas, que se adaptan al cambio con independencia de su posición original. Aplicada a la gobernanza digital mexicana, esta tipología permite identificar a la ATDT como un actor simbiótico-subversivo porque mantiene formalmente continuidades con la estrategia de gobierno digital anterior. Es decir, que mantiene la retórica de soberanía digital, la plataforma *gob.mx*, los datos abiertos mientras que reorienta estructuralmente el campo hacia un modelo de centralización ejecutiva que transforma las relaciones de poder sin declararlo abiertamente.

1.4 El cambio de paradigma de Hall y los tres órdenes de cambio

El marco analítico de Peter Hall (1990) sobre el aprendizaje social en las políticas públicas constituye una herramienta fundamental, complementaria a la propuesta de Thelen, para determinar la profundidad de las transformaciones institucionales. Hall categoriza el cambio en tres niveles de intensidad: el cambio de primer orden modifica los parámetros (*settings*) de los instrumentos existentes sin alterar los instrumentos en sí mismos ni los objetivos a los que estos responden. Se trata del cambio más recurrente y de menor trascendencia estructural. Los cambios de segundo orden conlleva la modificación de los instrumentos —como las plataformas, organismos o procedimientos técnicos—, aunque mantienen intactos los objetivos fundamentales y la jerarquía de metas. El cambio de tercer orden, el único que Hall califica como cambio de paradigma, implica la transformación de los objetivos de la política y de la jerarquía de metas que guían la acción estatal. Precisamente porque es el cambio de mayor calado y el más difícil de materializar, ya que exige la recomposición de las coaliciones políticas que se beneficiarían del paradigma vigente.

Bajo esta tipología, la trayectoria mexicana de las últimas tres décadas revela un diagnóstico consistente: el país ha experimentado sucesivos cambios de primer y segundo orden, pero ha carecido de una transformación de tercer orden que redefina el propósito del gobierno digital. Dicho propósito no ha sido alterado desde 2001, ya que ha permanecido un paradigma dominante: la eficiencia en la provisión de servicios transaccionales, evaluada mediante indicadores de cobertura y reducción de costos operativos. Así, como la adopción de discursos sobre gobierno abierto y participación ciudadana ha operado solo como cambios de primer orden, en los que no se ha alterado la jerarquía de metas. Esta persistencia no es accidental; forma parte de lo que Pierson define como los mecanismos de retroalimentación y rendimientos crecientes. Precisamente porque los actores beneficiarios del modelo transaccional resisten cualquier transformación que redistribuya tanto los recursos como los criterios de evaluación de éxito.

Los cambios de primer orden en la gobernanza digital mexicana son los más abundantes, y la literatura técnica suele confundir con transformaciones sustantivas. Un caso ilustrativo es la incorporación de trámites en línea en el portal *gob.mx* entre 2003 y 2006. En esta, la digitalización de formularios, la emisión de constancias electrónicas y la apertura de ventanillas virtuales en dependencias federales representaron ajustes en los parámetros operativos. Todo ello puso énfasis en hacer más eficiente la entrega de servicios, pero dejó de lado un cuestionamiento sobre la naturaleza de los trámites o los derechos de los solicitantes.

Los cambios de segundo orden, de mayor envergadura, han implicado la reconfiguración de los instrumentos de gobernanza digital sin alterar el paradigma

de eficiencia transaccional. El caso más representativo es la creación de la ventanilla única nacional (2016), que permitió una alta eficiencia formal (82/100) frente a una participación efectiva deficitaria (35/100), según el *Open Budget Survey* (2020). De igual manera, la creación del IFT en 2013 como organismo constitucional autónomo representa otro cambio de segundo orden de gran magnitud. Precisamente porque se lograron introducir herramientas regulatorias de gran calado (regulación asimétrica, *must carry*), pero dentro de un paradigma liberal de competencia de mercado que priorizaba lo regulatorio sobre la soberanía digital. Su posterior reemplazo por la ATDT en 2024 demuestra que, si los instrumentos no sirven al paradigma de la coalición dominante, estos son sustituidos.

Los cambios de tercer orden, los únicos que Hall denomina propiamente cambios de paradigma, son tentativas inconclusas o procesos aún en disputa. En el contexto de la gobernanza digital mexicana, el momento más cercano a un cambio paradigmático genuino fue la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones del 11 de junio de 2013, que introdujo el internet como derecho constitucional (artículo 6) y reconfiguró la jerarquía de metas de la política de telecomunicaciones, al desplazar la eficiencia del mercado hacia la universalidad del acceso como bien público.

1.5 Nueva Gobernanza Pública, los 6-CO y la teoría del valor público

Stephen Osborne (2010) propone un enfoque llamado Nueva Gobernanza Pública (NGP), que supera la Nueva Gestión pública. Su idea principal es que los problemas públicos no pueden ser resueltos por un solo actor, sino que requieren la participación de múltiples personas y organizaciones para desarrollar redes de gobernanza que proporcionen más estabilidad. La principal forma de aplicar la NGP es a través de la gobernanza digital. Precisamente, como afirma Lee-Geiller y Lee (2019), esta no es solo es digitalización de información, sino que, en su nivel más álgido, implica un compromiso de co-creación contextualizada en valor público. Así, las instituciones públicas pueden alcanzar niveles más altos de transformación digital profunda que involucre activamente a la ciudadanía. De este modo, los servicios públicos no se “fabrican”, sino que se *co-producen* en la interacción constante entre el Estado y los ciudadanos.

Por su parte, Popeda y Hadasik (2024) plantean los componentes principales de la NGP en un modelo denominado “los 6-CO”, que identifica seis dimensiones; en este texto se tomarán solo dos de las más relevantes:

- Co-creación: la generación de nuevas soluciones con la participación activa de todos los implicados.

- ♦ Co-producción: la construcción colectiva de bienes y servicios mediante un proceso transparente.

Ambas se relacionan entre sí y permiten comprender que la Nueva Gobernanza Pública parte de la base de la colectividad. Esto cambia la manera tradicional de concebir lo público. En la aplicación de este marco a la gobernanza digital mexicana, se podría entender que cada nivel de la política digital ha avanzado en algunas dimensiones, sobre todo en la coordinación y la eficiencia técnica, pero ha retrocedido o se ha estancado en las dimensiones democráticas, como la co-producción genuina y los bienes comunes. En el análisis de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (ATDT) desde esta perspectiva, es posible observar que su perfil está orientado a una coordinación que proviene “desde arriba”, con muy poca capacidad de co-creación y co-producción en el sentido democrático.

La teoría de valor público proporciona un criterio sobre “la razón de ser del Estado”, es decir, son los beneficios producidos por el gobierno que los mecanismos de mercado son incapaces de generar. Mar Moore (1995) afirma que el objetivo central de la gestión pública debe ser crear valor público, es decir, que todo fin último de la gobernanza debe ser cubrir las necesidades de la sociedad en la búsqueda de la equidad (Kattel *et al.*, 2025).

La producción interna se da cuando el valor es generado exclusivamente a través de procesos internos de la institución. En cambio, la co-producción implica que las organizaciones públicas produzcan servicios con el apoyo de recursos y capacidades externas aportados por la ciudadanía y otros actores en procesos descentralizados y no predeterminados (Bryson *et al.*, 2016). Al contextualizar estas premisas en la ATDT en 2024, esta presenta una aspiración de cambio de tercer orden, aunque solo puede llevar a cabo un cambio de paradigma si se modifican simultáneamente los instrumentos y las jerarquías de metas. Por ello, debe desplazar la eficiencia transaccional, propia del modelo gerencial anterior, hacia una meta de soberanía digital en la que fije la centralización administrativa sin perder la interinstitucionalidad en la resolución de los problemas digitales del Estado. Esta es la interrogante central para el periodo 2024-2030: comprender si la ATDT puede transitar a la co-producción y ser capaz de producir valor público auténtico.

II. Trayectoria de la gobernanza digital mexicana (1994-2030)

2.1 Primera capa (1994-2000)

Para comprender la situación de México en materia de transformación digital, es necesario partir de la perspectiva del Institucionalismo histórico, ya que permite reconocer el momento de ruptura que originó la gobernanza digital actual. A mediados de los años noventa se produjo un momento de coyuntura crítica, debido a cambios profundos que pueden considerarse propios de una fase liberal-tecnocrático, pues México transitaba de un Estado interventor a uno con enfoque gerencial. Esto ocurrió porque estaba más orientado a la eficiencia y el mercado, sumado a la presión por el Consenso de Washington, en el que las telecomunicaciones fueron capturadas por empresas privadas, mientras que el Estado aún no desarrollaba la fuerza necesaria para regularlas, sin marco legal ni participación, y es liberal porque prioriza la apertura de mercado sobre la construcción de capacidad pública.

La historia institucional nos muestra un detalle clave. En 1992 nació MexNet para redes académicas y en 1994 se formaliza el dominio *.mx*. En un principio, el gobierno mexicano hizo tratos con empresas privadas y después creó las leyes para justificarlos (Ruelas, 1995). Esta secuencia invertida —primero los compromisos con privados y luego el marco público— desde el comienzo es una trayectoria dependiente que condiciona todas las políticas digitales posteriores. Esto dio como resultado que la infraestructura de telecomunicaciones nacionales permaneciera en manos privadas y que el Estado desarrollara mucho después las capacidades regulatorias para equilibrar esa desigualdad de poder.

Como reflejo de esta lógica, la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 fue el primer intento de crear un marco normativo para las tecnologías de la información y la comunicación. El problema radica en que no se estableció un proyecto de desarrollo para el sector público, lo que dejó grandes vacíos en su aplicabilidad en estados desprovistos de tecnología (Mendoza, 2010). El instrumento fundacional de esta capa, el Acuerdo por el que se crea el Comité de Informática de la Administración Pública Federal, fijó como objeto “proponer y recomendar las políticas en materia de informática y telecomunicaciones en la Secretaría, con apego a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo” (DOF, 2000) en el que se denota la institucionalización de las TIC, y con ello el comienzo de un paradigma de administración pública federal que continuará hasta nuestros días.

Este fenómeno permeó hacia una profesionalización fragmentada, lo que desde el IH se puede considerar una estratificación de capacidades, en la que hay una distribución desigual de habilidades que, una vez instalada, tiende a perpetuarse. En este caso, las unidades más preparadas técnicamente y equipadas tecnológica-

mente acumulan recursos y visibilidad, lo que dota a ciertos Estados y a actores con mayor peso en las cuestiones relativas a la aplicación de la política pública.

2.2 Segunda capa (2000-2006)

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) marcó el momento de quiebre más importante en la historia de la gobernanza digital en México. Al lanzar la estrategia “e-México” en 2001, se generó lo que Peter Hall (1990) considera como una coyuntura crítica: un momento en el que las decisiones sobre cómo organizar las instituciones y qué objetivos perseguir restringieron también el camino a otras opciones, definiendo así una ruta de lo que se podría (y no) hacer en los siguientes años.

En 2003 se creó la Unidad de Gobierno Electrónico y Políticas de Tecnología de la Información (UGEPTI) dentro de la Secretaría de la Función Pública, lo que dio forma a un modelo de gobernanza para la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE), la cual establece como objeto “el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones, mediante la adecuada coordinación de las acciones que al efecto proponga la Secretaría de la Función Pública, con las dependencias de la Administración Pública Federal” (DOF, 2005). Sin embargo, señala Gil-García (2008), aunque el entramado institucional era importante, no fue suficiente para un avance contundente, pues no existía un marco legal en México que respaldara adecuadamente el uso de las tecnologías de la información. Esto repercutió en que tampoco se lograra una buena interoperabilidad y en que la colaboración entre instituciones estuviera plagada de cultura burocrática. Ello ocasionó efectos de aprendizaje por parte de los funcionarios públicos, pero una falla en los efectos de coordinación, carente de estructura legal, que no permitiera la interinstitucionalidad descentralizada.

Un evento clave fue que Fox obtuvo el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público en 2005. Esto fue un arma de doble filo, porque validó que el camino correcto era el paradigma transaccional, ya que lo importante era enfocarse en hacer trámites rápido. Ello fijó los indicadores con los que se mediría el éxito desde entonces. Es por esta razón que se puede considerar esta una capa liberal-gerencial: ya no es solo apertura de mercado, sino la importación explícita de la Nueva Gestión Pública (NGP) vía “e-México”, con métricas de “trámites en línea” como indicador de éxito (el Premio ONU 2005 lo confirma). El ciudadano se redefine como usuario/cliente.

Si se consideran las ideas de Pierson, es posible comprender los efectos de aprendizaje por parte de los servidores públicos y las dependencias en el manejo de plataformas digitales. Sin embargo, los efectos de coordinación no se materializaron por falta de interoperabilidad y por la ausencia de un marco normativo interinstitucional. Esto impidió que se produjeran los rendimientos crecientes en

los que los sistemas se volvían más útiles conforme más oficinas de gobierno se sumaban a los mismos estándares. Ello ocasionó que no se continuaran los proyectos digitales en el siguiente sexenio.

Retomando la perspectiva de Hall (1990), esto creó un mecanismo de reproducción, porque es más sencillo que los organismos internacionales premien la eficiencia y la cobertura —lo cual se puede comprender como un enfoque liberal del gobierno digital— que medir la participación ciudadana real o la rendición de cuentas, lo cual debería ser un enfoque de modelo democrático. Así, los gobiernos posteriores tuvieron todos los incentivos para seguir digitalizando formularios en lugar de abrir espacios de poder real para la ciudadanía. De esta manera, estos mecanismos permitieron que un paradigma se mantuviera como el marco interpretativo dominante, aun considerando desafíos externos. Por esta razón, los mecanismos de retroalimentación positiva no fueron suficientemente fuertes para un cambio de paradigma.

2.3 Tercera capa (2006-2012)

196

El gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) es un ejemplo perfecto del mecanismo de sedimentación (*layering*) que identificó Thelen (2004): nuevas reglas y lógicas de gestión se añaden a las existentes sin remplazarlas, precisamente porque el país no experimentó una ruptura con el pasado. Esto se debió a que las reformas del gobierno digital se fueron añadiendo encima de la arquitectura del sexenio de Fox, sin remplazarlas.

Ello generó un palimpsesto de criterios existentes que coexistían sin articulación coherente. Esto se observó en el Decreto de Austeridad de diciembre de 2006, en el que se estableció un marco restrictivo que definiría la política digital en turno. El problema principal es que las TIC seguían siendo parte de un discurso de eficiencia ante el gasto público con restricción fiscal, y no como medios para transformar el Estado.

En 2009 apareció la Agenda Digital Nacional, presentada por la Secretaría de la Función Pública, en la que se anunciaba con mayor sofisticación teórica el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, los Programas Sectoriales, la Infraestructura Tecnológica, el Marco Normativo y la Arquitectura Nacional, correspondiente al Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) como eje central. El problema es que no fue eficiente por varias razones como la falta de diagnóstico real de las TIC, pues necesitaba un replanteamiento de objetivos debido a su carencia de metas e indicadores; así como la falta de mecanismos de coordinación entre las instituciones (Galván López, 2021). A esto, Pierson lo describiría como el sesgo de statu quo de las instituciones políticas, en la que los actores sociales asumen compromisos basados en arreglos institucionales, lo que ocasiona que se vi-

cien las costumbres burocráticas por la misma estructura organizacional (Pierson, 2000).

Todo esto sucedió en un contexto macroeconómico marcado por la caída del precio internacional del petróleo, sumado a la crisis económica mundial de 2008 y la emergencia sanitaria por el H1N1 en 2009. Todo esto hizo que el gobierno tuviera mucho menos capital para invertir en tecnología. En términos de IH, este conjunto de *shocks* externos generó un proceso de agotamiento (*drift*) de las iniciativas de interoperabilidad, porque al dejar de recibir recursos y atención pública, se ocasionó una fragmentación entre instituciones que hasta la fecha no se ha logrado de consolidar (Streeck y Thelen, 2005, p. 24).

Es así como la sedimentación produce una acumulación de lógicas que, a menudo, no se articulan entre sí. En este periodo coexistieron dos visiones: la lógica de la austeridad y la sofisticación teórica representada por la Agenda Digital Nacional. Por esta razón se puede considerar esta una capa liberal-gerencial persistente, con sedimentación, porque no hay cambio de lógica, sino continuidad sedimentada sobre la capa de Fox, debilitada por la crisis 2008-2009 y el H1N1. El problema se presenta cuando se busca sedimentar una capa de austeridad sobre una base gerencial, lo que consolidó un patrón de profesionalización fragmentada. En términos de Hall, no ocurrió un cambio de paradigma, posicionando a México en un mismo objetivo: eficiencia por sobre democracia.

2.4 Cuarta capa (2013-2018)

El 11 de junio de 2013 se publicó una reforma constitucional clave en telecomunicaciones. Desde la perspectiva de Thelen podría considerarse un intento de desplazamiento. Con ello, la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y de la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE) como órganos constitucionales autónomos buscó una mayor regulación descentralizada. El problema es que este intento no se llevó a cabo completamente porque la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN) se ubicó en la Presidencia. Ello ocasionó que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) conservara funciones operativas y que la Secretaría de la Función Pública (SFP) tuviera que mantener sus atribuciones de gestión interna en materia de TIC.

El propio decreto de la Estrategia Digital Nacional declaró como meta posicionar a México “con un nivel de digitalización similar al promedio de la OCDE para el año 2018” (Lagunes Soto Ruiz, 2013), fijando así un objetivo comparativo internacional que, según evaluaciones posteriores del propio sector, careció de mecanismos de medición vinculante para verificar su cumplimiento. Esto generó problemas de coordinación, a pesar del decreto de la Estrategia Digital Nacional (EDN) 2013-2018 (Galván, 2019). Pierson advierte que los efectos de coor-

dinación necesitan una infraestructura normativa vinculante, la cual no se logró debido a esos problemas de coordinación, derivados de la fragmentación institucional.

En 2011, México se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto, lo que introdujo formalmente una lógica democrática en el diseño institucional. La EDN incluyó objetivos de participación ciudadana con propuestas como los datos abiertos y la identidad digital. Como afirma el Instituto Nacional de Administración Pública, la estrategia careció de eficiencia debido a la falta de un diagnóstico sobre las TIC, un planteamiento inadecuado de objetivos y la imposibilidad de determinar si se cumplieron las metas en el sexenio, porque no se realizaron mediciones desde el inicio (Ángel López Galván, 2021).

En este sentido, se puede considerar esta una capa liberal-gerencial con inyección democrática, porque es la única capa híbrida en la que la reforma de telecomunicaciones de 2013 y la EDN mantienen la lógica gerencial de fondo, pero se inyecta una capa democrática real con la entrada a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011, así como con posturas sobre datos abiertos y la creación del IFT como organismo autónomo.

198

A pesar de esta transformación digital y del enfoque en política pública, Hall afirmaría que no hubo un cambio de paradigma, porque el gobierno sumó nuevas herramientas como portales de datos, pero el objetivo principal no cambió. Se mantuvo el mismo enfoque de eficiencia administrativa sin darle prioridad a las necesidades públicas. La participación ciudadana solo sirvió como un accesorio discursivo prometiendo mayor conectividad. En términos de Thelen, fue una sedimentación con una capa de discurso democrático sobre una base que mantenía los criterios anteriores técnicos y liberales. Además, se ignoró el avance de sexenios anteriores, rompiendo la continuidad hacia un proceso negativo. Pierson afirmaría que se trata de un estancamiento por falta de memoria institucional (Pierson y Skocpol, 2002).

2.5 Quinta capa (2018-2024)

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) introdujo en el ámbito de la gobernanza digital el mecanismo que Thelen (2004) denomina agotamiento (*drift*). En este sentido, no se borraron los avances anteriores, sino que las instituciones se fueron debilitando paulatinamente porque el gobierno no las financió, no las actualizó ni les dio continuidad. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 ni siquiera mencionó el interés por cuestiones de gobierno digital; solo hizo hincapié en el internet gratuito inalámbrico en la vía pública (Gobierno de México, n.d.). Esta carencia da por sentado una ausencia de un marco estratégi-

co para la transformación digital, la cual dejó de ser vista como el motor para modernizar el Estado (*El universal*, 2019).

La política de austeridad republicana tuvo efectos directos sobre la gobernanza digital. Calderón Mercado, Coordinador de Estrategia Digital Nacional, afirmó que la nueva política de contratación tecnológica ascendía a \$10,799 millones de pesos, un 26.7% menos de lo que se gastó en 2018. Más revelador que la reducción del presupuesto fue la crítica sobre la arquitectura de los sistemas heredados de las dos administraciones anteriores. Con ello, también se mostró que en esas dos administraciones pasadas los sistemas esenciales para la operación administrativa se encontraban en manos de terceros; es decir, en manos de infraestructura privada. Esta crítica al sexenio pasado no contenía un diagnóstico institucional correcto, porque no se propuso una estrategia coherente de soberanía digital. Precisamente porque la política de austeridad limitaba las inversiones necesarias para construir alternativas públicas.

Como parte de estas estrategias, en 2018 se emitió el Proceso de Planeación de la Estrategia Digital Nacional y de la Política Tecnológica, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* hasta el 6 de septiembre de 2021 con el nombre de Estrategia Digital Nacional (EDN) 2021-2024. El Acuerdo que la expidió declaró que la nueva Estrategia sería “de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” (DOF, 2021), formulación que revela una lógica de mandato jerárquico descendente más que de coordinación intergubernamental o co-creación ciudadana. En ese mismo año se presentó el Programa Nacional de Gobierno Digital (PNGD) como una iniciativa para el desarrollo del Gobierno Digital en México. En este se establece un diagnóstico sobre los problemas heredados por gobiernos anteriores y, con ello, líneas de acción. Sin embargo, como se ha afirmado, no contaba con una medición de impacto, ni siquiera con una evaluación del proceso (Ruíz, 2021).

Además, se suspendieron 14 encuestas del INEGI, entre ellas la ENDUITH y la ENAID, lo cual eliminó los instrumentos de medición que habrían permitido evaluar la gobernanza digital durante el sexenio. Desde la perspectiva de IH es posible comprender que esta decisión produce un doble agotamiento. Por un lado, erosiona los sistemas de medición; por otro, elimina la evidencia que permitiría identificar ese agotamiento. A todo esto, se suma un golpe fuerte debido a la desaparición del INAI como organismo autónomo para integrarlo a una secretaría de gobierno, impulsado por la coalición entre la Presidencia y la mayoría legislativa de Morena, frente a la resistencia de ex comisionados del IFT y organizaciones de transparencia (Cruz Ramírez y Ostos Cruz, 2023).

Se podría considerar esta una capa centralista-soberanista, debido a que representa el quiebre estructural de lo que anteriormente se había construido. Esto se debe a que las decisiones políticas como el desplazamiento del IFT, la elimina-

ción del INAI, la suspensión de las encuestas del INEGI y la ausencia de la gobernanza digital en el PND. Es centralista porque concentra el control en el Ejecutivo y soberanista porque enmarca esa centralización como recuperación de soberanía frente a “infraestructura en manos de terceros”.

Desde la perspectiva de Pierson, se podría afirmar que existe una alta complejidad y opacidad, lo que dificulta el aprendizaje correctivo. Asimismo, el fenómeno impide la activación de mecanismos de competencia que permitan corregir las trayectorias ineficientes. Ello, desde Thelen, puede entenderse como un desplazamiento hacia atrás, porque se eliminó un contrapeso independiente de rendición de cuentas horizontal, todo para regresarlo al control del Poder Ejecutivo. El *Open Budget Survey (International Budget Partnership, 2020)* afirma que México ha publicado muy buenos documentos oficiales (82/100), pero obtiene una pésima calificación en la aplicación concreta para una generación de valor público por medio de la participación ciudadana efectiva (35/100).

En el contexto de 2020, hubo una pandemia de COVID-19, la cual hizo posible el intercambio de información en el sector salud con la población. De igual manera, se facilitaron servicios esenciales y estratégicos para el trabajo en línea. Es evidente que la pandemia aceleró la digitalización y con ello la interinstitucionalidad, pues hubo una clara demanda por datos sobre contagios y sobre la gestión administrativa (Fernández, 2020).

El elemento más relevante de esta capa no fue la política federal de austeridad, sino las acciones que Claudia Sheinbaum realizó como jefa de gobierno de la Ciudad de México con la creación y consolidación de la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP) desde diciembre de 2018. La ADIP constituye en términos de IH un nodo de capacidades que operó durante el sexenio como laboratorio de un modelo alternativo de gobernanza digital, porque ha cumplido con la perspectiva de soberanía digital, con la aplicación de agilidad en los servicios y con un derecho tecnológico propio.

Esta tiene cinco principios básicos: Acceso, Exigibilidad, Servicio, Autonomía y Austeridad. Estos se podrían articular como un paradigma transaccional dominante en la política federal. Bien se creó un sistema de identificación digital y autenticación llamado “Llave CDMX”, el cual es un sistema de identidad interoperable vinculado al INE. En esta se valida la identidad de las personas a través de mecanismos de autenticación con medios oficiales.

Lo que dejó ver el enfoque político del sexenio es lo que Pierson denominaría una tasa de descuento alta, lo que implica que sus acciones se basan en intereses con consecuencias a corto plazo, atentos a los ciclos electorales y no prevén los efectos a largo plazo. Esto se ve en el retraso de la publicación de la EDN y la carencia de metas técnicas prefiriendo áreas de alta visibilidad electoral y postergando la política digital.

A diferencia del nivel federal, la ADIP logró lo que Pierson describe como efectos de aprendizaje, pues supo mantener un mismo liderazgo y equipo técnico, como ha sido a la fábrica de software, durante seis años. Esta institución acumuló conocimiento especializado creando proyectos eficientes generando ahorros y agilización de trámites. Podría decirse que es un ciclo virtuoso donde el uso continuo de una arquitectura digital e interoperabilidad aumenta la utilidad con el tiempo.

De igual manera, podría decirse que se crearon compromisos creíbles, por lo que los actores políticos a veces mejoran los resultados si crean acuerdos que prolonguen los horizontes temporales y no se vean afectados por presiones políticas inmediatas. Es decir, el marco legal de la ADIP (Merino y Muñoz del Olmo, 2024) y su autonomía operativa han funcionado como mecanismos para blindar los intereses partidistas y electorales; permitiendo que la institución alcance un equilibrio sólido y resistente al cambio.

2.6 Sexta capa (2024-2030)

La creación de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (ATDT) se materializó mediante un decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2024, a través de la incorporación del Artículo 42 Ter a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicha creación es considerada considerado uno de los cambios institucionales más importantes desde la reforma constitucional de telecomunicaciones de 2013. La ATDT se establece como una dependencia del Poder Ejecutivo Federal con atribuciones para aplicar políticas de inclusión digital y gobierno digitales. Esta tiene el poder de implementar el Modelo Integral de Atención Ciudadana y presidir el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria (Gobierno de México, 2025).

El propio Artículo 42 Ter establece como primera atribución de la Agencia “formular y conducir las políticas de inclusión digital, gobierno digital” (DOF, 2026, p. 70) de toda la Administración Pública Federal, concentrando en un solo actor estatal una función que en la capa anterior (2013-2018) estaba distribuida entre el IFT, la SCT y la SFP. Así, la creación de la Agencia puede comprenderse, desde la perspectiva de Pierson, como una nueva coyuntura crítica que puede desencadenar una dinámica de rendimientos crecientes. Precisamente porque, después de la ADIP, la Agencia adapta lo sucedido en CDMX aplicando el mismo modelo a nivel federal, en la que se busca que la expectativa predecesora se cumpla, pero solo si no cae en el error de una autonomía constitucional o en una erosión de la rendición de cuentas, lo cual es complicado, pues su estructura política misma permite la concentración centralizada del poder centralizada.

Ante esta perspectiva, es posible entender, en términos de Thelen, que la ATDT combina dos mecanismos de cambio institucional. Por un lado, el desplazamiento, porque el IFT, como organismo autónomo, fue reemplazado por una entidad subordinada al poder ejecutivo. Por otro lado, la conversión, porque las funciones de regulación de telecomunicaciones se reorientan bajo el mando directo de la Presidencia. Este doble movimiento responde a una estrategia política basada en una desconfianza estructural hacia los organismos autónomos, los cuales son considerados ajenos a las necesidades de la población.

Ello se debe a que Sheinbaum heredó la administración de López Obrador, lo que implica un modelo de arquitectura institucional basada en la Cuarta Transformación, que se presenta como un gobierno “progresista” en contra del paradigma del neoliberalismo (Hernández *et al.*, 2022).

Por lo cual, el gobierno actual desconfía de los organismos autónomos porque los ve como oficinas alejadas de las necesidades de la población mexicana. Desde este discurso, es necesario que la ATDT se rijan como agencia, dando servicios digitales a las demás instituciones y a los ciudadanos, pero manteniendo los anclajes políticos desde una visión centralizadora. El argumento radica en que el Estado sea digitalmente eficiente, dotado de un solo mando, el cual debe estar bajo el control del gobierno.

La sexta capa se puede considerar centralista-soberanista con continuidad y profundización de la anterior. La ATDT hereda y profundiza la misma lógica: desplazamiento del IFT, conversión de competencias regulatorias bajo mando presidencial directo y ausencia de autonomía constitucional. Pese a los logros de la ADIP y de la innovación en servicios públicos, en el fondo mantiene el mismo enfoque centralizador de la capa anterior, donde prevalece el paradigma de eficiencia digital como proyecto de Estado. Este principio se ve implícito en el Reglamento Interior publicado el 24 de enero de 2025, que detalla una estructura orgánica compleja: la Coordinación Nacional de Transformación Digital (con direcciones de gobierno digital, simplificación administrativa, atención ciudadana y vinculación interinstitucional) y la Coordinación Nacional de Infraestructura Digital (con direcciones de ciberseguridad, infraestructura, políticas de telecomunicaciones y satelital). Estas dos áreas reproducen a nivel federal el modelo original de la ADIP.

2.6.1 Proyectos estratégicos: “Llave MX”, “Nube MX” y la “Fábrica de Software”

Los proyectos estratégicos del primer año de la ATDT —especialmente Llave MX, un sistema de identidad digital basado en CURP, número de celular y datos biométricos— que permiten evaluar si la Agencia ha logrado un nuevo paradigma o si reproduce limitaciones estructurales heredadas. “Llave MX”, el proyecto

de mayor peso simbólico busca que para 2026 el 100% de los trámites se realicen mediante un único medio digital, lo que permitiría implementar un expediente digital consolidado y eliminar la carga administrativa para el ciudadano al evitar la entrega recurrente de documentos. Los Lineamientos para la Implementación y Operación de “Llave MX” precisan que su objeto es “regular la implementación del mecanismo de autenticación de identidad” (DOF, 2025), formulación que enmarca el proyecto como un instrumento técnico de autenticación, sin que el texto normativo establezca explícitamente garantías de auditoría externa sobre el tratamiento de los datos biométricos recabados.

Sin embargo, existe una fuerte controversia sobre el diseño de “Llave MX”, en la que se critica el uso de los datos biométricos, debido a que el ciudadano no tiene el control sobre los datos brindados ni sobre la seguridad de estos. Se trata de una cuestión de desconfianza hacia el gobierno; además de la concentración de grandes volúmenes de datos importantes en una sola entidad gubernamental. La desconfianza también se debe a que no existe un órgano supervisor; ello se relaciona ineludiblemente con *El capitalismo de la vigilancia de Zuboff* (2019), lo que conlleva a una comparación con el modelo de control social chino, el cual busca aprovechar los datos personales para mejorar la conducta de los ciudadanos; en este modelo, las bases de datos se enlazan a las instituciones gubernamentales y a las empresas privadas.

Esta desconfianza se ve agravada por la ausencia de consentimiento informado genuino, pues el acceso a programas sociales depende condicionalmente del registro biométrico, convirtiendo el consentimiento en una elección forzada; a ello se añaden la falta de mecanismos independientes para auditar la seguridad de la infraestructura y el hecho de que, aunque la ATDT reportó en enero de 2026 tener un área especializada de ciberseguridad tras un hackeo a instituciones como el IMSS, el SAT y la filtración de datos biométricos de funcionarios (La Jornada, 2026), la credibilidad de esta respuesta es limitada.

Este diagnóstico no es exclusivo de México: el *Digital Government Outlook 2026* (OECD, 2026) encontró que solo el 52% de las personas en 30 países miembros confía en que su gobierno use sus datos personales para propósitos legítimos, concluyendo que el progreso en gobierno digital depende no solo de la tecnología, sino de una gobernanza sólida, una fuerza laboral capacitada y de salvaguardas creíbles. La controversia sobre Llave MX —con la ausencia de un órgano supervisor independiente y el consentimiento forzado aquí descrito— es, en este sentido, una manifestación local de un déficit de confianza que la propia OCDE identifica como el cuello de botella estructural del gobierno digital contemporáneo, y no una falla atribuible únicamente al diseño institucional mexicano.

Desde el IH, la ATDT es una paradoja estructural: intenta un cambio de paradigma de tercer orden al redefinir el propósito del gobierno digital con soberanía

digital, capital humano y simplificación de trámites, pero arrastra limitaciones heredadas. La primera es su falta de autonomía constitucional: es una dependencia desconcentrada del Ejecutivo, frágil y sujeta a la voluntad política del gobierno en turno, como su predecesora CEDN (eliminada por AMLO). La segunda es la carencia de rendición de cuentas horizontal, consecuencia de la absorción del INAI por la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, concentrando en la ATDT toda la infraestructura digital sin un organismo autónomo que la audite. La tercera es la tecnocratización del campo político: la soberanía digital opera como discurso legitimador basado en resultados, no en participación, sin recurrir a mecanismos deliberativos (Chica-Vélez y Salazar-Ortiz, 2020).

En este sentido, la ATDT no ha superado el modelo de Nueva Gestión Pública, que privilegia la eficiencia técnica sobre la gestión democrática, al no adoptar la Nueva Gobernanza Pública: la técnica subordina la ética, cuando debería servir a proyectos democráticamente legítimos (Twizeyimana y Andersson, 2019). Desde el IH, la sexta capa es un desplazamiento con sedimentación: desplaza a los organismos autónomos en materia de innovación digital, pero sedimenta retóricas de gobierno abierto, participación y valor público. La fricción se opera entre actores: la Dirección de Inteligencia de Datos de la ATDT y el RENAPO compiten por los datos biométricos. Una posible solución sería la auditoría con *blockchain* para rastrear flujos documentales con trazabilidad e integridad, permitiendo el monitoreo externo sin comprometer las bases de datos (Marian *et al.*, 2025), dotando de transparencia técnica a la dictaminación tecnológica ante la desaparición de organismos autónomos.

Tabla 1. Cambio en la gobernanza digital mexicana (1994-2030)

Periodo	Lógica de gobernanza	Mecanismo institucional (Pierson/Thelen)
Primera capa (1994-2000)	Liberal-tecnocrática	Coyuntura crítica fundacional; estratificación inicial
Segunda capa (2000-2006)	Liberal-gerencial	Efectos de aprendizaje y bloqueo (<i>lock-in</i>); estratificación/conversión parcial
Tercera capa (2006-2012)	Liberal-gerencial (sedimentada)	Sedimentación sobre la capa de Fox; horizontes temporales cortos
Cuarta capa (2013-2018)	Liberal-gerencial + inyección democrática	Desplazamiento parcial + sedimentación
Quinta capa (2018-2024)	Centralista-soberanista	Agotamiento + desplazamiento
Sexta capa (2024-2030)	Centralista-soberanista (continuidad y profundización)	Desplazamiento-con-sedimentación; nueva coyuntura crítica

Fuente: elaboración propia a partir de Hall (1990), Mahoney y Thelen (2010), Pierson (2000), Pierson y Skocpol (2002), Streeck y Thelen (2005) y Thelen (2004), y de los datos documentales de cada sexenio.

La tabla permite comprender la gobernanza digital mexicana como un palimpsesto institucional: capas que se suman sin borrar lo escrito, carentes de estructura fija, que reflejan lógicas distintas en constante tensión con los intereses políticos de cada sexenio. La lógica liberal-gerencial de “e-México” aún permanece activa en la cultura organizacional de las secretarías; el interés democrático de la EDN 2013 persiste en compromisos formales con los datos y el gobierno abierto que ningún gobierno ha derogado explícitamente; aunado a ello, la lógica centralista-soberanista de la 4T permanece, ahora más sofisticada y estructurada en la ATDT.

Desde la perspectiva del institucionalismo histórico, este palimpsesto puede comprenderse a partir de tres dinámicas. La primera implica la coexistencia de múltiples lógicas, reglas o estructuras dentro de un mismo sistema. Ello se comprende cuando se observa que el Estado mexicano no eliminó las estructuras liberales-gerenciales previas, sino que creó sobre ellas una nueva capa de soberanía tecnológica. En términos de Thelen, es un redespiegue (*rededploy*) hacia fines políticos radicalmente distintos que reduce la capacidad del Estado para actuar de manera coherente frente a las necesidades de gobernanza (Streeck y Thelen, 2005).

La segunda dinámica es la captura diferencial del discurso: cada nueva capa toma prestado el lenguaje del paradigma anterior (eficiencia, participación, soberanía), pero sin cambios estructurales que ese lenguaje promete, generando una brecha entre la retórica y el acto institucional. La tercera es la vulnerabilidad del ciclo sexenal: cada capa depende de la voluntad política del sexenio en turno, lo que permite revertir avances con cada presidencia y limita los horizontes temporales, impidiendo el aprendizaje conjunto y la acumulación de capacidades a largo plazo (Pierson y Skocpol, 2002).

El problema de fondo es que el sector digital en México no ha logrado evolucionar porque la administración pública se mantiene atrapada en el viejo modelo de la Nueva Gestión Pública, el cual se enfoca en la eficiencia técnica y en considerar los intereses de las personas como usuarios a los que se deben prestar servicios. Al no pasar a un modelo basado en valor público, es decir, en la Nueva Gobernanza Pública, no permite un cambio de paradigma (López-Santos, 2016). Esto se debe a que el diseño institucional se pone por encima de los criterios políticos de legitimidad democrática (ATDT, 2026). Porque el gobierno digital no solo requiere acceso a los derechos ni mera inversión en infraestructura digital, sino también una buena la calidad de gobernanza en la generación de valor público, entendido como la relación entre Estado y sociedad.

III. Posibilidades para un nuevo paradigma

3.1 Propuesta de un cambio de paradigma

Siguiendo a Hall, un cambio de paradigma de tercer orden en la gobernanza digital mexicana no es un simple ajuste técnico, sino una transformación en la estrategia digital que modifica el propósito de la gobernanza digital nacional. Implica reorientar la eficiencia y la simplicidad de los servicios hacia la generación de valor público como bien colectivo. Por ello, el éxito no se mide por el número de proyectos de digitalización, sino por su contribución a la co-producción de resultados que la población reconoce como valiosos y por su capacidad de fortalecer la relación Estado-sociedad.

Ahí radica la relevancia de analizar si la gobernanza digital avanza hacia la tercera condición del modelo alternativo de valor público, o si repite, con retórica de innovación pública, las mismas inercias organizativas de paradigmas anteriores. Es necesario transitar de la co-producción (limitada a la entrega de servicios) a la co-creación (permite abordar problemas sociales complejos). Esto implica que la verdadera innovación pública no son las tecnologías, sino la capacidad colectiva de resolución de problemas (Ansell y Torfing, 2021).

3.2. Co-creación (4-CO): innovación pública hecha con y desde la ciudadanía

La co-creación es la cuarta dimensión del marco de los 6-CO. Representa el momento en el que la ciudadanía se involucra directamente en la fase creativa para inventar soluciones o resolver problemas públicos. Este proceso es un intercambio de ideas, herramientas y recursos para cualquier proceso social (Popęda y Hadasik, 2024). Desde la gobernanza digital no se debe confundir la co-creación con la simple co-producción. Esta última se enfoca en la mejora de los servicios que ya existen, mientras que la co-creación busca crear respuestas nuevas mediante la colaboración de distintos actores. Ansell y Torfing (2021) afirman que la co-creación implica un proceso donde diversos actores públicos y privados colaboran, idealmente, en un plano de igualdad para identificar retos comunes y diseñar soluciones gubernamentales generadoras de valor público.

Para la ATDT, esta perspectiva puede tener un potencial muy importante en el proyecto de la “Fábrica de Software”, porque co-crear no significa simplemente programar herramientas desde el gobierno, sino invitar a participar en el diseño y desarrollo a los propios usuarios, programadores independientes, colectivos de tecnología y universidades públicas. Es necesario un modelo de co-creación de software público que integre propuestas ciudadanas con procesos de toma de decisiones participativas.

Aunque existe el Repositorio Nacional de Tecnología Pública, en el que se comparte de forma gratuita el código fuente de soluciones tecnológicas desarrolladas por los gobiernos, fomentando la soberanía digital (Indigo Staff, 2025), es necesario un decreto que obligue a las dependencias federales y locales a priorizar el uso de software libre y estándares abiertos en sus proyectos informáticos. Con ello, se establecería un proceso de transparencia sobre los recursos de infraestructura para fomentar la reutilización y mejora del código existente. Esto permitiría que los programas gubernamentales no dependan de la administración en curso, sino de una comunidad colaborativa que asegure su permanencia y escalabilidad (Sánchez, 2023).

3.3. Co-producción (5-CO): la ciudadanía como productora de servicios públicos digitales

La co-producción es la quinta dimensión del marco de los 6-CO. Es el momento en que la comunidad no solo propone ideas, sino que se involucra activamente en la creación de bienes y servicios que utiliza todos los días. Se trata de un proceso transparente donde realmente se cumple el fin último de las democracias, en el que los proyectos son tomados en cuenta, buscando las expectativas de todos (Popęda y Hadasik, 2024). En el contexto de la gobernanza digital, esto implica que el usuario, o ciudadano beneficiario de servicios digitales, se convierta en productores activos, en un entorno donde las estructuras tanto institucionales como digitales les permitan aportar datos y conocimiento local, y con ello, recursos para generar colectivamente valor público.

Un ejemplo desde el lado técnico, relacionado con los datos, es el Programa Sectorial 2025-2030, a través de la Nube de Gobierno. Si esta infraestructura se construye bajo una lógica de datos abiertos, podría ser una herramienta para que la sociedad contribuya a producir conocimiento público. El *blockchain* puede ser un tipo de sistemas que permita que los ciudadanos mantengan el control de su información personal mientras la comparten para el beneficio de toda la comunidad (Tangi *et al.*, 2021).

Un ejemplo adicional es el Centro de Atención para el Bienestar (CABI). Aunque actualmente funciona como un número de atención 24/7 para reportar problemas, su verdadero potencial está en evolucionar de ser una herramienta reactiva —en el que el ciudadano avisa y el gobierno responde— a una de co-producción activa. En este nuevo esquema, los usuarios podrían ayudar a identificar patrones de fallas, detectar problemas antes de que se vuelvan graves y proponer soluciones colectivas. Un caso de éxito muy relevante para la ATDT es el proyecto Ondol para la Esperanza en Seúl, estudiado por Lee-Geiller y Lee (2019). Este sistema conectó a instituciones públicas con organizaciones privadas para encontrar y ayudar a personas vulnerables. Esto se logró con una plataforma web

donde el gobierno y los vecinos actualizaban mapas comunitarios con información reciente. Este ejemplo demuestra que cuando la co-producción digital se diseña bien, genera resultados reales ante las necesidades locales.

La circularidad del modelo 6-CO adquiere aquí su significado más profundo: cuando los bienes comunes no son un fin en sí mismo, sino el punto de partida hacia una co-lectividad (1-CO) con una mayor capacidad de acción colectiva. Esto implica posibilidades para la ATDT para generar una mayor confianza en las instituciones de gobernanza digital y con ello mejores condiciones en los procesos de co-laboración, co-ordinación, co-creación y co-producción que caracterizan el modelo de la NGP en su expresión de gobernanza más madura. Esta circularidad del modelo 6-CO implica mayor sostenibilidad superando la retórica gubernamental de transformación digital que sólo se mantiene en un sexenio definido.

IV. Conclusiones

208

Este artículo ha presentado un argumento en seis partes: la gobernanza digital en México no es una sucesión lineal de innovación, sino un palimpsesto institucional de seis capas (1994-2030) con lógicas contradictorias acumuladas que condicionan los proyectos en turno. El institucionalismo histórico ha permitido identificar mecanismos de reproducción como lo son los rendimientos crecientes (paradigma transaccional), la sedimentación (instituciones sin articulación coherente), el agotamiento (desgaste de capacidades sin extinción formal) y el desplazamiento (sustitución de organismos autónomos por estructuras concentradas en el Ejecutivo).

El hallazgo central del análisis es que México ha experimentado cambios de primer y segundo orden en su gobernanza digital desde 2001, pero no ha logrado un cambio de paradigma de tercer orden en el sentido que le da Hall. El paradigma de la eficiencia transaccional, el cual evalúa el gobierno digital en función de la digitalización de trámites y de sus servicios en línea, ha sido prioritario durante seis administraciones distintas, lo que indica la retroalimentación que define Pierson. Precisamente porque los actores que gestionan el modelo buscan perpetuarlo a su conveniencia, evitando las inversiones a largo plazo y provocando opacidad en el campo político.

Esta trayectoria confirma la premisa ontológica del IH, según la cual las instituciones no son arreglos neutrales, sino el resultado de pugnas entre actores con capacidades desiguales. Los ganadores recurrentes de este proceso han sido las élites tecnocráticas del Ejecutivo federal y los proveedores tecnológicos pri-

vados, cuyos contratos de infraestructura sobrevivieron intactos a cada cambio de sexenio, aun cuando los órganos de coordinación (CIDGE, CEDN, IFT, INAI) fueron sucesivamente desplazados. Los actores sistemáticamente marginados han sido los gobiernos subnacionales, las organizaciones de la sociedad civil y los órganos autónomos de supervisión, cuya capacidad de incidencia se ha visto erosionada en cada capa sucesiva. Precisamente, la verdadera fricción que ha bloqueado el cambio de paradigma de tercer orden no se debe a la falta de más instrumentos técnicos, sino que necesita de actores que legitimen las necesidades propias para un enfoque de gobernanza digital basada en valor público.

La ATDT, creada en noviembre de 2024, representa la coyuntura crítica más reciente. Su creación combina el desplazamiento —con la extinción del IFT como organismo autónomo— y la sedimentación —como la adopción de discursos de soberanía digital, gobierno abierto y valor público sin alterar las jerarquías de metas—. Desde el IH, la Agencia aspira a un cambio de tercer orden al redefinir el propósito del gobierno digital, transitando de la eficiencia transaccional a la soberanía tecnológica y co-producción de valor público. Sin embargo, su diseño reproduce limitaciones estructurales que han impedido ese cambio en fases anteriores: falta de autonomía constitucional, dependencia de la voluntad política del Ejecutivo en turno, y debilitamiento de la rendición de cuentas horizontal tras la absorción del INAI.

Ante el panorama de la transformación digital mexicana, el marco de los 6-CO ofrece un criterio normativo para evaluar si la ATDT puede superar sus limitaciones. La evidencia sugiere que la Agencia necesita aplicar genuinamente las dimensiones de co-creación y co-producción, las cuales permitirían generar valor público auténtico como bien colectivo reconocido por la ciudadanía. El riesgo del tokenismo digital —es decir, la implementación de mecanismos de participación que no influyen realmente en las decisiones institucionales; es real y está documentado en experiencias internacionales comparables. Las implicaciones para un cambio de paradigma para romper con la sedimentación institucional en este análisis pueden resumirse en recomendaciones:

1. Otorgar a la ATDT autonomía constitucional o, al menos, un mandato legal que abarque más de un sexenio y la proteja de la discontinuidad sexenal.
2. Restablecer o crear un organismo independiente con capacidad técnica y mandato constitucional para auditar la infraestructura de identidad digital y los datos biométricos de Llave MX. Con participación de actores hoy marginados del diseño institucional, como las organizaciones de transparencia y los gobiernos estatales que operan Llave MX en campo.
3. Diseñar mecanismos formales de co-creación en la Fábrica de Software que incorporen a universidades públicas, organizaciones civiles y programadores

independientes, con compromisos legales para que la institución responda a sus aportes.

4. Establecer metas cuantificables para reducir la brecha digital a nivel estatal y municipal con incentivos presupuestales para los gobiernos subnacionales que las cumplan.

5. Cambiar el modelo de evaluación del gobierno digital: pasar de indicadores de cobertura y número de trámites digitalizados a métricas de valor público que incluyan participación efectiva, co-producción y redistribución.

El período 2024-2030 es una ventana de oportunidad excepcional para la gobernanza digital mexicana. La experiencia de la ADIP, el respaldo presidencial y la escala federal de la ATDT configuran condiciones inéditas. La pregunta es si esta ventana se aprovechará para un cambio de paradigma genuino hacia valor público, co-producción democrática y soberanía tecnológica como justicia socio-tecnológica. De lo contrario, repetirá errores de ciclos anteriores. Desde el IH, las coyunturas críticas son apertura y cierre potencial; el resultado depende de actores, estrategias e instituciones con criterio ético con toma de decisiones considerando las necesidades de los mexicanos. Por esta razón se afirma que México no enfrenta un problema excepcional, sino una versión agudizada por la ausencia de autonomía constitucional y el debilitamiento sistemático de la rendición de cuentas horizontal de un reto que la OCDE (2026) reconoce como global: “la gobernanza digital ya no es infraestructura, sino instituciones, capacidades y confianza”.

Referencias

Libros

- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. PublicAffairs.
- López, V. C. J. A. (2021). *Derechos de la soberanía digital*. Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V. / Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Capítulos de libro

- Hall, P. A. (1990). *Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain*. Juan March Institute Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS).
- Osborne, S. P. (2010). *The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? En The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Taylor & Francis / Routledge.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17, 7–38.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). “Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies”. En *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). “Historical institutionalism in comparative politics”. En *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 1–32). Cambridge University Press.
- Sánchez, R. Y. (2023). “Software público en el sector gubernamental en México”. En *La propiedad intelectual en su faceta internacional, reflexiones plurales* (pp. 387–420). IJ / Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Müller, R. A. P. (2022). *Citizens’ engagement in policy making: Insights from an e-participation platform in Leuven, Belgium* (p. 295). Political Science and Public Policy. Edward Elgar Publishing.
- Artículos de revista académica
- Alon-Barkat, S., & Busuioc, M. (2023). Human-AI Interactions in Public Sector Decision Making: “Automation Bias” and “Selective Adherence” to Algorithmic Advice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1), 153–169. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac007>
- Aminahuel, A. (2024). “Gobernanza de plataformas digitales y de inteligencia artificial. Contradicciones y concentraciones del poder tecnológico”. *CICOM / Departamento Ciencias de la Comunicación, Universidad Nacional de Río Cuarto*, 22, 31-46.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). “Co-creation: the new kid on the block in public governance”. *Policy and Politics*, 49(2), 211–230. <https://doi.org/10.1332/030557321X16115951196045>
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2016). “Towards A Multi-Actor Theory of Public Value Co-Creation”. *Public Management Review*.
- Chica-Vélez, S. A., & Salazar-Ortiz, C. A. (2020). “Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público”. *OPERA*, (28), 17-51. <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>
- Cruz Ramírez, E., & Ostos Cruz, C. E. (2023). “La Estrategia Digital Nacional como una política pública para la inclusión digital en México”. *Interconectando Saberes*, (16), 1–9. <https://doi.org/10.25009/is.v0i16.2799>
- Fernández, M. G. (2020). “El Gobierno digital en la administración pública en el contexto del COVID-19”. *Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP)*.

- Guerra, G. J. T., Suárez, E. M., & Cerratto-Parman, T. (2022). "Construyendo soberanía digital en América Latina: un análisis de las iniciativas de cuatro colectivos sociales". *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, 227-242.
- Hernández, C. N. N., Benítez, S. I. J. M., & Recéndez, G. C. (2022). "La cuarta transformación en México como proyecto nacional-popular". *SAPIENTIAE: Revista de Ciencias Sociales, Humanas e Engenharias*, 8, 108-25.
- Lee-Geiller, S., & Lee, T. (2019). "Co-creating public value in e-government: A case study of Korean municipal government websites". *International Journal of Electronic Government Research*, 15(4), 19-36. <https://doi.org/10.4018/IJEGR.2019100102>
- López-Santos, J. (2016). "Innovación y creación de valor público en gobiernos locales mexicanos". *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5.
- Marian, C. V., Mitrea, D. A., Rusu, D. S., & Vasilateanu, A. (2025). "Transparent Digital Governance: A Blockchain-Based Workflow Audit Application". *Applied Sciences (Switzerland)*, 15(21). <https://doi.org/10.3390/app152111694>
- Mendoza, G. Q. (2010). "Facetas del desarrollo y resultados del e-Gobierno en México y Canadá". *NORTEAMÉRICA*, 5(1).
- Pierson, P. (2000). "Increasing returns, path dependence, and the study of politics". *American Political Science Review*, 94, 251-267.
- Popęda, P., & Hadasik, B. (2024). "New Public Governance as a new wave of the public policy: theoretical approach and conceptualization of the trend". *Journal of Entrepreneurship and Public Policy*, 13(1), 18-36. <https://doi.org/10.1108/JEPP-09-2023-0089>
- Skobalski, S. D. (2025). "Convergencias disruptivas en la arquitectura del orden global". *Casus Belli VI. Revista de Historia de la Guerra y de Estrategia*.
- Tangi, L., Janssen, M., Benedetti, M., & Noci, G. (2021). "Digital government transformation: A structural equation modelling analysis of driving and impeding factors". *International Journal of Information Management*, 60. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2021.102356>
- Twizeyimana, J. D., & Andersson, A. (2019). "The public value of E-Government – A literature review". *Government Information Quarterly*, 36(2), 167-178. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001>
- Hemerografía
- El Universal. (2019, 14 de octubre). "4T, sin Estrategia Digital Nacional". https://www.youtube.com/watch?v=_jZadVKHGHM
- La Jornada. (2026, 31 de marzo). Agencia de Transformación Digital niega hackeo a organismos gubernamentales. <https://www.jornada.com.mx/noticia/2026/01/30/economia/-agencia-de-transformacion-digital-niega-hackeo-a-organismos-gubernamentales>
- Indigo Staff. (2025, 7 de diciembre). "Gobierno federal presenta Repositorio Nacional de Tecnología Pública". *Reporte Indigo*. <https://www.reporteindigo.com/cienciaytecnologia/gobierno-federal-presenta-repositorio-nacional-de-tecnologia-publica-20251207-0030.html>

- Ruíz, P. (2021, 4 de julio). "Sin rumbo, la Estrategia Digital Nacional". *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/altoparlante/sin- rumbo-la-estrategia-digital-nacional>
- Documentos gubernamentales
- DOF. (2000). Acuerdo por el que se crea el Comité de Informática y Telecomunicaciones de la Secretaría de Gobernación.
- DOF. (2005). Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico.
- DOF. (2021). Acuerdo por el que se expide la Estrategia Digital Nacional 2021-2024.
- DOF. (2025). Lineamientos para la implementación y operación de Llave MX. <https://www.llave.gob.mx/>
- DOF. (2026). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Texto vigente, última reforma 7 de mayo de 2026).
- Gobierno de México. (s.f.). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>
- Gobierno de México. (2025). Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030.
- Lagunes Soto Ruiz (coord.). (2013). Estrategia Digital Nacional. Oficina de la Presidencia de la República.
- International Budget Partnership. (2020). Open Budget Survey 2019: Mexico. <https://internationalbudget.org/annualreport2020/>
- OECD. (2014). Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Public Governance and Territorial Development Directorate. https://www.ama.gov.pt/documents/24077/219772/Recommendation-digital-government-strategies_OECD.pdf
- OECD. (2026). Digital Government Outlook 2026. From Foundations to Transformational Impact. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0496b2bc-en>
- Peixoto, T., & Fox, J. (2016). *Digital Dividends: When Does ICT-Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness?* World Bank. www.worldbank.org/wdr2016
- Internet
- ATDT. (2026). Sobre la Agencia. <https://www.gob.mx/atdt/sobre-la-agencia>
- Carrera, A. P. (2020). "El gobierno digital en la gestión municipal. Algunas ideas para su aprovechamiento". Instituto Hacendario del Estado de México.
- CMD. (2025). Índice de Desarrollo Digital 2025. Centro México Digital. <https://centromexico.digital/idde/2025>
- Galván, L. Á. (2019). *Análisis de la Estrategia Digital Nacional, 2013-2018. Propuesta de mejora para su optimización* [tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México]. <https://ru.dgb.unam.mx/server/api/core/bitstreams/351457a2-0241-4093-8a47-75066eafcd4b/content>
- Galván López, Á. (2021). "Análisis de la Estrategia Digital Nacional 2013-2018. Propuesta de mejora para su implementación". Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Escuela Nacional de Profesionalización

- Gubernamental, p. 92. <https://inap.mx/wp-content/uploads/2022/02/Analisis-de-la-Estrategia-Digital-Nacional-2013-2018.pdf>
- Gil-García, R., Mariscal, J., & Ramírez, F. (2008). "Gobierno electrónico en México". *Centro de Investigación y Docencia Económicas*. <https://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/794/93338.pdf>
- Kattel, R., Gronchi, I., & Kimbell, L. (2025). "Public Design Evidence Review: Literature Review". *Paper 2 - Public Value*.
- Leosk, N. (2019). *Understanding the Development of Digital Governance: A Study of the Relations between Institutions, Organisations, and Actors in the Member States of the OECD and EU* [tesis doctoral]. European University Institute, Department of Political and Social Sciences.
- Merino, J., & Muñoz del Olmo, M. (2024). "Transformación digital: el modelo de la Ciudad de México". *BID*. www.iadb.org
- Ruelas, A. L. (1995). "México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de las Telecomunicaciones". *UNAM / Universidad Autónoma de Sinaloa*. <http://lanic.utexas.edu/la/mexico/telecom/>

Artículos

Gestionar la desaparición: prácticas institucionales y bionecrogestión en México

Managing Disappearance: Institutional Practices and Bionecromanagement in Mexico

José de Jesús Ramírez Macías*

Fecha de recepción: enero 1 2026

Fecha de aceptación: junio 27 2026

Resumen:

La desaparición de personas en México suele analizarse a partir de eventos específicos, cifras acumuladas o registros oficiales. Sin embargo, parte de sus efectos se configura en procesos institucionales que dificultan la reconstrucción de trayectorias, la verificabilidad de los procedimientos y la comprensión de los casos. Con base en diversas fuentes documentales (2015-2025), este trabajo examina algunas de las condiciones bajo las cuales la desaparición es procesada institucionalmente. A partir del concepto de bionecrogestión y de un modelo analítico quintuple, se analizan los casos de Ayotzinapa, Teuchitlán, la crisis forense, los desplazamientos internos y la restitución digna negada. Los hallazgos permiten identificar escenarios caracterizados por registros fragmentados, opacidad administrativa, dificultades de reconstrucción y disputas en torno a la validación de los hechos. Más que divergencias exclusivamente interpretativas, estas disputas remiten a condiciones diferenciadas de acceso, circulación y reconocimiento de la información. En este contexto, la incertidumbre aparece menos

* Universidad de Guanajuato, Departamento de Gestión Pública y Asesor Virtual (PAV) en el Doctorado en Innovación de la Universidad Virtual del Estado de Guanajuato (UVEG). Email: jramirez@ugto.mx

como una consecuencia residual de la desaparición que como una condición asociada a las formas institucionales mediante las cuales se la gestiona.

Palabras clave:

desaparición de personas; bionecrogestión; gubernamentalidad

Abstract:

Disappearances in Mexico are commonly analyzed through specific events, cumulative figures, or official records. Yet part of their effects takes shape through institutional processes that hinder the reconstruction of trajectories, the verifiability of procedures, and the intelligibility of cases. Drawing on diverse documentary sources (2015-2025), this article examines some of the conditions under which disappearance is processed institutionally. Using the concept of bionecromanagement and a five-dimensional analytical model, it analyzes the cases of Ayotzinapa, Teuchitlán, the forensic crisis, internal displacement, and denied dignified restitution. The findings identify scenarios characterized by fragmented records, administrative opacity, difficulties in reconstructing events, and disputes surrounding the validation of facts. Rather than reflecting purely interpretive disagreements, these disputes point to differentiated conditions of access to, circulation of, and recognition of information. In this context, uncertainty appears less as a residual consequence of disappearance than as a condition associated with the institutional forms through which it is managed.

Keywords:

Enforced disappearance; Bionecromanagement; Governmentality

I. Introducción

*Son el monumento
al estrago que fue y será mañana.*

“El lugar de la duda”, José Emilio Pacheco.

Inquietante resuena la palabra de José Emilio Pacheco cuando se la confronta con el presente mexicano. Algo en esos versos remueve sedimentos que parecían asentados: hablan del desastre consumado, pero también de aquello que perma-

nece abierto y resiste toda clausura. En esa tensión se inscribe la experiencia contemporánea de la tragedia nacional de la desaparición de personas.

La proliferación de las desapariciones constituye una categoría cada vez más difícil de delimitar¹. Las magnitudes alcanzadas por el fenómeno —más de 125 mil personas desaparecidas y más de 72 mil cuerpos sin identificar— exceden su mera dimensión cuantitativa (Red Lupa, 2025; Tzuc y Sánchez, 2024). Este trabajo propone una aproximación de carácter analítico orientada a desplazar la mirada del recuento hacia la indagación de las prácticas institucionales que organizan su gestión.

Un filo problemático se perfila al contrastar. En el periodo 2015-2025 se registra un crecimiento sostenido de los casos —más de 110 mil nuevos registros en ese lapso (México Evalúa, 2026)—, paralelo a la limitada capacidad institucional para producir resoluciones verificables. El proceder institucional no se detiene, los trámites continúan, pero no se traducen en desenlaces concluyentes.

Tipificar este comportamiento desde una lógica única resulta problemático. La noción de “régimen de desaparición generalizada”, señalada en octubre de 2025 por el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU, evidencia la confrontación narrativa en torno a su interpretación y abre preguntas sobre el alcance real de las responsabilidades institucionales. Ante la acción desenfrenada de grupos criminales, como elemento central de comprensión del fenómeno, ¿existen elementos suficientes que sugieran, además, la participación simultánea de omisiones institucionales, modalidades de tolerancia burocrática y mecanismos de encubrimiento?

La cuestión no es nueva, lo que ha cambiado es su espesor. Hoy estamos obligados a indagar las circunstancias bajo las cuales la desaparición se sostiene en el tiempo más allá del evento inicial. El trabajo asume esa interrogación como punto de partida.

El recorrido que se sigue aquí no busca establecer explicaciones causales exhaustivas. Se plantea, más bien, como un ensayo analítico centrado en prácticas institucionales —heterogéneas, desiguales, a veces contradictorias— que producen incertidumbre y dificultan la verificabilidad. Diversos estudios han documentado inconsistencias sistemáticas en los registros —reclasificación de casos, bases de datos y cifras no comparables (Navarrete, 2025; Amnistía Internacional, 2025)—, que sugieren una disparidad organizacional sostenida. Más que fallas aisladas, apuntan a dinámicas difíciles de articular en un mismo encuadre interpretativo.

¹ El término desaparición se utiliza aquí en sentido amplio, sin desconocer la diversidad de sus modalidades —forzada, cometida por particulares o vinculada a otros delitos— ni su complejidad histórica y política (Calveiro, 1998, 2021; Gatti, 2008, 2022; Reguillo, 2021; González Villarreal, 2012, 2022; Jaramillo & Retama, 2020).

En ese punto se sitúa la propuesta central: el hecho inicial de la desaparición da paso a una trama administrativa y procedimental que modifica las condiciones bajo las cuales puede reconstruirse y verificarse lo ocurrido. Para abordar este proceso, se propone la noción de *bionecrogestión* como una herramienta analítica que permite explorar cómo la administración de la incertidumbre puede estabilizar determinados modos de operación institucional —registros, expedientes, búsquedas— sin conducir necesariamente a la resolución (Calveiro, 2021b; Reguillo, 2021).

El recorrido se apoya en una perspectiva genealógico-crítica, atendiendo a los regímenes de veridicción² que arreglan prácticas, registros y dispositivos de validación institucional (Foucault, 2007). Con este propósito, se introduce un esquema analítico que distingue distintas dimensiones en las que la desaparición se refracta —física, administrativa, simbólica, territorial y epistémico-vital— como guía de reflexión a lo largo del texto.

El esquema no pretende cerrar el problema. Más bien torna discernible el recorrido desde su indeterminación, asumiendo que los límites de la desaparición forman parte de la dificultad misma que se intenta comprender.

II. Coordenadas teóricas

En la búsqueda de un ser querido desaparecido, pasar algunas horas en una oficina del Ministerio Público suele ser suficiente para advertir un desplazamiento que poco asoma en los análisis más abstractos. La carpeta existe, tiene número e incluso trayectoria; el plan de búsqueda, en cambio, permanece difuso: se menciona, se sugiere, pero rara vez se explicita con claridad. Oficios, fechas imprecisas y firmas pendientes se acumulan, estiran el tiempo y, con él, el desamparo.

Estas escenas no remiten únicamente a fallas administrativas. Sugieren más bien un desplazamiento: la gestión organiza la espera. Una espera que deja de ser un efecto colateral y adquiere la forma de una suspensión institucionalmente producida (Gatti, 2011). Observar esta trama exige afinar el punto de mirada: el evento resulta insuficiente si no se atiende aquello que lo prolonga. En ese desplazamiento, ciertas trayectorias institucionales adquieren una continuidad parcial, aunque no plenamente coherente.

² Para Foucault un régimen de veridicción “no es una ley determinada de la verdad, [sino] el conjunto de las reglas que permiten, con respecto a un discurso dado, establecer cuáles son los enunciados que podrán caracterizarse en él como verdaderos o falsos” (2007, p. 53).

El comportamiento observado dista de ser lineal. Como señalan Foucault (2007) y Deleuze (1996), las lógicas contemporáneas de poder operan como modulaciones. Para el caso que nos ocupa, estas modulaciones se expresan en tiempos administrativos discontinuos, decisiones fragmentadas, procedimientos que avanzan y se interrumpen.

Atender únicamente hechos discretos resulta insuficiente. Las evidencias documentadas sugieren algo más: la posibilidad de una maquinaria³, una lógica de gestión que vuelve gobernable la interrupción, sin necesidad de una coherencia plena.

2.1 Gubernamentalidad, biopolítica y necropolítica

Las nociones de *gubernamentalidad*, *biopolítica* y *necropolítica* nos ayudan a situar el problema desde una trama más amplia.

La *gubernamentalidad* como marco nocional nos permite pensar dicho problema a modo de un conjunto de prácticas orientadas a regular la conducta y ordenar lo posible en la vida social, que en una de las acepciones propuestas por Foucault, trata del “conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad” (Foucault, 2006, p. 136). En este sentido, remite a una racionalidad que opera de manera sostenida, incluso sin hacerse explícita.

De esta perspectiva se deriva la biopolítica, centrada en la gestión de la vida (Foucault, 2009; Espósito, 2006). Sin embargo, en contextos de violencia prolongada, la distinción entre “hacer vivir” y “dejar morir” pierde nitidez y muestra sus límites analíticos. La noción de necropolítica (Mbembe, 2011) introduce la administración diferencial de la muerte como clave interpretativa, aunque no todas las dinámicas observadas se ajustan plenamente a esta lógica.

Calveiro (2012) y Reguillo (2021) advierten que estas racionalidades no operan de forma pura. En contextos de violencia extendida, se entrelazan, produciendo distribuciones en las que la eliminación de cuerpos coexiste con la reorganización de territorios y vínculos sociales. Esto es clave: más allá de la excepcionalidad del momento, las modalidades de la violencia pueden aparecer en prácticas institucionales cotidianas o en formas reguladas y persistentes⁴.

³ Máquina en sentido analítico, como articulación de relaciones entre prácticas, dispositivos y sujetos (Deleuze y Guattari, 2004; Agamben, 2009; Reguillo, 2021).

⁴ En contextos posautoritarios, el ejercicio del poder puede prolongarse mediante modalidades

Esto introduce una dificultad: si las dinámicas de poder son heterogéneas, también lo son sus efectos. Prácticas de preservación de la vida pueden coexistir con dinámicas que la vuelven precaria (Castro-Gómez, 2010). Cabe suponer que, al actuar sobre las condiciones de vida de los individuos, estas dinámicas configuran entornos en los que ciertas trayectorias se constituyen más probables que otras. En marcos neoliberales, esta configuración oscila entre producción de vida y abandono (Lluch, 2021). Gestionar puede implicar sostener procesos abiertos, donde la indeterminación se integra al funcionamiento institucional.

El intervalo entre la desaparición y su resolución queda dispuesto como un espacio de intervención institucional, más que como un simple tránsito temporal.

2.2 El vacío

Considerar la noción de vacío requiere cautela. Es más que una ausencia, es una realidad resultante de los efectos institucionales mediante los cuales hechos dejan de ser visibles o plenamente reconocibles (Foucault, 2002; Robledo, 2012). El vacío se produce en prácticas que delimitan umbrales de visibilidad. No opera de forma aislada, sino en relación con otras dinámicas institucionales que configuran, como sugiere Gatti (2019), presencias desplazadas.

La noción de *bionecrogestión* permite integrar esta observación. Remite a mecanismos de administración prolongada en registros institucionales donde la vida y muerte dejan de operar como polos opuestos y se ordenan como estados modulados dentro de una misma racionalidad. Opera como lógica de gestión en condiciones de indeterminación (Calveiro, 2012). Una expresión clara de ello la muestra el *archivo* que, más que conservar información, organiza la temporalidad del proceso, acumulando registros y activando expectativas de restitución efectiva que no siempre se cumplen; una manera de ejercer poder sobre el porvenir. De modo similar, Derrida (1997) vincula al archivo con la regulación de lo recordable: una lógica temporal que organiza memoria y porvenir.

En este espesor, la violencia también puede desplegarse mediante procedimientos administrativos (Fassin, 2013). El vacío se vuelve así una categoría para observar cómo ciertas ausencias se producen y se sostienen institucionalmente, para interrogar en qué condiciones el conocimiento sobre ellas se vuelve parcial, inestable o difícilmente verificable.

El vacío no implica una carencia absoluta de información, sino la emergencia de entornos en los que la evidencia disponible resulta insuficiente para sostener procesos de validación sólidos sobre los hechos y sus trayectorias.

dosificadas de violencia o políticas reguladoras (Calveiro, 2012).

2.3 Sujetos intersticiales

En los espacios institucionales de búsqueda, la espera adquiere una dinámica codificada: procedimientos de consulta, respuestas abiertas, gestiones en curso o pendientes aún, indicaciones de “volver después”. En medio de esas “grietas” del proceso institucional, lo que parece demora se lee también como un umbral.

En esos intersticios se sitúan los sujetos intersticiales: formas de existencia que no encajan plenamente en las categorías institucionales, situadas entre la presencia y la ausencia. Esta noción advierte de configuraciones donde cuerpos no identificados y búsquedas inconclusas comparten una misma condición de indeterminación. Esta consideración alcanza también a los familiares que buscan, que se les promete resolución sin garantía de cierre (Gatti, 2022). Lo que brota aquí es una coexistencia no resuelta entre vida y muerte, que la gestión institucional no elimina, sino que organiza temporalmente.

En conjunto, estas nociones orientan nuestra mirada hacia los procesos que sostienen la desaparición en el tiempo, ofreciendo un trazo analítico para observar sus distribuciones sin asumir una lógica única.

III. Metodología

El trabajo se inscribe en un enfoque genealógico-crítico orientado a explorar cómo ciertas prácticas institucionales sostienen en el tiempo la desaparición. Más que un diseño cerrado, el análisis se fue alineando a partir del seguimiento de trayectorias institucionales, donde el evento inicial cede lugar a su procesamiento administrativo. Este desplazamiento implica trabajar menos con casos aislados y más con recorridos: tránsitos entre documentos, decisiones y omisiones que hacen inteligible cómo el proceso se mantiene en el tiempo.

Con ese criterio, utilizamos la “secuencia institucional” como unidad de análisis. Se considera que existe cuando es posible identificar al menos tres momentos articulados: documentales, procedimentales o administrativos, a partir de los cuales un caso transita sin alcanzar resolución completa. La evidencia disponible presenta limitaciones importantes como fragmentación, discontinuidades y vacíos de información. Por ello, las trayectorias reconstruidas deben leerse como aproximaciones indicativas.

El corpus se construyó mediante el cruce de expedientes públicos, reportes oficiales, informes especializados y experiencias de campo documentadas por actores con presencia *in situ*. El interés se centró en rastrear el paso del hecho

violento a su procesamiento institucional permitiendo apreciar cómo ciertas prácticas estabilizan estados de suspensión.

El periodo analizado (2015 a 2025) se ubica en una temporalidad marcada por dos sucesos clave: la formalización legal del campo de la búsqueda —Ley General de Desaparición (2017) y Protocolo Homologado de Búsqueda (2020)— y el deterioro sostenido del registro forense. En la práctica, su coexistencia tensiona la relación entre lo legal y lo operativo⁵.

La revisión de fuentes oficiales y reportes de organismos internacionales, entre los que se incluyen la Comisión Nacional de Búsqueda, Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas RNPNDNO, ONU-DH y CIDH, resulta clave para comprender la estructura institucional, aunque limitadas para reconstruir con precisión las trayectorias de los casos. A ello se suman estudios especializados sobre Protocolo Homologado de Búsqueda (Mata *et al.*, 2023; Montaña-Borboa y Arriaga-Ávalos, 2024; Ávalos, 2024; López *et al.*, 2024; Zapata-N *et al.*, 2024), los cuales aportan herramientas analíticas relevantes, aunque con dificultades para comparaciones longitudinales consistentes.

224

Las fuentes ciudadanas, como los informes de la Red Lupa (2025) son una buena aproximación a la implementación concreta y documentan brechas entre norma y práctica; no obstante, esa misma cercanía implica sesgos derivados de visibilidades desiguales. La literatura crítica y el periodismo de investigación —incluyendo trabajos de Calveiro, Gatti, Reguillo y Mbembe, así como reportajes especializados sobre crisis forense— complementan el panorama al proporcionar registros situados que no siempre aparecen en los documentos oficiales.

La lectura se organizó en tres niveles: un momento descriptivo documental, orientado a mapear tensiones; un nivel analítico conceptual, centrado en discontinuidades; y un enfoque genealógico-crítico, dirigido a identificar condiciones de posibilidad. A partir de este recorrido se configuró el modelo quíntuple como un dispositivo analítico de segundo orden⁶, no derivado directamente de los datos, sino construido como guía para observar distintas trayectorias de la desaparición.

⁵ En resonancia con Reguillo (2021), las temporalidades funcionan como hitos de reinscripción institucional de la violencia. Eventos documentados a inicios de 2026 sugieren la continuidad —e incluso intensificación— de estas dinámicas (Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU, 2026; Noticias ONU, 2026; El País, 2026).

⁶ Apoyados en Luhmann, asumimos la noción de segundo orden bajo la consideración de que ciertas formas de observación no se conforman con los hechos como datos inmediatos, sino que develan las operaciones que producen su sentido (Luhmann, 1996). Por ello planteamos que el modelo no se limita solo a observar actos de violencia, sino que busca examinar los dispositivos institucionales que los hacen inteligibles. En términos foucaultianos, ello supone atender ciertas racionalidades de gobierno que permiten la regulación de las conductas (Foucault, 2006; 2007). En una línea cercana, Calveiro (2021) va a enfatizar como el ejercicio del poder contemporáneo rebasa la lógica exclusivamente represiva para apoyarse en mecanismos de gestión y administración.

Se seleccionaron cinco casos (2015-2025) atendiendo a su diversidad, disponibilidad de información en distintas fuentes y relevancia pública, con fines analíticos más que representativos. Este esquema no busca producir generalizaciones estadísticas, sino ofrecer una primera aproximación a las proporciones diferenciadas del fenómeno de la desaparición desde su gestión institucional.

El diseño presenta límites evidentes: la mayor visibilidad de ciertos casos introduce sesgos. Esta condición no se corrige, sino que se asume como parte de las propias circunstancias de producción del conocimiento que el trabajo examina.

IV. Del protocolo al vacío

La apreciación de este proceso encuentra un punto de anclaje en el Protocolo Homologado de Búsqueda (PHB). Diseñado para articular la acción institucional frente a la desaparición, su implementación deja ver desfases persistentes entre la claridad normativa y la irregularidad de su despliegue.

En la práctica, el dispositivo que debía acelerar la respuesta estatal puede derivar en mecanismos de aplazamiento. Los procedimientos se activan, pero no necesariamente se sostienen: se abren rutas que no se consolidan, mientras el cierre se disloca. En este sentido, el PHB no solo coordina acciones, empieza a adquirir otra función, más ambigua, vinculada a la organización de tiempos y expectativas. Como señala Calveiro (2021), la gestión diferida de la violencia reorganiza la experiencia de la espera.

Esta lectura no implica que el protocolo haya sido diseñado para producir suspensión, sino que ciertas formas de implementación favorecen dinámicas de dilación y fragmentación.

4.1 El protocolo

Emitido en 2020, el Protocolo Homologado de Búsqueda (PHB) busca ordenar la respuesta estatal ante la desaparición, mediante cuatro fases. La primera es la de búsqueda inmediata, es decir, una respuesta en las primeras 72 horas que incluye mecanismos de coordinación interinstitucional (Segob, 2020), aunque estudios recientes señalan limitaciones en su implementación (Quinto-Sánchez y Huerta-Pacheco, 2023). La segunda fase es la individualizada y se refiere a planes de búsqueda individualizados, que con frecuencia resultan incompletos o inexistentes (PHB, 2020; Red Lupa, 2025). La tercera etapa es la generalizada y por patrones, donde se rastrean regularidades desde las bases de datos; aunque, en la práctica, los registros permanecen fragmentados (PHB, 2020; Zapata *et al.*, 2024). El cuarto momento es el forense, cuando se realiza la identificación de las perso-

nas fallecidas; no obstante, más de 72 mil cuerpos permanecen sin ser identificados (Tzuc y Sánchez, 2024). En el plano normativo, la secuencia parece formalmente coherente.

En el diseño, la ruta es clara: activación temprana, coordinación institucional y progresión hacia identificación forense (Segob, 2020). Sin embargo, su implementación presenta fisuras. Desde las primeras fases se registran planes incompletos o inexistentes, bases de datos fragmentadas y un rezago forense significativo, con más de 72 mil cuerpos sin identificar (Quinto-Sánchez y Huerta-Pacheco, 2023; Red Lupa, 2025; Zapata-N *et al.*, 2024; Tzuc y Sánchez, 2024). Esto dificulta reconstruir la secuencia efectiva de actuación: hacia 2025, muchas comisiones estatales ni siquiera publicaban sus planes de búsqueda (Red Lupa, 2025); ello representa un obstáculo para reconstruir cómo —y si— en la práctica se articulan las distintas fases.

En este tránsito, la falta de trazabilidad y la opacidad en el avance de los casos muestran que el PHB más allá de su función primigenia, inscribe a la persona desaparecida como caso administrativo sujeto a gestión institucional (Gatti, 2011). En este proceso, la información se acumula sin garantizar resultados verificables, lo que torna opaco el seguimiento.

4.2 Interrupciones

La continuidad prevista por el PHB rara vez se presenta de forma íntegra. Los procedimientos tienden a iniciar, pero no garantizan su desarrollo sostenido. En distintos contextos, la injerencia de las agencias responsables se caracteriza por su interrupción en el flujo operativo antes de alcanzar fases críticas, sin que resulte claro por qué.

Estas interrupciones responden a causas diversas, sean operativas, organizacionales o recurrentes, que, más allá de su heterogeneidad, comienzan a perfilar patrones estructurales. Entre ellas, los registros con información parcial no solo dificultan reconstruir con precisión la trayectoria de los casos, sino que erosionan la posibilidad misma de una trazabilidad institucional verificable. Por ejemplo, en Reynosa, Tamaulipas, durante 2023 más de mil 200 personas fallecidas sin identificar fueron registradas, pero solo 317 fueron actualizadas en el RNPDO, sin especificar la fase correspondiente del PHB (Mata, Orozco y Villarreal, 2023; Ávalos, 2024).

En este contexto, el almacenamiento progresivo de información no garantiza inteligibilidad: los expedientes existen, pero su articulación resulta fragmentaria, dificultando reconstruir con claridad la trayectoria de los casos. Más que una mera discontinuidad en la gestión, lo que emergen son zonas oscuras en el hilo procesual, donde la información circula sin estabilizar una trayectoria institu-

cional inteligible. Este desplazamiento resulta clave: el problema deja de situarse únicamente en el seguimiento de los casos y se desplaza hacia las condiciones bajo las cuales sus recorridos pueden ser reconstruidos y evaluados.

En contextos urbanos, los datos privilegian resultados —como tasas de localización— sin permitir rastrear los procesos que los produjeron. Sobre la desaparición de adolescentes en la Ciudad de México (2021-2024) se ha reportado una tasa de localización del 64 %, sin precisar la oportunidad y pertinencia de la búsqueda, pues el dato tiende a concentrar más la atención en el resultado y menos en el proceso (López *et al.*, 2023). A nivel nacional, registros fragmentados y cortes no comparables dificultan el seguimiento longitudinal y la articulación entre niveles de gobierno (Zapata-N *et al.*, 2024).

La documentación ciudadana revela estas brechas. Registra discontinuidades, ausencia de indicadores y escasa información sobre acciones realizadas, lo que limita la trazabilidad (Red Lupa, 2025).

Registros incompletos, espacios de resguardo improvisados y cadenas de custodia fragmentadas remiten a lo que Gatti (2020) describe como vidas en suspensión. La fase forense concentra estas dinámicas: con más de 72 mil cuerpos sin identificar, la restitución se convierte en un espacio de acumulación más que de cierre (Tzuc y Sánchez, 2024). La identificación es diferida: los cuerpos ingresan a circuitos institucionales donde permanecen en una condición de indeterminación forense, sin avanzar en su identificación o a una resolución temporalmente definida.

En conjunto, el PHB aparece menos como una secuencia lineal y más como un conjunto de procedimientos que se activan y se interrumpen.

4.3 El vacío

Las interrupciones producen formas de ausencia que no siempre conducen al reconocimiento: registros abiertos, hallazgos sin restitución o documentación sin inscripción pública. En estados como Sonora o Veracruz, los dictámenes forenses pueden extenderse más de 18 meses (Red Lupa, 2025; 2025c) normalizando la demora. La expansión del archivo no solo organiza la información, sino también la materialidad de los restos, prolongando su permanencia en estados intermedios, como diferimiento estructural en el que la resolución se posterga sin desaparecer del horizonte institucional.

Archivar no solo implica registrar, sino diferir, acumulando procesos sin resolución. Aquí la advertencia de Reguillo (2021) es crítica: en contextos de marcada violencia la suspensión deja de ser un efecto colateral para convertirse en una forma del funcionamiento institucional. El problema se desplaza hacia

las condiciones bajo las cuales circula el conocimiento, donde los procedimientos resultan parcialmente verificables.

Esta parcialidad no responde únicamente a la ausencia de información, sino a su configuración fragmentaria, a su circulación restringida y a su limitada articulación entre instancias. Más expedientes no garantizan inteligibilidad: los datos existen, pero continúan ofreciendo capacidades limitadas para reconstruir los hechos y los procesos involucrados.

El siguiente esquema sintetiza estas regularidades.

Tabla 1. Suspensiones en el Protocolo Homologado de Búsqueda (PHB)

FASE DEL PHB	OBJETIVO NORMATIVO	INTERRUPCIÓN EN LA PRÁCTICA	SUSPENSIÓN OBSERVABLE
i. Búsqueda inmediata	Localizar en las primeras 72 h	Apertura de carpetas sin activación formal efectiva ni métricas comparables.	Incertidumbre temporal: la demora inicial diluye la urgencia y normaliza la espera.
ii. Búsqueda individualizada	Responder al caso concreto con plan de acción específico	Los planes no se publican o carecen de trazabilidad.	Simulación operativa: existencia formal de acciones sin ejecución verificable.
iii. Búsqueda generalizada	Identificar patrones regionales y contextuales	Datos fragmentados y registros sin articulación nacional verificable.	Invisibilidad estructurada: la dispersión impide ver el fenómeno como totalidad.
iv. Búsqueda forense	Identificar restos y garantizar restitución digna	Más de 72 mil cuerpos permanecen sin identificar ni restituir.	Ausencia gestionada: los cuerpos no se olvidan, se administran como archivo.

Fuente: elaboración propia con base en PHB (2020), Red Lupa (2025), Mata *et al.* (2023), Zapata-N *et al.* (2024), Quinto-Sánchez y Huerta-Pacheco (2023); Tzuc, E. y Sánchez, M. (2024).

La lectura conjunta da lugar a la formulación de una hipótesis: la persistencia de incertidumbre, junto con formas fragmentadas de seguimiento, contribuye a dispersar la producción de verdad y dificulta reconstruir trayectorias continuas.

Esta dinámica no se opone al protocolo, sino que lo atraviesa en su implementación cotidiana. Como sugiere Segato (2018), ciertas racionalidades de poder operan precisamente mediante su normalización en la práctica. Gatti (2022) destaca la persistencia en condiciones de no cierre. Ello remite a disposiciones de verificabilidad limitada, donde la información disponible dificulta la estabilización de criterios compartidos para reconstruir y evaluar los procesos de búsqueda e identificación.

En conjunto, el PHB forma parte de configuraciones institucionales que condicionan la obtención, circulación y validación de información sobre la desaparición, abriendo el paso al modelo analítico desarrollado en la sección siguiente.

V. El modelo quíntuple

Llegados a este punto, pensar la ausencia como un estado pasivo resulta insuficiente. Aparece más bien como un conjunto de operaciones que reorganizan la experiencia social tras la ruptura. En México, esta reorganización se expresa con crudeza en escenas que no siempre encajan entre sí: archivos incompletos, tráileres forenses saturados, rituales interrumpidos. Entre ellas se instala un silencio que comienza a formar parte de las propias lógicas de gestión.

La desaparición no se despliega en un único plano. Sus efectos atraviesan distintos niveles que pueden superponerse o entrar en tensión. El carácter de este fenómeno reside en que difícilmente se articula en una secuencia ordenada. El modelo propuesto funciona como un dispositivo analítico orientado a seguir estas dinámicas, permitiendo observar sus articulaciones sin asumir una secuencia única ni estable.

5.1 Antecedentes

229

Una de las claves del fenómeno es que no se agota en la ausencia física, sino que se reconfigura a través de procesos institucionales y discursivos. El reto, en buena parte de la literatura crítica, ha sido evitar lecturas que la reduzcan a un problema estrictamente represivo o policial. Diversos trabajos han abordado esta complejidad desde perspectivas múltiples, destacando la coexistencia de dimensiones físicas, administrativas y simbólicas. Robledo (2012) examina la indeterminación como una situación estructurada; Franco-Mígués (2019) propone distinguir dimensiones múltiples —física, jurídico-administrativa, social-simbólica y mediática—, un enfoque especialmente pertinente para nuestro análisis.

Sobre esta discusión, la presente investigación propone la noción de *refracción necrogubernamental* para seguir la prolongación institucional de la desaparición. Mientras las aproximaciones revisadas han destacado sus dimensiones físicas, administrativas, simbólicas y mediáticas, este trabajo incorpora una dimensión epistémico-vital centrada en la relación entre conocimiento, incertidumbre y experiencia de búsqueda. Registros incompletos e identidades no confirmadas inciden en la manera en que se articula la relación entre vida, muerte y ausencia, como ha mostrado Gatti (2011, 2020). Estas contribuciones se articulan como un campo de interlocución que orienta la propuesta analítica desarrollada en esta investigación

5.2 El modelo

El modelo quíntuple opera como dispositivo analítico que da seguimiento a los desplazamientos de la desaparición más allá de su dimensión inicial —la sustracción del cuerpo y la imprecisión sobre su destino. En los casos analizados, la activación de la búsqueda no siempre conduce a resultados verificables, lo que redistribuye el daño hacia distintos ámbitos institucionales y sociales.

Este desplazamiento no es lineal, sino que produce conexiones fragmentarias entre dimensiones. Limitaciones administrativas pueden incidir en las narrativas públicas; formas de visibilidad social pueden afectar la ordenación territorial; y estos procesos, a su vez, influyen en la circulación de información verificable y en la experiencia de quienes buscan.

Pensar en términos de refracciones da lugar a la captación empírica de cómo un mismo proceso se manifiesta de forma distinta según el plano de observación. Esta lectura sugiere la posibilidad de interacciones parciales, a veces inestables. El siguiente esquema sintetiza estas articulaciones.

Tabla 2. Dimensiones analíticas de la desaparición: prácticas observadas y condiciones producidas

DIMENSIÓN	CLAVE ANALÍTICA	PRÁCTICAS OBSERVADAS	CONDICIÓN PRODUCIDA
Física	Sustracción del cuerpo e incertidumbre sobre su destino material.	Desapariciones masivas en contextos de violencia; existencia de espacios de exterminio; disposición clandestina de restos; hallazgos tardíos sin cadena de custodia verificable.	Indeterminación forense y diferimiento de los procesos de identificación y duelo.
Administrativa	Interrupción de la trazabilidad institucional de los casos	Registros incompletos o no interoperables; expedientes fragmentados; ausencia o no publicación de planes de búsqueda; secuencias institucionales inconclusas.	Incertidumbre sobre la trayectoria institucional y el estado procesual de los casos.
Simbólica	Prevalencia y conflicto entre marcos discursivos sobre la desaparición	Narrativas de criminalización de las víctimas; desplazamiento de la responsabilidad institucional; cobertura mediática fragmentaria; conflictos de narrativas.	Disputa por los regímenes de visibilidad y debilitamiento del reconocimiento público de las víctimas.
Territorial	Configuración espacial diferenciada de la desaparición	Zonas de riesgo; desplazamiento interno; sitios de hallazgo sin intervención sostenida; territorialización diferencial de arreglos institucionales de búsqueda.	Recomposición espacial, social y redistribución territorial de las condiciones de violencia y búsqueda.
Epistémico-vital	Producción, control y restricción del conocimiento sobre la desaparición.	Registros opacos o fragmentados; procesos de identificación inconclusos; acceso desigual a la información; articulación limitada entre instancias.	Verificabilidad parcial y circulación restringida de la verdad sobre los hechos y los procesos de búsqueda e identificación; postergación en la elaboración del duelo.

Fuente: Elaboración propia con base en Franco-Migues (2019, 2019a); CMDPDH (2019, 2020); GIEI (2022); CNDH (2022, 2023); SEGOB (2020, 2025); Red Lupa (2025); *Animal Político* (2025, 2024); Estrada (2025); *El País* (2025); *Nexos* (2025).

Las condiciones sintetizadas en la Tabla 2 no deben leerse como efectos aislados, sino como expresiones diferenciadas de regímenes de trazabilidad, visibilidad, espacialización, identificabilidad y verificabilidad, aunque suelen superponerse o aparecer de manera fragmentaria. Esta constatación no es una debilidad del modelo puesto que este carácter irregular forma parte de lo que justo se intenta captar.

En distintos casos, la ausencia de registros, la discontinuidad administrativa y la baja visibilidad pública aparecen de forma conjunta. En situaciones documentadas —como hallazgos masivos o intervenciones tardías— pueden coincidir la

ausencia de registros claros, la falta de seguimiento administrativo y una visibilidad pública limitada. Tales convergencias sugieren formas de articulación entre dimensiones, aunque sin constituir un patrón uniforme.

Así, la desaparición se presenta como un fenómeno multicapas, cuya lectura permanece fragmentaria. El cruce entre documentos oficiales, registros ciudadanos y reportes periodísticos habilita la decodificación de esas distintas capas de manifestación. El modelo delimita puntos de observación para seguir esta permanencia dinámica, sin asumir homogeneidad ni regularidad. Deja abierta, además, la posibilidad de extender este marco hacia estudios comparativos.

VI. Del hecho a la gestión

Los casos que se presentan constituyen una aproximación analítica orientada a observar cómo distintas configuraciones institucionales activan dimensiones específicas del modelo. Por ello, la selección de casos se realizó con fines analíticos, no para obtener generalizaciones estadísticas. En contextos como el mexicano, el daño se reconfigura en los procesos institucionales que reorganizan su trayectoria. Se seleccionaron cinco casos —Ayotzinapa, Teuchitlán, crisis forense, desplazamientos internos y restitución— por su capacidad para activar distintas dimensiones del modelo.

6.1 Ayotzinapa (2014-presente): el expediente

La desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, ocurrida en septiembre de 2014, se ha convertido en un punto de referencia para analizar el fenómeno en México, no solo por el evento inicial, sino por los procesos que le han seguido desde entonces.

Durante más de una década han intervenido diversas instancias —nacionales e internacionales, entre ellas el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI)— lo que ha generado un proceso atravesado por versiones en tensión, accesos parciales a archivos y dificultades de integración narrativa. Este entramado configura un campo en pugna por la verdad y la visibilidad pública en el que distintas narrativas buscan legitimarse sin lograr estabilizar un horizonte compartido de interpretación. Las acciones sostenidas por las familias contribuyen a mantener abierto el caso en los ámbitos jurídico y público, incorporando una dimensión colectiva que excede los marcos institucionales de investigación y resolución.

Los datos confirman esta dinámica: más de 80 mil fojas y solo tres identificaciones plenas (GIEI-Informe V, 2023). En este caso, el almacenamiento pro-

gresivo de información tampoco garantiza esclarecimiento ni credibilidad; como la llamada “verdad histórica”, presentada en 2015, fuertemente cuestionada e incorporada a la disputa por la verdad al propio proceso.

Desde el modelo, el caso articula simultáneamente cuatro dimensiones: administrativa (expedientes abiertos), simbólica (conflicto de narrativas), territorial (espacios de búsqueda) y epistémico-vital (accesos diferenciados a la información), lo cual muestra cómo se superponen sin estabilizarse en una secuencia inteligible.

Al cierre de 2025, el caso permanece abierto como una disputa sostenida en torno a la reconstrucción de los hechos y la determinación de responsabilidades. Más que una controversia exclusivamente interpretativa, Ayotzinapa evidencia las dificultades para estabilizar versiones verificables en un entorno atravesado por archivos incompletos, evidencias fragmentadas y responsabilidades en disputa. La cuestión central deja de situarse únicamente en lo ocurrido y se desplaza hacia las condiciones bajo las cuales la verdad puede producirse, validarse y reconocerse públicamente.

6.2 Teuchitlán (2025): el sitio

233

El hallazgo de restos humanos en el Rancho Izaguirre, en Teuchitlán, Jalisco (marzo de 2025), introduce una configuración distinta: un sitio que condensa temporalidades de violencia. El predio, localizado por integrantes del colectivo *Guerreros Buscadores* de Jalisco, contenía estructuras de cremación clandestina, fragmentos óseos calcinados y objetos personales; lo que sugería, a partir de la agregación de registros de violencia, un uso prolongado de ese espacio.

Investigaciones periodísticas y reportes independientes evidenciaron intervenciones previas sin hallazgos, muy tardíamente se abrió una carpeta de investigación federal (FED/JAL/TEU 0234/2025) pese a la advertencia de los peritajes independientes que sugerían uso prolongado del predio (A dónde van los desaparecidos, 2025; *El País*, 2025). Esta secuencia muestra la superposición de temporalidades dentro del mismo espacio.

La ausencia inicial de hallazgos revela límites en los procedimientos de búsqueda, pues para abril de 2025 se habían recuperado más de mil fragmentos óseos, aunque numerosos perfiles genéticos permanecían sin correspondencia.

Este caso articula dimensiones físicas, territorial y administrativa, mostrando con crudeza cómo el espacio mismo se integra a la dinámica de la desaparición. Más aún, permite advertir cómo ciertos territorios no solo contienen la violencia, sino que organizan diferencialmente sus condiciones de visibilidad, intervención y búsqueda, convirtiéndose en nodos donde se concentran y redistribuyen estas dinámicas.

6.3 Crisis forense: la acumulación

La crisis forense⁷ permite advertir cómo la condición de desaparecido persiste incluso después del hallazgo. Datos de la Comisión Nacional de Búsqueda y reportes periodísticos documentan que, hacia finales de 2024, más de 72 mil cuerpos permanecían sin identificar en instalaciones forenses. Se trata de un volumen acumulado en diferentes temporalidades y distribución desigual en el territorio nacional.

En entidades como Jalisco, la saturación institucional aunada al uso extendido de infraestructura provisional (CNDH, Recomendación 10VG/2023) limita la capacidad de identificación. La relación entre ingreso e identificación muestra una asimetría persistente: el número de resoluciones no alcanza para reducir significativamente el volumen acumulado (CNB, 2025).

Estas dinámicas activan dimensiones administrativas y epistémico-vitales. Los cuerpos circulan simultáneamente como evidencia judicial y como objeto de identificación, lo que introduce tensiones entre distintos tiempos institucionales.

Para las familias, estos procesos prolongan la experiencia de irresolución (Beltrán Gil, 2025). La crisis forense hace visible una lógica de acumulación que supera la capacidad de resolución y convierte el sistema en un archivo en expansión.

6.4 Desplazamientos internos: el territorio

La movilidad forzada abre otra dimensión del fenómeno vinculada a la transformación del territorio. Entre 2019 y 2023 se documentaron más de 40 episodios de desplazamiento masivo en distintas entidades del país, vinculados con las luchas por el control territorial y la violencia dirigida hacia comunidades específicas (CMDPDH, 2024; ACNUR, 2023; CIDH, 2023).

Estos procesos afectan la vida cotidiana y el funcionamiento comunitario, pero también reconfiguran de manera diferenciada el espacio social en el que estas dinámicas se inscriben. En regiones como Tierra Caliente, en Michoacán, o la Sierra de Guerrero, diversos reportes documentan la interrupción en la prestación de servicios básicos en zonas afectadas por la violencia y por hallazgos clandestinos. En otras tantas regiones del país se interrumpe la actividad económica cotidiana. La movilidad forzada no solo fragmenta el tejido social, sino que

⁷ Desde la década pasada, la noción de crisis forense designa la acumulación de cuerpos sin identificar y las limitaciones institucionales para su identificación y restitución digna (CNDH, 2019; MNDM, 2017).

redistribuye territorialmente las circunstancias bajo las cuales es posible habitar, buscar y producir memoria.

Desde el modelo, estas dinámicas articulan dimensiones territoriales, simbólicas y epistémico-vitales. La pérdida del territorio trasciende el espacio físico, pues reorganiza los arreglos bajo las cuales se producen las narrativas institucionales, se sostienen las prácticas sociales y se desarrollan los procesos de búsqueda. El territorio constituye una dimensión activa que distribuye diferencialmente las posibilidades de localización, memoria, reconocimiento e intervención.

La desaparición no solo ocurre en el espacio. También lo reconfigura al modificar los entornos de existencia, desplazamiento y búsqueda que inciden directamente en las trayectorias de los casos y en la experiencia de quienes buscan.

6.5 Restitución digna negada: la entrega

Los métodos de restitución presentan dificultades persistentes que afectan la clausura procesual de los casos. Miles de cuerpos permanecen sin identificar o sin restitución en entidades como Jalisco, Veracruz, Guanajuato y el Estado de México (Red Lupa, 2025; CNDH, 2024).

Los tiempos de entrega pueden extenderse incluso cuando existen coincidencias genéticas preliminares. La complejidad de los procedimientos forenses y judiciales, sumada a una coordinación institucional variable, incide negativamente en los procesos de identificación (Estrada, 2025; CNDH-Recomendación 48VG/2020; CEAV, 2023).

Estas condiciones conectan dimensiones administrativas y epistémico-vitales. Identificaciones incompletas, documentación incompleta o restricciones en el acceso a la información que dificultan el reconocimiento, afectan tanto la gestión institucional como la experiencia de las familias (CEAV, 2024).

En un escenario así, la restitución no implica necesariamente el esclarecimiento del caso. La identificación de un cuerpo puede resolver una dimensión del problema, mientras persisten ambigüedades, afectaciones y controversias acumuladas a lo largo de la trayectoria institucional recorrida por las familias.

6.6 Síntesis

Los casos presentan disposiciones distintas sin conformar una serie homogénea. En conjunto, muestran la coexistencia de múltiples dimensiones, sin una lógica única. La tabla siguiente resume estas relaciones.

Tabla 3. Dimensiones de Desaparición (DD) en los casos presentados

CASO	EVIDENCIAS	DIMENSIONES
<i>Ayotzinapa (2014–2024)</i>	43 estudiantes desaparecidos; tres identificados; expediente con más 80 mil fojas y 15 mil registros digitales fragmentados.	- Física - Administrativa - Simbólica - Territorial - Epistémico-vital
<i>Teuchitlán (2025)</i>	Campo de exterminio con restos de múltiples personas; cremaciones inicialmente no reconocidas; impacto territorial documentado.	- Física - Simbólica - Territorial
<i>Crisis forense (2024–2025)</i>	Más de 72 mil cuerpos sin identificar; concentración significativa en entidades como Jalisco; baja proporción de casos con identificación plena.	- Administrativa - Epistémico-vital
<i>Desplazamientos internos (2019–2023)</i>	41 episodios masivos; más de 60 mil personas desplazadas; afectación a servicios básicos.	- Simbólica - Territorial - Epistémico-vital
<i>Restitución digna negada (2015–2025)</i>	Miles de cuerpos sin restituir; entregas incompletas; tiempos prolongados de espera.	- Administrativa - Simbólica - Epistémico-vital

Fuente: Elaborado con base en GIEI (2022), CNDH (2023), CNB (2025), CMDPDH (2024), Red Lupa (2023–2025), *A dónde van los desaparecidos* (2024–2025), *El País* (2025), *El Universal* (2025), OMD-Tec (2025). Causa en Común (2025).

Las dimensiones aparecen articuladas de forma variable según el contexto. La evidencia muestra la recurrencia de procesos marcados por fragmentación y retraso, sin que ello implique una lógica única.

En estos cruces se localiza la relevancia analítica de la gestión institucional: en la distancia entre promesas de resolución y trayectorias efectivas. En esa distancia es donde se sitúa el problema analítico.

VII. Conclusiones

*...estremece pensar que esta desolación sin retorno
es sólo un anticipo
de qué será la Tierra si todo sigue
por dónde va, por dónde vamos:
a esto.*

“Las ruinas de México (Elegía del retorno)”, José Emilio Pacheco.

Los versos de José Emilio Pacheco, escritos tras el desaliento que siguió al terremoto de 1985, resuenan hoy frente a otra experiencia de desolación: la de un país en el que incluso enterrar a sus muertos se vuelve incierto. En esta deriva, el silencio deja de remitir solo a la ausencia y se vincula con las modalidades mediante las cuales el daño se gestiona.

La evidencia desplaza el análisis de la desaparición más allá del recuento de eventos, hacia las prácticas administrativas y territoriales de los procesos institucionales mediante los cuales se configura en el tiempo. Estas prácticas producen entornos de verificabilidad limitada, donde resulta difícil reconstruir trayectorias, establecer responsabilidades o determinar con claridad el estado de los procesos.

El modelo quíntuple permitió identificar la convergencia de distintas dimensiones —administrativa, simbólica, territorial y epistémico-vital— en la reproducción de estas realidades. Estas convergencias tornan accesible la apreciación de zonas de opacidad recurrente⁸.

Estas dinámicas no responden a una lógica única; configuran condiciones institucionales que dificultan el esclarecimiento. Sus efectos se expresan en reconstrucciones incompletas de los hechos, procesos de restitución de resolución incierta y condiciones de verificabilidad limitada respecto de los procedimientos y sus resultados. La zozobra, inicialmente asociada al fenómeno, se coagula progresivamente como una condición producida y reproducida en su gestión. El desplazamiento analítico hacia los procesos —y, con cautela, del proceso al régimen— reconstruye el registro perceptivo de cómo prácticas reiteradas modifican las disposiciones de construcción de verdad pública sobre la desaparición. Los hallazgos expuestos abren líneas de investigación en varios planos: empírico, metodológico y teórico, así como en la incorporación del papel activo de las familias en el mantenimiento de la memoria y la búsqueda de una resolución final.

El modelo aquí propuesto presenta límites y alcances definidos. Su atención se concentra en ciertas dinámicas institucionales que afectan la inteligibilidad de los

⁸ Un análisis reciente puede consultarse en el dossier de Nexos, núm. 534, de septiembre de 2025, con estudios empíricos sobre el fenómeno en distintas regiones del país.

procesos y las condiciones bajo las cuales los hechos pueden ser reconstruidos. En este pliegue, la verdad aparece menos como un punto de llegada que como un campo en disputa. El principal aporte del presente recorrido consiste en mostrar cómo la irresolución puede incorporarse a las condiciones ordinarias bajo las cuales la desaparición es gestionada institucionalmente.

Referencias

- Agamben, G. (2009). *¿Qué es un dispositivo?* (E. L. Muñoz, Trad.). Anagrama.
- Amnistía Internacional. (2025). Informe global 2024-25: La situación de los derechos humanos en el mundo. https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2025/04/Informe_Global_2024-25_Amnistia_Internacional.pdf
- Ávalos, L. D. A. (2024). “Los componentes involucrados en los patrones criminales del fenómeno de personas desaparecidas en Reynosa, Tamaulipas”. *Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 12, 1-26. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v12i.4484>
- Beltrán Gil, I. (2025). *Crisis forense en México: Desaparición de personas. Estado de la cuestión y propuestas para su abordaje* (1.ª ed.). IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C. <https://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2025/02/CrisisForense.pdf>
- Calveiro, P. (1998). *Poder y desaparición: los campos de concentración en Argentina*. Colihue.
- Calveiro, P. (2012). *Violencias de Estado: La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*. Siglo XXI.
- Calveiro, P. (2021). “Desaparición y gubernamentalidad en México”. *Historia y Grafía*, 56, 17-52. <https://doi.org/10.48102/hyg.vi56.355>
- Castro Gómez, S. (2010). *Historia de la gubernamentalidad. Siglo del Hombre*; Pontificia Universidad Javeriana.
- Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas. (2026, 2 de abril). México: Un comité de la ONU solicita a la Asamblea General que examine la situación de las desapariciones forzadas. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2026/04/mexico-un-committee-requests-general-assembly-consideration-enforced>
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). (2024). Travesías forzadas: Informe anual de desplazamiento interno en México 2024. <https://desplazamientointerno.mx/report/informe-2024>
- Comisión Nacional de Búsqueda (CNB). (2025). Informe anual 2025. Secretaría de Gobernación. <https://comisionacionaldebusqueda.segob.gob.mx/?s=informe>

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2019). Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en materia de desaparición de personas y fosas clandestinas en México. CNDH. <https://hist.cndh.org.mx/documento/informe-especial-de-la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-sobre-desaparicion-de>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2023). Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México. https://hist.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2024). Informe anual de actividades 2024. https://hist.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2025-01/InformeAnual_2024.pdf
- Deleuze, G. (1996). "Post-scriptum sobre las sociedades de control". En *Conversaciones (1972–1990)*. Pre Textos.
- Deleuze, G., & Guattari, F. (2004). *Mil mesetas*. Pre Textos.
- Derrida, J. (1997). *Mal de archivo*. Trotta.
- El País*. (2026, 13 de mayo). "Afrontar las desapariciones en México". <https://elpais.com/opinion/2026-05-13/afrontar-las-desapariciones-en-mexico.html>
- Esposito, R. (2006). *Bíos: Biopolítica y filosofía*. Amorrortu.
- Estrada, A. (2025, 9 de octubre). "Colectivo denuncia entrega irregular de 151 cuerpos no identificados a universidades de Jalisco". *Infobae*. <https://www.infobae.com/mexico/2025/10/09/colectivo-denuncia-entrega-irregular-de-151-cuerpos-no-identificados-a-universidades-de-jalisco/>
- Fassin, D. (2013). *Enforcing order: An ethnography of urban policing*. Polity Press.
- Foucault, M. (2002). *La arqueología del saber*. Siglo XXI.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2009). *Historia de la sexualidad I*. Siglo XXI.
- Franco Miguez, D. (2019a). "The quadruple disappearance". *Revista Políticas, Globalidad y Ciudadanía*, 5(9), 80-97. <https://doi.org/10.29105/pgc5.9-5>
- Franco Miguez, D. (2019b). "Tecnologías de esperanza". *Comunicación y Sociedad*. <https://doi.org/10.32870/cys.v2019i0.7280>
- Gatti, G. (2008). *El detenido-desaparecido: Narrativas posibles para una catástrofe de la identidad*. Ediciones Trilce.
- Gatti, G. (2011). *Identidades desaparecidas: Peleas por el sentido en los mundos de la desaparición forzada*. Prometeo Libros.
- Gatti, G. (2022). *Desaparecidos: Cartografías del abandono*. Turner Noema.
- Gatti, G., Irazuzta, I., & Sáez, R. (2020). "Los no contados: Desbordamientos del concepto jurídico de desaparición". *Athenea Digital*, 20(3). <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2718>
- Gatti, G., Peris, J., Robles Elong, I., Rodríguez Maeso, S., & Sáez Valcárcel, R. (2019). "Regreso al vacío: sobre ausencia y desaparición social". *Oñati Socio-*

legal Series, 9(2), 183-197. <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1021>

González Villarreal, R. (2012). *Historia de la desaparición: Nacimiento de una tecnología represiva*. Terracota.

González Villarreal, R. (2022). *La desaparición forzada en México: De la represión a la rentabilidad*. Terracota.

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). (2022). Informe Ayotzinapa III: Mandato Medida Cautelar MC/409/14 CIDH. <https://centroprodh.org.mx/GIEI/?p=283>

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). (2023). Informe Ayotzinapa V: Una visión global sobre los hechos, las responsabilidades y la situación del caso Ayotzinapa. A ocho años y medio del caso. <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2023/03/Informe-GIEI-V-Hechos-responsabilidades-y-situacion-del-caso-Ayotzinapa-31-marzo-2023.pdf>

Jaramillo Minchel, M. C., & Retama Domínguez, M. (2020). “La desaparición de personas en México: modalidades, magnitudes e impactos: Reflexiones sobre cómo una vieja práctica criminal y violatoria de derechos humanos se posiciona en un nuevo desafío gubernamental y social”. *Entretextos*, 12(35), 1-18. <https://doi.org/10.59057/iberoleon.20075316.20203559>

Lluch, E. (2021). *Michel Foucault: Biopolítica y gubernamentalidad*. Gedisa.

Hernández López, E., Vivanco-Pérez, D., Rodríguez-Contreras, V., Santamaria-Suarez, S., Galindo-Luna, D. A., & Hurtado-Arriaga, G. (2023). “Análisis de contexto en la desaparición de adolescentes en la Ciudad de México”. *Educación Y Salud Boletín Científico Instituto De Ciencias De La Salud Universidad Autónoma Del Estado De Hidalgo*, 11(22), 1-12. <https://doi.org/10.29057/icsa.v11i22.10547>

Hernández López, E., Bonino Méndez, A., Santamaria Suarez, S., & Zarco Orozco, I. (2024). “Perfil inicial de personas reportadas como desaparecidas que fueron localizadas sin vida”. *Constructos Criminológicos*, 4(7), 49-64. <https://doi.org/10.29105/cc4.7-85>

Luhmann, N. (1996). *Introducción a la teoría de sistemas*. Universidad Iberoamericana.

Mata, M., Orozco, C., & Villarreal, K. (2023). “Personas desaparecidas en Reynosa Tamaulipas, Durante el periodo del 2021 al 2023”. *Constructos Criminológicos*, 3(5). <https://constructoscriminologicos.uanl.mx/index.php/cc/article/view/52/40>

Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. Melusina.

México Evalúa. (2026). “Violencia en México. Una década sin paz, 2015-2025”. <https://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2026/02/vap-anual-dic-2025.pdf>

Montaño Borboa, I., & Arriaga Ávalos, L. (2024). “Análisis del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas en Nuevo León”. *Revista CienciaUANL*, 27(128), 28-39. <https://doi.org/10.29105/cienciauanl27.128-3>

- Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MNDN). (2017). Las familias saludan la aprobación de la Ley General en materia de Desaparición de Personas, una herramienta para enfrentar la grave crisis de desapariciones e impunidad en México. Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México. <https://movndmx.org/category/documentos/>
- Navarrete, S. (2025, 18 de enero). “Desaparición de personas aumenta 96% en CDMX; presupuesto para búsqueda sube 4%”. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/cdmx/2025/01/18/desaparicion-de-personas-aumenta-96-en-cdmx-presupuesto-para-busqueda-sube-4>
- Nexos. (2025, junio). Nexos (Núm. 534). <https://www.nexos.com.mx>
- Noticias ONU. (2026, 2 de abril). Desapariciones en México podrían equivaler a crímenes de lesa humanidad, señala un Comité de la ONU. <https://news.un.org/es/story/2026/04/1541315>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU-DH). (2023). Informe sobre desapariciones en México. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2026/informe_desapariciones_mx_spa.pdf
- Pita, M. V. (2010). *Formas de morir y formas de vivir: El activismo contra la violencia policial*. Antropología Jurídica y Derechos Humanos. CELS. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/06/REVES-2010-Formas-de-morir-y-formas-de-vivir-Pita-Maria-Victoria.pdf>
- Quinto Sánchez, M., & Huerta Pacheco, N. S. (2023). “Missing persons patterns from Mexico: evidence of a forensic emergency crisis”. *Forensic Sciences Research*, 8(4), 288-294. <https://doi.org/10.1093/fsr/owad026>
- Red Lupa. (2025). Informe nacional de personas desaparecidas 2025. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia. <https://imdhd.org/redlupa/informes-y-analisis/informes-nacionales/informe-nacional-de-personas-desaparecidas-2025/>
- Reguillo, R. (2021). *Necromáquina: Cuando morir no es suficiente*. Ned Ediciones.
- Robledo Silvestre, C. (2012). *Drama social y política del duelo de los familiares de desaparecidos en el marco de la guerra contra el narcotráfico: Tijuana 2006-2012* [Tesis doctoral, Centro de Estudios Sociológicos]. Repositorio de El Colegio de México. <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/cz30ps86d>
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2020). Protocolo Homologado de Búsqueda. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/551671/PPHB_Versi_n_para_fortalecimiento_5may2020__2_.pdf
- Segato, R. L. (2018). *Contra-pedagogías de la crueldad*. Prometeo Libros.
- Turati, M. (2025, 19 de marzo). Teuchitlán forma parte de un circuito desaparecedor. A dónde van los desaparecidos. <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2025/03/19/teuchitlan-forma-parte-de-un-circuito-desaparecedor/>
- Tzuc, E., y Sánchez, M. (2024, 24 de septiembre). “Cierra sexenio con más de 72,100 cuerpos sin identificar”. A dónde van los desaparecidos. <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2024/09/24/cierra-sexenio-con-mas-de-72100-cuerpos-sin-identificar/>

Zapata N, M., Villarreal Sotelo, K., y Restrepo H, N. (2024). “Una década de jóvenes desaparecidos, análisis de cifras oficiales en México”. *Constructos Criminológicos*, 4(7). <https://doi.org/10.29105/cc4.7-96>

NOTA DEL AUTOR:

Las ideas, el enfoque analítico y las hipótesis desarrolladas son responsabilidad exclusiva del autor. Se recurrió a la herramienta Microsoft Copilot exclusivamente como apoyo en la corrección sintáctica y revisión de estilo, circunscrito al plano puramente formal del texto.

Hipótesis de *archivo* en Achille Mbembe a partir de la literatura periodística: desacatos frente a la violencia en México

Archival Hypothesis in Achille Mbembe Based on Journalistic Literature: Defiance in The Face of Violence in Mexico

María Yolanda García Ibarra*

Fecha de recepción: octubre 1 2025

Fecha de aceptación: diciembre 13 2025

Resumen:

El objetivo es ofrecer un marco conceptual para el estudio de la escritura literaria de corte periodístico como operación archivística en contextos de violencia mexicana. El punto de partida es el *archivo* desarrollado por Achille Mbembe, en particular por su manera de analizar potencias [de no obedecer] frente a las lógicas de la llamada *necropolítica*. La hipótesis sostiene que determinadas prácticas de escritura pueden conceptualizarse como formas de desacato archivístico. Metodológicamente, el planteamiento se sitúa a partir del análisis del trabajo de Daniela Rea en *Nadie les pidió perdón. Historias de impunidad y resistencia*, atendiendo a la extracción fragmentaria de citas que detallan la reconstrucción del acervo violento desde la crónica. Por añadidura, en diálogo con las reflexiones de Cristina Rivera Garza sobre escritura, el artículo incorpora elementos para justificar la producción textual como práctica que habilita trayectorias de resistencia discursiva. Al final, se esboza una agenda crítica en desarrollo y con la presencia

* Universidad Autónoma de Querétaro, Facultad de Filosofía. Email: maria.yolanda.garcia@uaq.mx. Este artículo forma parte de la estancia posdoctoral que realizó con el apoyo de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI) desde 2022 en la Universidad Autónoma de Querétaro en la Maestría en Filosofía Contemporánea Aplicada.

de Veena Dass, el artículo señala un campo de indagación aún por explorar desde la filosofía a propósito del cuidado mutuo.

Palabras clave:

necropolítica; archivo; memoria; escritura; desapropiación; violencia; desacato

Abstract:

The objective is to offer a conceptual framework for the study of journalistic literary writing as an archival operation in contexts of Mexican violence. The starting point is the archive developed by Achille Mbembe, particularly his analysis of powers [of disobedience] in the face of the logic of so-called necropolitics. The hypothesis holds that certain writing practices can be conceptualized as forms of archival contempt. Methodologically, the approach is based on an analysis of Daniela Rea's work in *Nadie les pidió perdón. Historias de impunidad y resistencia* (*No One Asked Forgiveness: Stories of Impunity and Resistance*), drawing on quotations that detail the reconstruction of the violent legacy from the chronicle. In addition, in dialogue with Cristina Rivera Garza's reflections on writing, the article incorporates elements to justify textual production as a practice that enables trajectories of discursive resistance. Finally, a critical agenda is outlined, and with the presence of Veena Dass, the article points to a field of inquiry yet to be explored from the perspective of philosophy regarding mutual care.

Keywords:

Necropolitics; Archive; Memory; Writing; Dispossession; Violence; Contempt

*Es difícil hablar de cosas que hacen enmudecer o,
quizás, gritar.*

Adriana Cavarero.

Lo indecible está, indeciblemente, en lo dicho.

Ludwig Wittgenstein.

Introducción

El presente artículo concibe la violencia como el resultado de la interacción entre múltiples actores e intereses que, aunque de carácter multicausal, puede leerse a través del archivo. La hipótesis sostiene que las escrituras literarias de corte periodístico pueden operar como estrategias de memoria documental capaces de resistir la violencia contemporánea en el país.

Pensar el archivo desde improntas conceptuales resulta posible gracias al análisis de Achille Mbembe, quien reflexiona sobre el gesto de despojo inherente a todo repositorio y señala el momento en que un documento deja de pertenecer a su autor para inscribirse en el ámbito de lo público. Registrar involucra juicios: prácticas de autoridad seleccionan y visibilizan al mismo tiempo que excluyen. El archivo se constituye mediante un gesto discriminatorio; para Mbembe (2020), este proceso “resulta en el otorgamiento de un status privilegiado a ciertos documentos escritos y en el rechazo de ese mismo estatus a otros, así juzgados como “inarchivables”. El archivo así, no es un dato, sino un status” (p. 3).

Desde el señalamiento anterior, resulta pertinente interrogar qué ocurre cuando la mirada se desplaza hacia aquello que ha sido despojado: qué emerge al proponer vías de acceso a lo fragmentario y a lo excluido por el orden discursivo del poder. En este sentido, el artículo busca indicar cómo, la producción textual en clave literaria-periodística, apertura rutas específicas de pesquisa archivística.

Si el archivo también habita en lo ignorado y puede rastrearse para cuestionar los mandatos institucionales, surgen las siguientes preguntas de investigación: ¿de qué hablamos cuando hablamos de archivo? ¿Qué producciones estéticas colindan con el campo social para enfrentar el terror institucionalizado? ¿Cómo se configura la memoria colectiva cuando emana desde lo textual? Aun cuando el artículo parte desde inquietudes hipotéticas, considera pertinente trazar metodologías analíticas que, sin pretensión de cierre, permitan organizar el examen del corpus. Adicional, en el objetivo general subyace un contexto práctico con el actual enfrentar nuestra crisis y accionar otros horizontes para la resitencia colectiva.

El artículo explicita un posicionamiento frente a la mencionada “hipótesis de archivo”, a partir del libro *Nadie les pidió perdón. Historias de impunidad y resistencia* (2015), de la escritora mexicana Daniela Rea. Los fragmentos seleccionados destacan por su capacidad para dar cuenta de cómo, en el contexto mexicano, es posible reescribir testimonios y dialogar con el pasado a partir de una sensibilidad atenta hacia las víctimas. El libro ofrece claves para observar cómo la escritura puede nacer desde la indagación de archivos no oficiales y adquirir autonomía, es decir: la literatura no constituye únicamente un espacio estético, sino que puede operar como práctica con implicaciones políticas.

Entender las metodologías como procesos en construcción permitirá articular distintos marcos teóricos. En consecuencia, el artículo también dialoga con la postura de Cristina Rivera Garza, en su descentramiento de la racionalidad autorial y por su reflexión sobre la producción literaria frente al horror. Por último, la conclusión ofrece una lectura en desarrollo de un problema con frecuencia silenciado y señala posibles rutas ante una discusión que se reconoce en curso.

Tránsitos de *archivo*: habitar la resistencia

Con la finalidad de cuestionar la densa crisis de violencia en México y los anclajes de renuencia que suscitan las escrituras contemporáneas, es pertinente recuperar lo dicho por Achille Mbembe (2020) en *El poder del archivo y sus límites*, donde invita a pensar los archivos no como meros depósitos estáticos, sino como espacios de circulación que albergan actos insurrectos para reinventar la memoria:

246

Examinar archivos es estar interesado en lo que la vida ha dejado atrás, es estar interesado en la deuda. Sin embargo, también es estar preocupado por el resto. En este sentido, tanto el historiador como el archivista habitan un sepulcro. Mantienen una relación íntima con un mundo vivo solo por virtud de un evento inicial que es representado por el acto de morir [...] Seguir huellas, volver a armar fragmentos y reconstruir restos es estar implicado en un ritual que culmina en la resucitación de la vida, en el devolverles la vida a los muertos reintegrándolos en el ciclo del tiempo, de un modo que encuentren en un texto, en un artefacto o en un monumento, un lugar que habitar, desde el que continúen expresándose (pp. 5-6).

En la cita anterior, Mbembe escribe sobre “seguir fragmentos y reconstruir restos” para devolver la palabra a quienes han sido excluidos, violentados o silenciados. Para profundizar en esta propuesta debemos reconocer, en primer lugar, el diálogo con los ecos foucaultianos en el cual se inscribe su denuncia *necropolítica* y, segundo, los desplazamientos e independencias que tiene con respecto a dichos ecos. Antes de desarrollar estas dos cuestiones preliminares, es importante subrayar que el filósofo camerunés amplió la herencia foucaultiana del biopoder entendido por:

El conjunto de mecanismos por medio de los cuales aquello que, en la especie humana, constituyen rasgos biológicos fundamentales, podrá ser parte de una política, una estrategia política, una estrategia general de poder; en otras palabras, cómo a partir del siglo XVIII, la sociedad, las sociedades occidentales modernas, tomaron en cuenta el hecho biológico fundamental de que el hombre constituye una especie humana (Foucault, 2004, p. 15).

En consecuencia, decir que Mbembe se “deslinda” de un tipo de discurso es posible porque cuestiona si son suficientes las nociones de poder y biopoder para hablar del estado tanatológico actual: en su *necropoder* la vida queda sometida a la muerte. La metodología analítica de Foucault no deja de serle útil y precisa, pero desde su enfoque aparecen tránsitos de interpretación inéditos. Veamos de qué depende y por qué el corpus foucaultiano concede dichos movimientos conceptuales a modo de estrategia para generar más ramificaciones de pensamiento.

Antonio Negri (2006) caracteriza la obra de Foucault como una máquina para interrogar el presente, porque su pluma “siempre aproxima, deconstruye y presenta hipótesis, imagina, construye analogías [...] Es el método de la transición en el que el presente es el centro [...]; simultáneamente reinventa y remodela desde el punto de vista de los movimientos y de las luchas. Conocer es producir subjetividad” (p. 253). Es sabido que Foucault habló sobre biopolítica al interior del poder moderno, un régimen que gestiona ámbitos diversos como la corporalidad, la salubridad, la reproducción y la productividad. Mbembe, por su parte, asume la perspectiva foucaultiana e introduce giros constitutivos ante el orden mortuorio inscrito en las relaciones de poder.

La creciente desigualdad fomentada por gobiernos abusivos ha puesto en circulación interpretaciones peligrosas que exigen buscar estatutos de comprensión novedosos. Pongamos el caso de las guerras actuales, ahí la requisita de territorios, la colonización o la explotación de poblaciones para la adquisición de bienes materiales no son ya los objetivos centrales; han surgido nuevas maneras en las que matar se convirtió en un derecho. En consecuencia, Mbembe (2011) evidencia las artimañas sin precedentes del ejercicio legítimo del poder, que asume la autoridad para decidir quién debe morir y quién puede vivir a escala planetaria: “la soberanía es la capacidad para definir quién tiene importancia y quién no la tiene, quién está desprovisto de valor y puede ser fácilmente sustituible y quién no” (p. 46).

Pese a que todos vamos a morir por distintas razones y en distintos momentos, Mbembe (2011) piensa la muerte sintetizada con masacre y burocracia. La necropolítica representa el poder político y social que decide sobre las formas de morir:

Esta es la nueva era [...] Una de sus principales características es que las operaciones militares y el ejercicio del derecho de matar ya no son monopolio único de los Estados [...] La afirmación de una autoridad suprema en un espacio político particular no es fácil; en lugar de eso, se dibuja un *patchwork* de derechos de gobierno incompletos que se solapan, se encabalgan [...] En esta organización heterónima de derechos territoriales y de reivindicaciones no tiene ningún sentido insistir sobre las distinciones entre los campos políticos “internos” y “externos” separados por líneas claramente marcadas (p. 57).

Entender cómo el gobierno no organiza la vida humana para salvaguardar su dignidad, sino que desfallece, abusa y controla los cuerpos incluso cuando mueren para desecharlos, constituye el aporte de Mbembe (2011). Él le dio nombre a la dimensión *tanática* del presente, y es desde ese vestigio metodológico que Mbembe (2020) indicará en *El poder del archivo y sus límites*, una lógica inhóspita sobre el *archivo* y su necesidad cimental para desobedecer a la *necropolítica* establecida.

248

Para comprender el aporte de Mbembe, es vital reconocer que el archivo nace marcado por la exclusión desde procesos de clasificación y nomenclatura que privilegian ciertos documentos y marginan otros: una prohibición de principio les es impuesta: “son producto de un proceso que convierte un cierto número de documentos en ítems considerados dignos de conservación y mantenimiento en un espacio público, donde pueden ser consultados de acuerdo a procedimientos y regulaciones bien establecidas” (Mbembe, 2020, p. 4).

Como se dijo, cuando Mbembe (2020) rechaza los límites obligados del documento, propone desbordar vínculos entre el principio y el fin: “un montaje de fragmentos crea de este modo una ilusión de totalidad y continuidad [...] igual que con el proceso arquitectónico, el tiempo entretejido por el archivo es el producto de una composición. Este tiempo tiene una dimensión política que resulta de la alquimia del archivo: se supone debe pertenecer a todos” (p. 4). En consecuencia, este artículo sostiene que es posible reanimar aquello que fue relegado con la finalidad de habilitar otros entendimientos.

Para ejemplificar en términos prácticos la perspectiva de Mbembe (2020), entendida como una potencia para desobedecer los ordenamientos necropolíticos, en el siguiente apartado abordaré momentos específicos del libro de crónicas *Nadie les pidió perdón. Historia de impunidad y resistencia* (2015), de Daniela Rea. Las citas del libro no pretenden reseñar el libro en su totalidad: fueron elegidas por su capacidad para dialogar con la propuesta de reconstrucción del archivo y su manera de mostrar la inoperancia gubernamental. Desaparición forzada, tortura psicológica, física y la estética cosmética barrial son algunas de las situaciones que atraviesan sus crónicas. En suma, también asevero que la crudeza de Rea permi-

tirá establecer un puente dialógico con la categoría de *escrituras de desapropiación*, propuesta por Cristina Rivera Garza (2011-2019).

Las autoras abordadas en el siguiente apartado escriben para abrir posibilidades de reivindicación frente al panorama inconmensurable del horror: sus textos resultan pertinentes porque atraviesan el silencio y devuelven voz y forma a los cuerpos. Enseguida, se advierte un abordaje sobre lo que implica la creación alejada de prioridades ornamentales, una escritura situada y potente en sus derivas, articula voces comunales y subvierte ordenamientos discursivos: los libros citados configuran una comparecencia ética del cuidado desde el *archivo*, donde el registro, la narración y la memoria son prácticas de dignidad y presencia.

Desacato y escritura *desapropiada*

Para seguir el planteamiento desde Mbembe (2020), es primordial aclarar el uso de la palabra *desacato* desde la producción del lenguaje. *Desacato* indica cierta falta de respeto e irreverencia para asuntos sagrados o establecidos por el orden autoritario y, al mismo tiempo, señala incumplimiento o repugna legalidades normativas. En la misma vía, Cristina Rivera Garza (2019) replica la idea de un autor individual o canónico, dueño y origen absoluto del texto. Su apuesta interpreta gestos para transformar la escritura y dislocar ordenamientos epistemológicos. En breve, este asunto, quedará manifestado puntualmente a partir de la obra de Daniela Rea (2015).

En la actualidad, el lenguaje entra en operosidad, ya no alcanzamos a nombrar con claridad la violencia latente. Después del nazismo y estalinismo, hay que actualizar nuestro discernimiento. Apartheid, racismo, víctima, victimario, genocidio, por mencionar algunas, son palabras en donde la comprensión aparece trastocada, infiltrada y sobornada: para ciertos crímenes, incluso, hay términos por inventar. Es decir, ciertos delitos todavía no alcanzan a ser nombrados por el marco legal actual: borramiento subjetivo, violencia algorítmica, manipulación emocional o silenciamiento táctico son ejemplos de acontecimientos que aparecen desde zonas opacas entre lo íntimo y lo social.

Para Rossana Reguillo (2012), la crueldad contemporánea responde a regulaciones polimorfas, es decir, a un entramado cambiante. Cuando identifica cómo las violencias conforman el “pasillo” de un orden colapsado entre estructuras, refiere que todavía no son, pero que están siendo y de ahí su enorme poder fundante caracterizado por una ligereza simultánea. A partir de lo anterior, es claro que la brutalidad reclama nuestra atención: de cara al carácter difuso del horror, es necesario inspeccionar las condiciones del lenguaje. Urge entender cómo la pro-

ducción literaria —en términos de la no obediencia anunciada— ofrece recursos para ubicarnos mejor frente a las relaciones de poder que sostienen el miedo.

En *Nadie les pidió perdón. Historias de impunidad y resistencia* (2015), Daniela Rea escribe sin sensacionalismos: desde entrevistas e incursiones analíticas al interior del contenido de archivos judiciales abandonados, ejerce el periodismo y demuestra cómo este, en nuestro país, es análogo a ser corresponsal de guerra. El comentario ocasional de la prensa esconde los lamentos de un país corrompido que merece ser denunciado:

La maquinaria de muerte y terror del Estado están perfectamente aceitados: apuntar, disparar, matar, enterrar, desaparecer. Funciona como un reloj con la complicidad de los medios de comunicación que son eco del discurso oficial y una sociedad atemorizada que necesita sentirse a salvo. Pero algo rompe con esa maquinaria. Es el amor de quienes buscan a los suyos. Es la tenacidad por encontrarlos y nombrarlos (p. 197).

250

Cuando Daniela Rea (2015) escudriña materiales ajenos, acomoda experiencias; tras caminar a pie y tocar puertas en zonas peligrosas, hurga hasta llegar al dato, reconstruye y propone. Mbembe (2020) señala al archivo —tanto físico como categórico— ligado a la administración de la muerte, invita a considerar nuestros documentos como espacios vivos: al consultar un archivo, se activa un presente reconstruido desde andamiajes fragmentarios. Esa misma pulsión de construcción y conservación figura en *Nadie les pidió perdón...* Rea (2015), devuelve nuestro entendimiento sobre el archivo lejos de su dimensión acumulativa.

Durante diez crónicas, Rea aborda asuntos sobre desaparición forzada, abuso institucional, lógicas turbias o violencia sin paridad de género. A continuación, la trazabilidad de las citas seleccionadas aborda campos en disputa, no nada más como testimonios, sino como artefactos literario-periodísticos potentes para hacer frente a la guerra del narcotráfico cuando llegó a lo civil. El criterio de selección que subyace a propósito del libro *Nadie les pidió perdón...* da sitio al archivo reptil de Mbembe (2020) entendido como una figura que puede nacer en el desecho y emerger de forma subversiva.

Para iniciar con el análisis, es provechoso hablar sobre el relato “Bajo el ondear de la bandera” porque indica cómo el derecho a la soberanía es inútil cuando la comprensión subjetiva es manipulada. En la trama, aparece Miriam López Vargas, cuando luego de almorzar y planear su rutina diaria —ir al centro de Baja California para recoger a sus hijos y regresar a casa— es interceptada por un automóvil de vidrios oscuros. Dos hombres encapuchados le empotran un rifle en el cráneo y la obligan a abandonar su vehículo. No sabe si son militares o sicarios: solo le indican ser “la última pieza del rompecabezas”.

Rea, desde la escucha activa, recrea con precisión los espacios del cautiverio al que Miriam fue sometida:

Miriam cierra la puerta con seguro y se descubre los ojos. Tarda unos cuantos segundos en acostumbrarse a la luz del foco y mira a su alrededor. Es un cuarto pequeño sin ventanas, la ventilación artificial ronronea, hay una regadera sin cortina, sobre el lavabo están un cepillo y pasta de dientes usados, el retrete está salpicado de orines, las paredes y el piso lucen polvorientos. Vuelve a pasar la mirada por el baño, pero no encuentra indicios de dónde pueda estar [...] Las paredes perdieron su color original bajo el polvo, la basura y las manchas de sangre salpicadas, hechas costra. Ella tiene las manos atadas y los ojos cegados por vendas, pero escucha el ir y venir de varios hombres, el sonido de metales que caen al piso (Rea, pp. 21-22).

Particularmente, “Bajo el ondear de la bandera”, también subraya cómo la violencia borra estereotipos de género: la encargada de ejecutar el ciclo de tortura y curación durante el secuestro es una enfermera militar. Dicha mujer desestabiliza los roles asociados al cuidado. Rea certifica la crueldad ejercida por cuerpos femeninos investidos de autoridad, cuando, por ejemplo, la enfermera, junto con otros hombres, violenta y obliga a Miriam a leer declaraciones falsas. Al tiempo que es grabada, Miriam observa fotos familiares usadas para demandar su obediencia. Estas acciones dejan claro cómo “el método de investigación que tiene el gobierno es ese, el de la tortura” (2015, p. 83). La inminente violencia aniquila fronteras emotivas o culturales. Este último fragmento refleja la experiencia subjetiva de un testimonio sin medias tintas y, en suma, nos coloca frente los cuerpos violentados desde la experiencia de vivir ante mecanismos que les resultan incomprensibles.

“Bajo el ondear de la bandera” muestra con audacia el fondo de la atrocidad operativa: si el dolor escala a diferentes ámbitos, es debido a que el ejercicio militar adquiere un valor de intercambio: convertida en la mano de obra del horror, trasluce la violencia mercantilizada. Rea indaga en las condiciones de captura de Miriam a la luz de categorías como premeditación, registro o exhibición, y su escritura delata la actitud de ineptitud gubernamental para castigar los crímenes, pero impecable al reaccionar con actitudes embusteras y facilitar finales “felices” frente a los medios oficiales de comunicación. El poder domina la muerte porque la violencia progresa en términos meritocráticos.

Las libertades en este país están cooptadas desde el lenguaje. El poder busca desestabilizar el entendimiento, por ello, Rea manifiesta cómo el léxico institucional y público deja de ser eficiente, una niebla confunde. En sus crónicas, los per-

sonajes declaran la sensación de no saber en qué momento perdieron el derecho a ser presuntos inocentes, libres e iguales ante la ley. Cuando aparece la falta de credibilidad, alguien debe alzar la voz y “legitimar” mentiras. Si la conveniencia política aparece alejada de la justicia, el régimen autoritario busca, a como dé lugar, limpiar su imagen: faltan culpables, no importa si son los verdaderos criminales o no. La injusticia tiñe la sociedad actual, y Rea encuentra talismanes para acosar al Estado por sus artimañas.

El final de “Bajo el ondear de la bandera” expone la inocencia de Miriam y desmantela la fábrica de pruebas ficticias, sin embargo, el hecho sucedió y el dolor prevalece. Desmenuzar la situación no es un acto menor; *Nadie les pidió perdón...* nos lleva por laberintos políticos y burocráticos. Cuando personajes como Miriam no saben bien a bien que decir porque no tienen nada que mencionar sobre aquello que les imputan, estamos frente a un panorama de indecibilidad e indefensión que la escritura documental logra desacatar para poner en evidencia: examinar la vida que ha quedado atrás en virtud de una queja, por lo menos, más justa.

252

Rea escribe sobre umbrales: “no se alcanza a ver quién está detrás de todo esto. El miedo y la revancha son la bruma que impide ver en qué momento se torció la justicia y la veracidad. El sentido del Estado” (2015, p. 35). La periodista pone en entredicho a partir de una radiografía de escritura bien detallada. Utiliza reportes e informes que, reactivados, dan cuenta del montaje impuesto y hacen latente el fracaso, abogados transas, asistentes cómplices, peritos, reporteros y militares coludidos son algunos de los cargos que conforman la mutante mecánica del terror.

Si el Estado busca destruir archivos testimoniales por fuera de sus discursos, es claro que los ecos del abuso no son tan fáciles de borrar. Por su parte, la crónica “Si nos matan a dos les matamos a cuatro”, perfila otro marco analítico para comprender cómo funciona la violencia en México; la sutil estética cosmética homogénea aplicada a ciertos barrios donde la gente sabe que al gobierno no le importan los muertos. Pinta de bardas y plazas o remodelación de parques son algunas de las propuestas de la Secretaría de Desarrollo Social; el municipio invierte ocho mil pesos en pintura para sanitizar su imagen mientras cree lavarse las manos. Mandan a altos funcionarios a inaugurar placas en espacios para socializar, pero no hacen nada si “las piedras se convierten en balas” (p. 60). Este pequeño fragmento expone el hipócrita integrista poblacional del gobierno: la violencia puede lograr objetivos y ocultar represalias. Nos encontramos ante un dispositivo que involucra distintos tipos de mentiras y engaños para burlar la esperanza del pueblo.

Ante la sistematización rentable de la muerte, la autoridad, siempre fiel a su conveniencia corporativa, abandona al pueblo desde promesas baratas, pues lo único que anhela es demostrar que está trabajando:

Edificaron las casas con materiales de desecho de las maquilas, como cartón, lámina y esqueletos de colchón viejo; trazaron caminos en las estrías del cerro, robaron cables para no tener luz y con palos secuestraron pipas para tener agua potable; en un suelo que se desmontaba como galleta, los cimientos fueron neumáticos viejos. Los caseríos brotaban en zonas sin pavimento ni drenaje (Rea, 2015, p. 51).

En su trabajo archivístico literario-periodístico, Rea inspecciona patrones operativos a cargo de las instituciones en donde la soberanía queda adulterada en tanto categoría jurídico-política para ser un símbolo falseado. La verosimilitud, sin enclaves, es despojada ante un catálogo sutil que busca silenciar los efectos de la brutalidad. Cuando la penuria de unos es la fuerza de otros, es mejor que nadie comprenda qué es lo que sucede. A las instancias oficiales no les conviene que la opacidad de los acontecimientos disminuya, al contrario, prefieren que lo indecible crezca. La muerte del pueblo y los abusos restan al matiz de la configuración ciudadana autónoma: desde el autoritarismo aparece una ausencia absoluta legal cuando el silencio es un arma para la dominación y cosificación, pero dicho silencio puede aminorar con la crónica.

Aunque el gobierno no quiere responder al asalto de la agresividad latente, las familias, con ingenio, buscan a como dé lugar la manera de resolver los sucesos. A pesar del esfuerzo colectivo, Rea indica cómo el poderío en turno no cesa en sus intentos por “desarticular cualquier movimiento social disidente y encaminarlo al clientelismo político” (2015, p. 106). El Estado, no contento con su ineptitud, busca boicotear a la oposición.

Para dar constancia del argumento, valoro la posibilidad de sostener que los fragmentos citados de Rea (2015) dialogan con lo dicho por Cristina Rivera Garza (2011-2019). En primer lugar, en *Dolerse. Textos desde un país herido* (cuando a partir del gobierno de Felipe Calderón la llamada “guerra contra el narco” ya había cimbrado el país), Garza (2011) previene que la sociedad mexicana no puede negar los sucesos:

¿Cómo evitar tanto el morbo como la indiferencia cuando se trata del dolor ajeno? ¿Qué hacer para transformar el acto de ver un cuerpo destrozado (en la calle, por ejemplo) en algo que no sea puro voyeurismo o vacía fascinación? [...] ¿Cómo evadir el shock comercial de la violencia y tocar, y trastocar si es del todo posible, el mundo de los sufrientes? No se trata, por supuesto, de cerrar los ojos o apagar el televisor. La solución no consiste en hacer como si esto (esto que es la violencia en el mundo contemporáneo) no estuviera pasando (Garza, 2011, pp. 41-42).

Hemos dicho que el archivo, más que un repositorio, puede aperturar terrenos inclasificables para combatir al olvido institucionalizado. Para horadar en dicha potencia, en términos del desacato, es útil referir a *Los muertos indóciles. Necroescrituras y desapropiación* —libro donde aparece la noción de *escrituras de la desapropiación*. Cristina Rivera Garza (2019) exhibe la dificultad de hablar sobre el dolor y procesar el duelo, atiende al resquicio y cava profundo en la idea de sujeto individual con miras a la escritura colectiva:

Las estrategias de *desapropiación* se mueven hacia lo propio y hacia lo ajeno en tanto ajeno, rechazando necesariamente el regreso a la circulación de la autoría y el capital, pero manteniendo las inscripciones del otro y de los otros en el proceso textual [...] Se trata de escrituras que exploran el adentro y el afuera del lenguaje, es decir, su acaecer social en comunidad, justo entre los discursos y los decires de los otros (p. 25).

254

Para establecer mejor la correspondencia entre la producción literaria de Daniela Rea (2015) y Cristina Rivera Garza (2011-2019) desde el horizonte *necropolítico*, considero pertinente el antecedente mencionado por Lucila Navarrete Turrent (2025). La académica subraya cómo no son inéditas las producciones relacionadas con oleadas de alegatos enlazados al arte: ecos, que desde los años ochenta y noventa buscaron hacer notorio el fallecimiento del Estado: “manifestaciones artísticas acompañadas por el activismo, cuyas demandas indagan en la incertidumbre que arrastra al sujeto contemporáneo a lidiar con la violencia, la impunidad y la muerte circundantes” (p. 110). La perspectiva de Turrent encomia a investigar desde el interior las propuestas de un mismo trayecto práctico.

Además de involucrar a la escritura desde el activismo, Turrent encauza bien la categoría *desapropiada*, y explica su potencia política refiriéndose a esta como: “apuesta por la articulación de una lengua otra desde y para los muertos, una lengua para procesar el duelo y colectivizar la palabra” (p. 111). Por ahora, lejos de analizar la diversa obra de Cristina Rivera Garza, bosquejo que el abordaje sobre *escrituras de la desapropiación* es eficiente para entender algo: si el lenguaje de la violencia ya no alcanza, es preciso desarrollar otras derivas de archivo.

Las autoras testean la potencia de la palabra. Por su parte, Garza averigua en la “producción textual que, alerta, emerge entre máquinas de guerra” (2019, p. 28). En el caso de Rea, lo que hace es abrazar la lengua pública de los sufrientes, al evidenciar regímenes de autoridad. Nos encontramos ante una dupla de escritoras que —tal como propone Mbembe (2011)— invitan utilizar el archivo entendido en términos del desacato.

Ratificar que Daniela Rea protesta ante las voces del horrorismo mexicano y proponer que lo hace *desapropiadamente* no es irrelevante: sus crónicas abren paso a escrituras afectadas y nos llevan ahí, donde la tortura perturba la psique de las personas con tal de que hagan lo solicitado, al tiempo que le otorga voz a la indefensión. Observo cómo el trabajo realizado en *Nadie les pidió perdón...* vincula los procesos dialógicos igual que lo expresado por Garza:

Lo que pasa fuera de la página y lo que pasa dentro de la página tienen, ahora más que nunca, una relación concreta y directa con la producción de valor social. ¿Qué haremos, los escritores, con este poder? ¿Cuál es el papel de la escritura tanto en términos culturales como políticos, en una era en la que el trabajo inmaterial —el trabajo con y desde el lenguaje, la invención, el conocimiento— es el factor fundamental en la producción del valor? En plena era del semio-capitalismo, ¿pueden los escritores imaginar y producir una práctica lingüística capaz de generar un mundo alternativo a la dominación patriarcal? (2019, p. 21-25).

255

Declaro que Daniela Rea contesta a los cuestionamientos mencionados en la cita anterior por Garza. Rea caminó, entrevistó e instauró otros estados del habla comunitaria a partir del documento inmóvil: gestos, miradas, susurros y semillitas son parte de lo enunciado dentro del archivo. Por añadidura, la relación entre autoras contiene alcances ventajosos donde existe la conjunción imaginativa de la investigación minuciosa. Ambas autoras operativizan la hipótesis inicial: atender al *archivo* cuando *desacata* y hace frente a la condición *necropolítica*. Si la escritura reclama espacios de enunciación, el asunto no termina. A modo de conclusión, en el siguiente apartado, aparecen señalamientos no definitivos cuya intención es abrir la discusión constructiva.

Agenda: restituir el archivo hacia una práctica política del cuidado

Siguiendo a Achille Mbembe (2011), el archivo no es un espacio pasivo de memoria, sino un dispositivo activo que produce legibilidad para algunas vidas y opacidad para otras. En suma, abordar la violencia contemporánea desde el archivo implica reconocerlo como una tecnología central para desobedecer a la necropolítica.

Cuando Mbembe (2020) entreteje el documento pétreo para pensarlo en permanente composición, refiere a cómo el archivo es restituyente al dialogar con el

presente. Los fallos del archivo —expedientes incompletos, clasificaciones ambiguas, testimonios desplazados— no son meras deficiencias técnicas, sino efectos estructurales de un régimen de poder que opera mediante el borramiento. En los contextos donde la violencia estatal es normalizada, la desaparición del cuerpo no solo suspende el duelo, sino que reinscribe a los sujetos en zonas de indistinción jurídica y simbólica. Proponer concordancias entre fragmentos de archivo no promete verdad: entrega restos, memorias y administra silencios.

La violencia contemporánea es porosa e incontrolable. No obstante, fetichizar su carácter indecible no ayuda: el desafío radica en exponer sus estructuras. Aceptar a la violencia como un fenómeno indecible, anula límites y condiciones de posibilidad interrogatorias. En corolario, la hipótesis de archivo manifestada en este artículo, a partir del posicionamiento de Mbembe (2011-2020) permitió afirmar que, si bien el dolor existe, eso no significa que es nuestro destino. Desde esta perspectiva, el análisis fue organizado para plantear cómo la escritura literaria-periodística configura prácticas de intervención sobre el archivo necropolítico, no para completarlo ni corregirlo, sino para exhibir sus límites y tensar sus lógicas.

256

Para proceder desde el gesto anterior y hacer rendir un enfoque crítico, este artículo organizó el análisis entendiendo la creación literaria lejos de pretensiones cerradas a la parafernalia inventiva para ubicarla desde su potencia para horadar en el lenguaje. Desde Rea y Rivera Garza fue posible una posición metodológica: en lugar de aceptar definiciones clásicas, las escritoras mexicanas amplían las interpretaciones disponibles sobre la violencia. Ambas entienden el lenguaje en crudo, sin exclusivas ante la institución memorística, y declinan cada palabra para reclamar quién, qué existe o merece hablar desde el espacio público.

Daniela Rea y Cristina Rivera Garza dan cuenta de lo dicho por Mbembe al sondear en aquello que el archivo no puede contener. Es en tal quiebre —entre documento y resto, entre registro y ausencia— donde su escritura abre la posibilidad de una memoria que no reproduce la violencia soberana, sino que la confronta, manteniendo abierta la pregunta y las condiciones políticas que hicieron posible su aparición. Por lo tanto, a partir de los tres autores, hemos concretado el objetivo anunciado: observar el rol de la escritura literaria, el archivo y las escrituras desapropiadas en la producción de estrategias lingüísticas calificadas para enfrentar y exceder a las narrativas autoritarias.

No existen antidotos contra la violencia aniquiladora, pese a nuestra situación, necesitamos replantear los organismos legales del documento: el archivo contiene voces y experiencias de quienes buscan justicia. Los procesos de investigación exigen marcos inéditos para clasificar, pero trascender al resentimiento; en consecuencia, resulta elemental para impulsar dimensiones irreductibles y multicausales, tal como lo manifiestan los autores citados.

Cuando miles de personas pierden la vida y se vuelven insustanciales, como fantasmas, reproducir escrituras ajenas al Estado puede ser una vía para contrarrestar la violencia. A modo de posibilidad de investigación, sostengo que aunque no podemos prever lo que nos depara en nuestro país herido, sí podemos comenzar a esbozar terrenos de diálogo. Frente a este panorama, es posible ofrecer conclusiones aproximadas que aperturen la discusión a una ética del cuidado:

El espacio social ocupado por poblaciones marcadas por el sufrimiento puede permitir que los relatos atraviesen los códigos culturales rutinarios para expresar un contra discurso que asalta e incluso quizá debilita el significado aceptado de las cosas como son. A partir de estas experiencias tan desesperadas y derrotadas pueden surgir relatos que exigen un cambio que altera por completo los lugares comunes, y en ocasiones pueden hacer que este cambio se dé —tanto al nivel de la experiencia colectiva como al nivel de la subjetividad individual—. (Das y Kleinman, 2001, p. 22).

El desafío está en acercarnos a la proyección de prácticas solidarias: si toda operación archivística nace desde el despojo, es importante, por tanto, desarrollar una responsabilidad ética frente a aquello que se conserva y lo que se excluye. La ética del cuidado introduce una pregunta central: ¿cómo aproximarse a los restos y huellas de la violencia sin reproducir las lógicas extractivas que sostienen la neopolítica?

La acción concreta puede hacer visible la injusticia, restituir nombres, cuerpos y redes de apoyo. No debemos hipotecar el lenguaje, hace falta aprender: *desaparecido o violentado* es un lugar de sensibilidad y enunciación. Así, la ética del cuidado permite pensar la escritura literaria-periodística como una forma de intervención archivística que no busca totalizar ni cerrar, sino acompañar lo fragmentario, respetar los silencios y sostener la memoria como práctica común. En este cruce, el *desacato archivístico* no se concibe únicamente en tanto oposición al mandato institucional, sino también como un gesto ético orientado a no violentar nuevamente aquello que la violencia ha dañado.

Mientras las instituciones mantienen un pacto de silencio, es necesario trascender la coyuntura delictiva: cuando la violencia brota, exigir justicia nos ubica en un acto de cuidado genuino. Abonar a la coalición apremia: urge procurar formas de abordar la memoria colectiva para, sin victimización ni resignación, defendernos del Estado y abocarnos a la construcción de espacios de cohabitación. Desacatar textualmente al imperativo de la violencia en México es combatir la amnesia del país.

Referencias

- Cavarero, A. (2009). *Horrorismo: nombrando la violencia contemporánea*. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Das, V., & Kleinman, A. (2001). "Introduction". En V. Das, A. Kleinman, M. Lock, M. Ramphela, & P. Reynolds (Eds.), *Remaking a world: Violence, social suffering, and recovery* (pp. 1-30). University of California Press.
- Foucault, M. (2004). *Seguridad, territorio, población*. FCE.
- Rivera Garza, C. (2011). *Dolerse: textos desde un país herido*. Surplus.
- Rivera Garza, C. (2019). *Los muertos indóciles: necroescrituras y desapropiación*. Penguin Random House.
- Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. Melusina.
- Mbembe, A. (2020). "El poder del archivo y sus límites". *Orbis Tertius*, 25(2), 1-7. <https://doi.org/10.24215/18517811e154>
- Navarrete Turrent, L. (2025). "Muerte y lengua en *Los muertos indóciles* (2019) de Cristina Rivera Garza". *Sarance* (54), 107-124. <https://doi.org/10.51306/ioasarance.054.06>
- Rea, D. (2015). *Nadie les pidió perdón. Historias de impunidad y resistencia*. Urano.
- Reguillo, R. (2012). "De las violencias: Caligrafía y gramática del horror". *Desacatos* (40), 33-46. <https://doi.org/10.29340/40.254>
- Wittgenstein, L. (1917, 9 de abril). "Carta a Paul Engelmann". En P. Engelmann, *Letters from Ludwig Wittgenstein: With a memoir* (1967, pp. 20-21). Basil Blackwell.

Gobernanza metropolitana y participación ciudadana en México

Metropolitan Governance and Citizen Participation in Mexico

Luis Téllez Arana*

Fecha de recepción: junio 5 2025

Fecha de aceptación: marzo 10 2026

Resumen:

La participación ciudadana para la gobernanza metropolitana ha recibido una atención limitada en la literatura especializada, debido sobre todo al dominio del enfoque de la gobernanza cuyo locus de análisis son las redes de multiactores en las metrópolis (Arellano y Rosiles, 2021; Díaz, 2022; Navarrete, Guevara y Demerutis, 2020; Ramírez, 2012). Así, como primera exploración del tema se propone detectar la oferta legal de figuras de participación sobre asuntos metropolitanos y analizar sus diseños respecto a su potencial democratizador. Desde una metodología cualitativa se armó una base de datos con información de estudios especializados, legal y de transparencia; detectando 25 figuras diferentes ofertadas en arreglos metropolitanos. El potencial democratizante se analizó desde las dimensiones de inclusividad, empoderamiento y deliberación. El resultado es que son pocas las figuras que escalan el potencial democratizador, aquellas más exclusivas empoderan más, mientras que las más inclusivas empoderan menos y la mayoría no favorece la deliberación. La conclusión es que la oferta legal de figuras de participación ciudadana metropolitana en México presenta limitaciones a su potencial democratizador.

* Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Tonalá, México. email: luis.tellez7168@academicos.udg.mx

Palabras clave:

gobernanza metropolitana; gobiernos mexicanos; participación ciudadana; democracia participativa; diseño institucional

Abstract:

Citizen participation in metropolitan governance has not been studied enough due to the primacy of the classical approach to governance, that has as its object study the networks of actors in the metropolis. Therefore, this document detects the legal offer of citizen participation for metropolitan agendas and analyzes its potential for democratization. Through an exhaustive search in different sources of information including specialized studies, transparency and legislation, 25 different figures offered for citizen participation for metropolitan governance were detected. The analysis of the legal offer was made from three dimensions of inclusivity, deliberation and empowerment. The result is that the less inclusive figures tend to be more empowering, and those more inclusive figures tend to be less empowering. Most of the figures favored the election and negotiation more than the deliberation. The conclusion is that the legal offer to citizen participation for metropolitan governance in Mexico, presents limitations to its democratizing potential.

Keywords:

Metropolitan Governance; Mexican Governments; Citizen Participation; Participatory Democracy; Institutional Design

I. Introducción¹

México avanza aceleradamente hacia la urbanización, para 2050 cerca del 80% de su población vivirá en zonas urbanas (UN-Habitat, 2022); por tanto, los desafíos a este fenómeno se visualizan enormes desde todos los frentes sociopolíticos para atender problemas y necesidades de planeación, movilidad, medioambiente, agua, salud, etc. La perspectiva del gobierno de las urbes problematizado desde el régimen político federal y democrático mexicano del que emergen sus zonas metropolitanas, supone la existencia de gobiernos locales con autonomías y responsabilidades excluyentes, acaparados por la misma mancha urbana; lo que ha demandado arreglos institucionales de gobernanza metropolitana para propiciar

¹ El artículo forma parte del proyecto de investigación en desarrollo “Participación ciudadana en la gobernanza metropolitana de México”.

soluciones eficientes y democráticas a problemas y necesidades comunes (Díaz, 2022; Ramírez, 2012).

Si bien, desde el 2016 se formalizó mediante la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) una visión central o general sobre la gobernanza metropolitana, de manera previa los gobiernos locales y la comunidad académica venían aplicando esfuerzos para responder a las necesidades de las grandes urbes mexicanas. Varios arreglos legales de coordinación metropolitana surgieron desde finales del siglo XX para gobernar las respuestas a los problemas y necesidades metropolitanos; también, se fue conformando una comunidad epistémica interesada en estudiar al fenómeno metropolitano y las respuestas en atención (Arellano y Rosiles, 2021; Díaz, 2022; Navarrete, Guevara y Demerutis, 2020; Ramírez, 2012).

En ambos casos, gobierno y academia se han adaptado a la guisa de la gobernanza para encontrar sus respuestas y desarrollar sus análisis. La gobernanza es considerada un medio para sobrellevar la coordinación entre gobiernos —como en el caso del federalismo mexicano—, así como para facilitar a la ciudadanía que participe en la toma de decisiones en beneficio de su población (Lefèvre, 2005, pp.228-230). Así, desde que se originaron los arreglos metropolitanos se gestó la preocupación por incorporar a la ciudadanía en su gobernanza, creando los canales de comunicación y participación con la ciudadanía. No obstante, los estudios académicos acerca de la gobernanza metropolitana atienden poco o de manera secundaria estas figuras legales, interesados en mayor medida en las relaciones intergubernamentales, sus políticas y el financiamiento (Arellano y Rosiles, 2021; Córdoba y Romo, 2022; Demerutis, 2020; Díaz, 2022; Eibenschutz y González, 2009; Ramírez, 2012).

Estos estudios observan una tendencia a la alza de los arreglos metropolitanos, tales como los institutos de planeación o de servicios a la “ciudadanización” (Córdoba y Romo, 2022, p. 216), o aquellos que gestionan la “apertura de espacios hacia la ciudadanía” (Demerutis, 2020 p. 144). Generalmente, estos arreglos conducen al “consenso de todos los sectores de la sociedad” (Córdoba y Romo, 2022, p. 217) o a la “gobernanza pluralista” que “logra un equilibrio de intereses” donde los ciudadanos pertenecientes a la llamada sociedad civil “son tomados en cuenta en los procesos de toma de decisiones” (Demerutis, 2020, p. 145). No hay, sin embargo, conclusiones sólidas acerca de tal consenso, y además, se observan condiciones normativas institucionales cuestionables, como por ejemplo, quiénes, cómo y hasta dónde se permite la participación, es decir, características clave de una efectiva ciudadanización metropolitana. Conclusiones como estas se desprenden, en lo fundamental, del análisis de la gobernanza metropolitana centrada en redes multiactores, y abordan secundariamente las modalidades de la participación ciudadana.

Por tanto, se propone debatir esta tendencia en términos del análisis de la participación ciudadana y de las condiciones formales para posibilitar su democratización. De esto, se desprenden tres cuestiones para compensarse: i) cuáles figuras formales de participación ciudadana han sido aplicadas para la participación ciudadana en la gobernanza metropolitana, ii) cuáles son sus diseños concretos, y iii) qué potencial democratizador tienen. El artículo busca detectar y analizar la oferta legal de participación ciudadana en asuntos metropolitanos de México para conocer sus diseños y potencial democratizador. Para ello, se aplica una metodología cualitativa de corte descriptiva, y se construye una base de datos detectando 25 figuras diferentes ofertadas para la participación ciudadana metropolitana que son analizadas en sus dimensiones de inclusividad, empoderamiento y deliberación.

El artículo tiene seis apartados, el primero de introducción; el segundo expone el marco referencial de la gobernanza a la participación ciudadana; el tercero describe la metodología y propuesta de análisis; el cuarto describe la oferta legal de participación ciudadana para la gobernanza metropolitana; el quinto analiza los diseños de la participación ciudadana para la gobernanza metropolitana; y el sexto concluye.

II. De la gobernanza a la participación ciudadana metropolitana

En México, el estudio de la participación de la ciudadanía para la gobernanza metropolitana se ha realizado mayormente desde la perspectiva de la gobernanza, desde la cual se conciben redes por encima del centrismo y las jerarquías del gobierno, para coordinar a las relaciones gubernamentales e incorporar actores sociales a la gestión y las políticas públicas, y que supone una ampliación de espacios de influencia pública que resultarían oportunos para que la ciudadanía participe (Heinelt, 2018, pp. 1-2). Con ello, el locus empírico y analítico de la gobernanza es la red, y la participación ciudadana queda subsumida a dicho objeto.

La aplicación de la gobernanza podría ser una de las razones por las cuales la participación ciudadana reciba poco interés. De cierta forma, esta perspectiva ha desplazado la posibilidad de aplicar una visión más analítica al objeto de la participación ciudadana. Bajo una lupa crítica, se ha señalado que la visión clásica de la gobernanza al subsumir a la participación ciudadana metaboliza su lenguaje para atribuirlo a las redes (Bevir, 2006); provocando que, en ocasiones, al analizar redes de gobernanza metropolitana, con solo incorporar espacios de ciudadanía, en automático se les adjetive de participativas o ciudadanizadas. Conclusión que debe tomarse con cautela pues el uso indiferenciado de estos conceptos objeto

de la participación ciudadana, llevaría a utilizarlos en procesos que no alteran sustantivamente la toma de decisiones pública, reproduciendo exclusiones y simulaciones, y vacían su espíritu suplantando su interés original (Bevir, 2006).

En vías de subsanar este déficit, se ha propuesto a la gobernanza democrática o participativa, que plantea que a una red deben asegurársele medios institucionales de gobernanza tutelados por el gobierno que procuren y exalten valores democráticos al conjunto de sus arreglos o acuerdos, pues es de esperar que no se desarrollen en automático (Sorensen y Torfin, 2017); como encausar redes con actores afectados e interesados de grupos representativos, que se les empodere, alcanzar decisiones conjuntas y forjar vínculos entre y con las instituciones (Sorensen y Torfin, 2017). Así, los mecanismos de participación ciudadana acoplados en arreglos formales de gobernanza, como canales complementarios, potenciarían las exigencias democráticas (Heinelt, 2018).

La versión de la gobernanza democrática ofrece elementos para analizar a la participación ciudadana dentro de la gobernanza metropolitana. No obstante, esto supone sostener la lente amplia sobre la red de gobernanza gravitante en políticas, planes o servicios metropolitanos, omitiendo los detalles que interesan a la crítica y análisis de la participación ciudadana². Con esto no se subestima la primera visión, en su lugar, la propuesta es asumir una más específica sobre la participación ciudadana útil para analizar a más detalle los potenciales democratizadores de la oferta legal empleada para tal fin. En breve, es analizar las ramas sin descuidar el bosque de la gobernanza metropolitana democrática; aunque, más claramente, es analizar uno de los tantos árboles del bosque de la democracia participativa en México.

El enfoque de la participación ciudadana se utiliza para analizar los mecanismos formales que la posibilitan para la gobernanza metropolitana del país. La vasta experiencia de nuestro país en la materia configura hoy todo un campo práctico y de estudio en torno a ese objeto, y no es el propósito de este trabajo profundizarlo y discutirlo, sino buscar centrar la atención en tres aspectos de su interés, que Fung (2006, p. 67) enmarca sobre quiénes, cómo y hasta dónde las reglas permiten ciudadanizar las decisiones.

Normativamente, la participación ciudadana advierte sobre eventos significativos para hacer realidad valores democráticos que justifican la deseabilidad de incorporar a la ciudadanía en decisiones públicas (Cunill, 1997, pp. 15-18). En su debate se aglutinan los déficits de la democracia en su forma representativa pura y la actual crisis de sus instituciones, para desafiar su capacidad de transformar realidades que le son adversas y procesar voces diversas de personas afectadas

² Por ejemplo, para la gobernanza democrática no sería relevante determinar el grado en que un solo mecanismo de participación fomenta la inclusividad, sino que debería evaluarse al conjunto del sistema o red, con lo que se descuidan los detalles del primer interés.

mediante decisiones vinculantes (Pateman, 1970, Dryzek, 2000). La visión más crítica se preocupa por la inevitable relación de subordinación de formas representativas y sociales injustas, haciendo a la participación ciudadana un fin que induce relaciones Estado-sociedad inclusivas, deliberativas o vibrantes que aseguran la soberanía y autonomía popular (Barber, 2020; Macpherson, 2003). Las respuestas se empaquetan en la democracia participativa y sus variantes deliberativas y directas que justifican una participación ciudadana más profunda, especialmente por vías formales para lograr sus anhelos democráticos de empoderamiento, cultura cívica, igualdad, justicia u otros (Fung y Wright, 2001).

La aplicación analítica de la participación ciudadana para procesos que implican relaciones ciudadanía-gobierno orientadas a provocar decisiones públicas, es de utilidad para revelar los procesos y resultados (Fung, 2006; Parés, 2009; Michels, 2011; Pape y Lerner, 2016; Brown, 2018; Pogrebinschi, 2018). Para observarlo suelen aplicar análisis que permitan balancear el potencial de realización, de entenderlos, contextualizarlos y explicarlos (Font, Della Porta y Sintomer, 2014). Los mecanismos de participación ciudadana suelen analizarse en función de propósitos democratizadores, así como de otros propósitos, como los de las políticas bajo las cuales se practican, incluso de sus actores, de sus relaciones y su entorno (Parés, 2009; Michels, 2011; Pape y Lerner, 2016).

Por supuesto, resultaría de gran utilidad las múltiples perspectivas de análisis para aplicarlas a los esfuerzos de atraer a la ciudadanía a las decisiones públicas en metrópolis. Una ruta señalada por esta abundante literatura es comenzar por los diseños formales (Lowndes y Pratchett, 2009), los cuales en principio marcan las condiciones legales para participar y señalan las reglas y posibilidades permitidas de la participación (Lowndes y Roberts, 2013). La participación ciudadana mediada por reglas formales para la gobernanza metropolitana manifiesta el entusiasmo de los gobiernos por conectar a la ciudadanía con sus decisiones haciéndolas más abiertas, incluyentes y cercanas (Blanco, Lowndes y Salazar, 2022). Sin embargo, los estudios muestran una tendencia limitada de las reglas para concretar sus anhelos (Lowndes y Pratchett, 2009), incluso se instrumentalizan para controlar o simular la participación, evitando el cambio de los procesos de decisión y reforzando desigualdades de acceso y empoderamiento (Schneider y Welp, 2015; Pogrebinschi, 2018). Esto lleva a discutir que las reglas formales no son neutrales y que sus diseños, entendidos como los contenidos concretos de los mecanismos, determinan si potencian o constriñen su potencial de ciudadanizar y democratizar los espacios dedicados a la participación (Lowndes y Pratchett, 2009; Lowndes y Roberts, 2013).

Para aplicar este debate a la oferta formal de participación ciudadana en zonas metropolitanas (ZM), se propone abordarlos mediante el análisis del potencial democrático de los diseños insertos en marcos legales metropolitanos en tres

dimensiones: inclusividad, deliberación y empoderamiento. Las tres dimensiones se consideran cruciales para la mejora democrática, y permiten mostrar posibles ampliaciones de participación al modelo representativo de la democracia (Chwalisz y Česnulaitytė, 2022; Fung, 2006; Fung y Wright, 2001; Brown, 2018; Smith, 2009).

2.1. Inclusividad

Las perspectivas participativas y deliberativa aceptan la imposibilidad de agrupar a toda la ciudadanía en procesos de decisión pública (Brown, 2018). En este sentido, importa quién participa. Por un lado, se debate la cantidad de espacios ofertados legalmente para asegurar cierta cantidad de participantes posibles, así como, que esos espacios reflejen los intereses de todos los sectores o grupos de población. Al privilegiar la inclusión de grupos habilitados para participar, como miembros de grandes empresas, organizaciones y asociaciones y sub-élites bien educadas y experimentadas, puede conducirse a la captura de intereses privados que suelen influir más efectivamente que los menos habilitados (Sorensen, 2006, p.104). Así, la representatividad de los grupos sociales convocados a ocupar los espacios es relevante más no suficiente. La representatividad opera como espacio para asegurar que personas hablen o actúen en nombre de quienes no están, pero también funciona como forma de exclusión (Brown, 2018). Por lo tanto, se requiere inclusividad, que es asignar presencia directa de los afectados en los procesos de decisión, especialmente aplicar medidas que reduzcan o neutralicen las desigualdades que tradicionalmente afectan negativamente los niveles de participación entre grupos sociales debido a la clase social, género, nivel educativo u otras, asociados a bajos niveles de participación (Smith, 2009).

265

2.2. Deliberación

La comunicación en el proceso de decisión pública es una preocupación clave para la perspectiva deliberativa (Fung, 2006). La forma de comunicación resuelve dudas sobre cómo se participa, en los procesos suelen definirse reglas que pueden aislar unas voces de otras, omitir oportunidades de voz a los afectados, o ignorar información relevante, que conlleva vaciar de sentido democrático a la partición. La deliberación subraya como cuestión fundamental, la posibilidad de identificar alternativas de solución en torno a los intereses de un colectivo, basados en una serie de supuestos ideales sobre la revisión de la información más completa posible, el diálogo cara a cara de todas las voces, criterios comunes para evaluar todas las opciones de acción, y la disposición de atender las visiones de los demás

con miras a un entendimiento o decisión común (Bone, Crockett y Hodge, 2006; Chwalisz y Česnulaitytė, 2022).

2.3. Empoderamiento

La tercera preocupación refiere a la influencia de la ciudadanía sobre la toma de decisiones públicas. La pregunta sobre hasta dónde se participa ayuda a identificar problemas de los diseños legales, muchas veces la invitación a la ciudadanía se instrumentaliza para legitimar decisiones previamente asumidas en otro lugar, o bien, sus opiniones quedan sin efectos respecto a la de otros participantes (Smith, 2009, p. 20). Cuando la ciudadanía siente que su voz no tiene efectos, se decepciona, desconfía y critica al proceso. El empoderamiento es crucial, refiere a la posibilidad de que la ciudadanía tenga influencia y control efectivo sobre elementos significativos del proceso de toma de decisiones (Smith, 2009, p. 26); es que las decisiones tomen en cuenta las recomendaciones ciudadanas y se actúe en consecuencia (Chwalisz y Česnulaitytė, 2022, p. 26).

III. Metodología y propuesta de análisis

Con el avance del fenómeno metropolitano los gobiernos de México fueron introduciendo arreglos y acuerdos institucionales para promover la coordinación y cooperación de los actores de gobierno y sociales en zonas urbanas cuyos municipios forman parte de la misma aglomeración (Díaz, 2022, pp. 45-55). Para la perspectiva institucionalista los diseños de los arreglos formales son sustantivos debido a que buscan avanzar la institucionalización de la gobernanza metropolitana (Díaz, 2022). En este sentido, para buscar los diseños legales de participación a estudiar se tuvieron los siguientes criterios:

1. Arreglos institucionales formales con objetivos de gobernanza en más de un municipio que sean conurbados, y que obliguen colaboración o cooperación entre diferentes gobiernos para planes, políticas, programas o servicios;
2. Que dentro de estos arreglos existan modalidades formales de participación ciudadana;
3. Que se cuente con evidencias de su existencia y que esté disponible su información reglamentaria (ley, norma, reglamentación, etc.).

Primero, para identificar la existencia de estos arreglos se realizó una base de datos a partir de una búsqueda en estudios especializados impresos y electrónicos, y en buscadores con combinaciones de palabras clave de las 74 ZM reconocidas por la LGAHOTDU y de cada entidad federativa con gobernanza / metropolitana verificando en medios oficiales; luego se aplicaron los criterios por caso para descartar arreglos que no correspondieran, por ejemplo por ser urbano-municipal; finalmente, se realizó una base documental mediante búsqueda y recopilación de información documental sobre los casos identificados dentro de páginas oficiales y transparencia gubernamental, estudios especializados y medios oficiales, tanto de reglamentaciones como adicional. Con esto, se realizó una segunda base de datos que capturó literalmente la información del diseño reglamentario tanto del arreglo institucional (objeto, tipo de arreglo³, cobertura, agenda, y otra), como del diseño institucional del mecanismo de participación ciudadana para cada dimensión tal como se precisa más adelante, que luego fue codificado en la categoría correspondiente, así como, por el tipo de mecanismo (consejo, espacio unipersonal, contraloría, observatorio o consulta pública). Así, se detectó la oferta de participación ciudadana para la gobernanza metropolitana (Tabla 1).

³ Sobre el tipo de arreglo institucional, se observaron arreglos centralizados, de coordinación intermunicipal y agencias metropolitanas, siguiendo a Tomàs (2020).

Tabla 1. Oferta institucional de espacios de participación ciudadana para asuntos metropolitanos en México

	Nombre	Arreglo institucional	Cobertura según Zona Metropolitana	Estado(s)	Agenda	Vigencia
CONSEJOS CIUDADANOS						
1	Consejos Consultivos de los Programas Metropolitanos	Centralizado federal	Todo el país	Federal	Planeación	2016-vigente
2	Consejo Ciudadano del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo (Imeplan)	Coordinación intermunicipal	Guadalajara	Jalisco	Planeación	2014-vigente
3	Consejo Técnico del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA)	Agencia metropolitana	Guadalajara	Jalisco	Agua potable	2013-vigente
4	Consejo Consultivo del Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua Potable (Interapas)	Agencia metropolitana	San Luis Potosí (SLP)	SLP	Agua potable	2006 - Vigente
5	Consejo Consultivo del Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan)	Coordinación intermunicipal	Tampico	Tamaulipas	Planeación	2005-vigente
6	Cuerpo Consultivo del Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana (CECMVT)	Coordinación intermunicipal	Toluca	México	Planeación	2005-2010
7	Consejo Consultivo - Comisión Coordinadora de Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana (COVIT)	Coordinación intermunicipal	Toluca	México	Tránsito y vialidad	1992-1993
8	Consejo Consultivo de Planeación del Desarrollo Sustentable del Instituto Metropolitano de Planeación (Implade)	Coordinación intermunicipal	Veracruz	Veracruz	Planeación	2002-2011
ESPACIOS UNIPERSONALES						
9	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Centralizado federal	Todo el país	Federal	Planeación	2016-vigente

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de información en: DOF (2024), Desarrollo Territorial (2021), Ramírez (2012), Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (2014), siapa.gob.mx (2024), interapas.mx (2024), Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México (1992), Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México (2005), Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz (2007), Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas (2005), Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2011, 2014), imeplan.mx (2024), Rosales y Campos (2021).

La Tabla 1 muestra que México vive un auge de oferta de figuras de participación ciudadana orientadas a democratizar la gobernanza metropolitana, son 25, cada una con un diseño propio de participación que busca ser analizado. Debido al interés en el contenido de los diseños ofertados en los marcos legales, el análisis es sobre todo asincrónico; no obstante, se pondera la ubicación temporal de cada uno. El diseño formal de las figuras se entendió como las reglas contenidas en disposiciones formales que definen quiénes, cómo y hasta dónde se permite la participación; esto facilitó primero la descripción de la oferta de mecanismos —en el siguiente apartado— y luego el análisis del diseño formal en cada dimensión.

Cabe precisar tres limitaciones principales al estudio centrado en el diseño formal que —por alcances metodológicos no se abordan— pero son cuestiones que preocupan a la gobernanza (Díaz, 2022); primero es que al enfoque neoinstitucionalista también le interesan las reglas informales que pueden tener un peso relevante sobre los resultados; asimismo se señala la brecha entre el diseño y la implementación real y sobre esto se apuntan debilidades para capturar actores, acciones, relaciones o comportamiento reales (Lowndes y Roberts, 2013), en este caso se ha buscado corroborar en lo posible aspectos generales sobre la conformación y operación, no obstante el lente de análisis sigue a la regla formal; finalmente, se cuestiona su enfoque en procesos y menos en resultados. Por lo tanto, se reconoce que este análisis constituye un primer paso sobre lo que pueden ser otros en la materia.

Con fines de esquematizar la escala de análisis de cada dimensión, se retoma la propuesta del cubo de la democracia de Fung (2006), debido a su capacidad para facilitar el análisis de diseños. Los contenidos de los instrumentos legales es el insumo, y se describen con fines de categorizarlos, por tanto, el alcance es analítico sin aspirar a una evaluación positivista de implicaciones y consecuencias. Desde esta perspectiva, los diseños aspirarían a profundizar una participación mediante el empoderamiento de la ciudadanía, la inclusión de las necesidades de grupos excluidos de la esfera pública, y la trascendencia a diálogos y debates informados y consensados (Fung, 2006; Smith, 2009; Chwalisz y Česnulaitytė, 2022).

3.1. Propuesta de análisis

Para la dimensión de inclusividad, se analizarán los mecanismos de selección de las personas, debido a que son dispositivos institucionales que otorgan derechos y oportunidades a participar entre los grupos sociales (Smith, 2009; Fung, 2006). Se proponen tres categorías de análisis para la inclusividad: exclusivo, difuso e inclusivo, que se definen a continuación. El mecanismo de selección exclusivo suele priorizar la invitación cerrada a grupos con prestigio, no solo por experiencia y conexión, sino sobre todo por pertenencia a grupos sociales que disponen de re-

cursos —dinero, educación o tiempo; el difuso intenta incorporar a los afectados mediante criterios neutrales, por ejemplo, con convocatorias abiertas pero bloqueadas según grupos, o aplicar sorteos y autoselección; el inclusivo intenta hacer presentes a personas afectadas, especialmente a grupos sociales tradicionalmente marginados de las decisiones públicas (Fung, 2006).

La tabla 2 explica cómo se codificó a cada figura en cada categoría de inclusividad, realizado a partir del diseño de la regla sobre las personas que se convoca o espera que conformen el espacio de participación, respecto a si provienen de ciudadanía, su cantidad y al grupo social que pertenezcan. Por ejemplo, invitar a dos representantes de cámaras empresariales a un consejo de nueve donde los siete lugares restantes son autoridades, muestra que es exclusivo. Así, la dimensión se clasifica revisando la regla formal establecida, teniendo en cuenta que estas permitan suponer que encajan solo en una categoría y hagan evidente de que no encajan en otra.

Tabla 2. Categorías y codificación de las dimensiones para inclusividad

Dimensión	Categoría	Codificación de la dimensión
Inclusividad	Exclusivo	Número menor de participantes ciudadanos en relación con los de gobierno Representación mayor o única de grupos con prestigio
	Difuso	Número tendiente a mayor de participantes ciudadanos en relación con los de gobierno Incorpora algunos criterios de representación bloqueados (para intereses organizados) o abiertos (no es requisito representar intereses organizados y con convocatoria abierta)
	Inclusivo	Número mayor de participantes ciudadanos en relación con los de gobierno Representación adecuada de grupos tradicionalmente excluidos

Fuente: elaboración propia.

Para la dimensión de deliberación, se analiza el mecanismo de comunicación entre las personas priorizado por cada diseño. En el continuo, se cuenta con el mecanismo de expresión donde los espacios brindan oportunidades para manifestar y aportar opiniones, creencias o preferencias, a veces de escucha o de espectadores propicios para recibir información con lapsos de expresión (Fung, 2006); de selección, prioriza la comunicación receptiva de la ciudadanía hacia el gobierno, mediante criterios mayoritarios o ganadores, sin conducción ciudadana o parcial, a veces circulando información (Chwalisz y Česnulaitytė, 2022); de negociación o desarrollo de opiniones, cuando la expresión ciudadana se encamina al desarrollo individual o grupal de opiniones y preferencias, con razonamientos y acuerdos, incluso por negociación, informando y capacitando a la ciudadanía (Fung, 2006); la deliberativa, implica procesos de negociación, pero con oportu-

nidades de reunión cara a cara ciudadanía-gobierno con diálogos facilitados sobre elementos relevantes de la política, para explorar y evaluar las opciones bajo criterios consensados, disponer y procesar información sustantiva, y emitir juicios colectivos con cierto consenso (Bone, Crockett y Hodge, 2006; Smith, 2009). La tabla 3 detalla cómo se codificaron las categorías de deliberación, realizado a partir del diseño de la regla formal de la figura sobre el rol y mecanismo de interacción esperado para la ciudadanía convocada a participar. Por ejemplo, aplicar una encuesta de necesidades evidentemente convoca a la ciudadanía a expresarse y excluye al resto de categorías.

Tabla 3. Categorías y codificación de las dimensiones para deliberación

Dimensión	Categoría	Codificación de la dimensión
Deliberación	Expresión	Se le convoca a recibir, escuchar o exponer información
	Selección	Además de expresión, se le convoca a emitir juicios de y participar de la selección de opciones de política predefinidas
	Negociación y desarrollo	Además de selección, se le convoca a definir o desarrollar opciones de política
	Deliberativa	Además de desarrollo, se convoca a formar criterios de evaluación y a formar un consenso colectivo para procesar una decisión

Fuente: elaboración propia.

Para la dimensión de empoderamiento, se analiza el mecanismo mediante el cual las contribuciones de las personas se transforman en decisiones públicas (Smith, 2009, p. 20). En un continuo, la testificación es cuando las personas solo presencian actos en torno a decisiones públicas, sin emitir contribuciones; la consulta posibilita a la ciudadanía proporcionar contribuciones, pero sin garantías de que influyan las decisiones (Fung, 2006); la colaboración implica algún grado de contribución de acción ciudadana en aspectos operativos sobre elementos de la política; la codecisión aparece cuando la voz y el voto ciudadano es condición en los procesos de gestión o decisión, incluso si la participación posibilita el veto ciudadano para avanzar opciones de acción o política.

La tabla 4 precisa cómo se codificó cada categoría de empoderamiento, se realizó a partir del diseño de la regla formal establecida sobre el objetivo, función o atribuciones del espacio en que se participa en el proceso de decisión y gestión. Por ejemplo, un consejo ciudadano con la función sustantiva de operar consultas públicas en torno a un plan, evidencia colaboración de la ciudadanía, y lo excluye de otras categorías.

Tabla 4. Categorías y codificación de las dimensiones para empoderamiento

Dimensión	Categoría	Codificación de la dimensión
Empoderamiento	Testificación	Se le invita a contemplar la decisión
	Consulta	Se le convoca a formar insumos enviados luego a espacios decisión
	Colaboración	Se le convoca a seguir aspectos operativos o de gestión de decisiones previas
	Codecisión	Se le convoca a determinar o tener veto en decisiones o aspectos fundamentales de la política

Fuente: elaboración propia.

IV. Oferta de participación ciudadana para la gobernanza metropolitana

A continuación, se describe la oferta legal de los mecanismos para luego aplicar el análisis propuesto. La descripción de la oferta se realizará según el tipo de arreglo y mecanismo, por lo que se privilegia iniciar con los acuerdos centralizados y luego con los no centralizados de coordinación intermunicipal y agencias metropolitanas.

4.1. Arreglos centralizados a través de la LGAHOTDU

La aprobación en 2016 de la LGAHOTDU buscó establecer normas e instrumentos de gestión de observancia nacional para ordenar el territorio y asentamientos humanos, siendo clave para la gobernanza metropolitana del país. Esta Ley estableció diversos mecanismos formales de participación ciudadana en el ámbito metropolitano.

Para el ámbito nacional, la legislación contempló el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano como instancia consultiva sobre las políticas nacionales en la materia, conformado con ciudadanía y gobierno; fue integrado hasta 2017. Adicionalmente, en el ámbito estatal estableció los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano como instancias de consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento del desarrollo metropolitano desde los estados y con representación de ciudadanía.

Del ámbito municipal, la LGAHOTDU redefine a las ZM para cubrir a 74 con el 62.8% de la población (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018, pp. 17-19), y propone como principal herramienta de planeación de estas a la figura de los

Programas Metropolitanos (PM) para que construyan mediante coordinación institucional una visión conjunta del uso, ocupación y aprovechamiento del territorio y recursos naturales. También creó a las Comisiones de Ordenamiento Metropolitano como órganos máximos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para conducir la creación de los PM, siendo acompañadas por los consejos consultivos para asegurar la participación ciudadana en el proceso y coordinar las consultas públicas. Hasta entre el 2019 y el 2023 se registran procesos para crear estos consejos, sumando 36 convocatorias de ZM, 22 de estas emitidas en el año 2022.

Por otro lado, la LGAHOTDU adicionó las formas de financiamiento al sistema general de planeación territorial, especificando que, para la gestión de las ZM además se considerarán mecanismos técnicos y fuentes de financiamiento como el Fondo Metropolitano (FM). Desde el 2016, la legislación del FM consideró integrar Consejos para el Desarrollo Metropolitano conformados por autoridades con la opción de participación de actores sociales y privados. Al revisar los registros de instalación de estos consejos, no se observaron casos que incorporasen a la sociedad, pero su diseño institucional le interesa a este análisis. También, establece a las contralorías sociales como mecanismo de vigilancia ciudadana, ampliamente desarrolladas para el Programa de Mejoramiento Urbano, pero escasamente para el FM.

Adicionalmente, la LGAHOTDU reguló a los observatorios ciudadanos que buscan analizar la evolución de los fenómenos socioespaciales y de políticas con la difusión de información en indicadores de resultados. Finalmente, derivó la creación de la Red Nacional Metropolitana (ReNaMet) con participación de la comunidad, que busca transferir conocimientos y buenas prácticas metropolitanas en foros anuales, registrando a 2023 cuatro ediciones anuales.

Finalmente, como forma diferente a la LGAHOTDU está el precedente de la Red Nacional de Observatorios Urbanos Locales (RNOUL) de 2005, impulsada por la entonces SEDESOL; que, para 2007 registró 47 observatorios en 14 estados y en 2019 seguían registrados 19 con solo nueve de carácter metropolitano; y que consideraron formatos ciudadanos y sociales para dar seguimiento a indicadores de vivienda, desarrollo social, medio ambiente y otros (Rosales y Campos, 2021).

4.2. Arreglos no centralizados de gobernanza metropolitana

Previo a la LGAHOTDU, se tienen instituciones para la participación ciudadana en arreglos no centralizados. Con esquemas de agencias metropolitanas en gestión del agua potable y alcantarillado en tres grandes ZM que incorporan ciudadanía; el primer registro es el Servicio de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM), cuya regulación de 1956 como institución pública descentralizada re-

serva espacios de representación social en su Consejo de Administración; el segundo registro es el Sistema Intermunicipal de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) en Guadalajara, creado en 1978 y que en 2013 integra tres formas de participación: su Junta de Gobierno como máximo órgano que incluye representación social, la Comisión Tarifaria para estudios y determinación de cuotas y tarifas con espacios para la sociedad, y el Consejo Técnico Ciudadano de Transparencia como figura ciudadana auxiliar para transparentar e informar sobre la gestión; y el tercero fue el Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua (Interapas) de San Luis Potosí (SLP) de 1996 en cuya Junta de Gobierno contiene representantes de gobierno y ciudadanía y en 2006 adicionó un Consejo Consultivo. Los dispositivos ciudadanos de estas tres agencias metropolitanas registraban operación al cierre de 2023.

Por otro lado, los arreglos de coordinación intermunicipal identificados también contienen oferta de participación. En 1992, la Comisión Coordinadora de Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana de Toluca (COVIT) nace como órgano intergubernamental con un Consejo Consultivo con funciones de decisión y definición de política de vialidad y tránsito; aunque con duración de apenas un año, su diseño institucional es relevante. Entre 2005 y 2010 aparece el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca (CEC-MVT) orientado a la planeación metropolitana, fue acompañado de un Consejo Consultivo.

En 2002 y hasta 2011, en Veracruz se creó el Instituto Metropolitano de Planeación Veracruz-Boca del Río (Implade), donde la ciudadanía participó en dos de sus tres entidades: en su Junta de Gobierno (con la presidencia ciudadana del consejo consultivo) y en su Consejo Consultivo de integración mixta ciudadanía-gobierno para consulta y opinión en planeación. En 2005, aún vigente, apareció el Instituto Metropolitano de Planeación del Sur de Tamaulipas (Imeplan)-solo para municipios de Tamaulipas- con un Consejo Consultivo. En 2010, en Colima se creó el Consejo para el Desarrollo Integral de la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez con posiciones para autoridades municipales y representación de la sociedad, y operando hasta el 2015.

En Jalisco, 2011 fue clave con la Ley de Coordinación Metropolitana, que dio pauta en 2014 al Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana (EOICM) para que naciera el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan). Este incluye dos mecanismos de participación: un consejo ciudadano consultivo para seguimiento y evaluación de asuntos metropolitano; y consultas sociales para elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet) instrumentando tres formatos: foros temáticos, consulta barrial y recepción de contribuciones individuales.

V. Análisis del diseño de la oferta formal de participación ciudadana para la gobernanza metropolitana

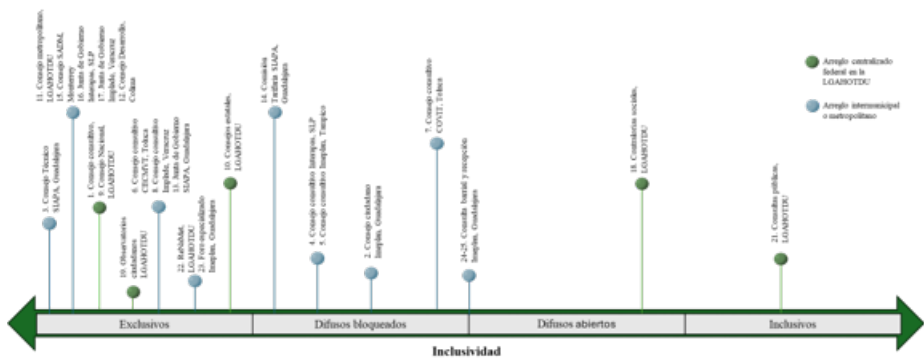
El análisis de este apartado expone todos los mecanismos que a la fecha han sido ofertados de manera formal para la participación ciudadana en ZM; es importante mencionar que algunos programas ya no se encuentran vigentes. El objetivo es hacer un análisis completo que permita tener una perspectiva amplia del estado de la cuestión. Para resolver la duda sobre la vigencia de los mecanismos, remitirse a los dos apartados previos.

5.1. Inclusividad

La Figura 1 muestra que la mayoría de las formas de participación metropolitana invitan a la ciudadanía mediante criterios de selección exclusivos. Están las figuras unipersonales con pocos espacios asignados a la ciudadanía como minoría respecto del gobierno que privilegian la selección por invitación a representación de grupos prestigiosos, tales como, el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la LGAHOTDU que reserva 13 de 44 espacios a grupos sociales provenientes de organismos y gremios empresariales, negocios y patronales; también, los Consejos para el Desarrollo Metropolitano y los Estatales de Ordenamiento Territorial y Urbano de esta Ley, que incluyen asociaciones académicas, científicas, empresariales o profesionistas, y ciudadanos con conocimientos y experiencia.

275

Figura 1. Dimensión de inclusividad para las figuras de participación ciudadana metropolitana



Fuente: elaboración propia a partir del análisis desarrollado en el apartado cuatro del presente basado en el cubo de la democracia de Fung (2006).

A su vez, la Junta de gobierno del SADM Monterrey reserva tres espacios a representaciones de cámaras de comercio, industria y propietarios, y uno a usuarios; el Consejo para el Desarrollo de Colima contempla uno a la cámara de la industria y dos a colegios de ingenieros; los consejos consultivos del Interapas SLP y el Implade Veracruz asignan un espacio ciudadano; y la Junta de Gobierno del SIAPA Guadalajara da dos a la academia e industria, y uno a la presidencia de la asociación vecinal más numerosa. En general, estas figuras no consideran criterios de inclusión, salvo el Consejo Estatal -LGAHOTDU- que dispone la perspectiva de género.

Los consejos ciudadanos (CC) asignan más espacios a la ciudadanía —mayoría respecto de autoridades— pero privilegian invitaciones a personas representantes de grupos prestigiosos o técnicos. En los consejos de los Programas Metropolitanos —LGAHOTDU— se invita a agrupaciones legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos; el CC del CEC-MVT Toluca añade agrupaciones empresariales; el CC del Implade Veracruz concentra representación de mayoría casi total del sector privado y económico —educativo, comercio, industria, servicios, y colegios—, y dos a ciudadanos “distinguidos”, nombrados por cada ayuntamiento; el Consejo Técnico del SIAPA Guadalajara a todos de sus cinco espacios convoca a cámaras industriales, comerciales, colegios de ingenieros y universidad estatal.

Los observatorios ciudadanos —LGAHOTDU y de SEDESOL— también presentan criterios exclusivos al priorizar instituciones de investigación, colegios de profesionistas, organismos empresariales y organizaciones de la sociedad civil; incluso, la LGAHOTDU los configura como consultorías privadas con perfiles técnicos para elaborar los PM. Asimismo, figuras como la ReNaMet y los foros temáticos del Imeplan Guadalajara de participación más numerosa convocan sobre todo a especialistas, cámaras industriales, expertos y técnicos.

Por otro lado, existen figuras con criterios difusos que buscan incorporar la representatividad de nuevos actores bajo selección bloqueada o abierta. La Comisión Tarifaria del SIAPA Guadalajara asigna cinco espacios unipersonales a industria y universidades públicas y privadas y cuatro a representación de asociaciones vecinales por municipio; el Consejo Ciudadano del Imeplan Guadalajara es totalmente ciudadano compuesto por dos titulares de cada municipio bloqueado a representar asociaciones vecinales y civiles, profesionales, empresariales y académicas, garantizando la paridad de género. En casos de CC, del Interapas SLP se invita a agrupaciones del comercio, industria, universidad, usuarios y tercera edad; el del Imeplan Tampico invita directamente a sectores diversos -diez de ciudadanía, seis de privados y cinco de colegios y academia-; el del COVIT Toluca con mayoría ciudadana requiere invitación —obreros, padres de familia, comerciantes, transportistas, industriales, educativos, y otros.

Los criterios difusos abiertos muestran mayor apertura. Las contralorías sociales derivadas de la LGAHOTDU operan con convocatorias abiertas a cuatro residentes del territorio con equidad de género; y los espacios de consulta barrial y de recepción del Imeplan Guadalajara permiten participación abierta mediante mesas y recepción general de propuestas.

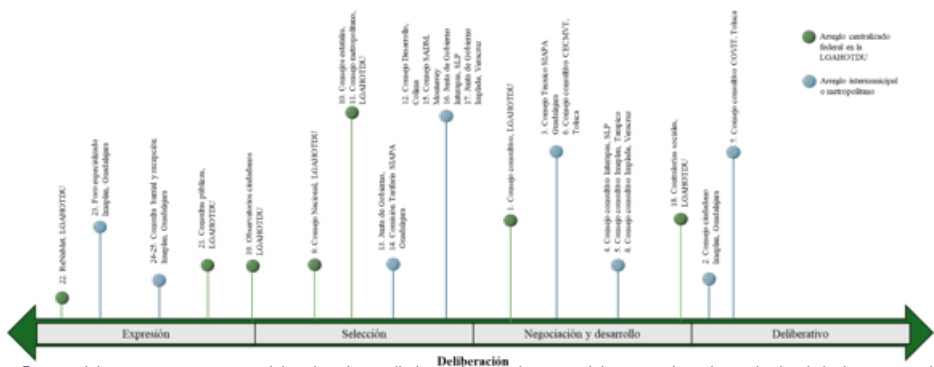
Finalmente, las consultas públicas de los PM —LGAHOTDU— presentan criterios tendientes a la inclusividad, con representatividad y extensión, al recomendar en sus guías oficiales priorizar a jóvenes, perspectiva de género, grupos vulnerables y comunidades indígenas y afromexicanas, además de gremios económicos y académicos; sin embargo, estos son criterios orientativos y no obligatorios.

5.2. Deliberación

La Figura 2 muestra que cuatro formas de participación recurren a la expresión como mecanismo principal de comunicación. La ReNaMet opera mediante congresos, ponencias, y paneles y el Foro especializado Imeplan Guadalajara explica contenidos y propuestas a los invitados, en ambos casos opera la escucha mutua gobierno-ciudadanía. Las consultas públicas de la LGAHOTDU recomiendan grupos de enfoque, encuestas, entrevistas, talleres, conferencias y mesas; la consulta barrial y de recepción del Imeplan Guadalajara invita a expresar y escuchar necesidades y puntos de vista sobre del POTmet; los observatorios priorizan la provisión de información y conocimientos hacia sociedad y gobierno; estos tres casos reciben expresiones ciudadanas para agregarlas. En todos estos, el formato de comunicación es unidireccional.

277

Figura 2. Dimensión de deliberación para las figuras de participación ciudadana metropolitana



Fuente: elaboración propia a partir del análisis desarrollado en el apartado cuatro del presente basado en el cubo de la democracia de Fung (2006).

En cuanto a las figuras que privilegian la votación, se tienen órganos colegiados donde la ciudadanía tiene voz y voto respecto a opciones o gestión de política, pero bajo conducción gubernamental y con predominio de este. Ejemplo son las figuras con presencia unipersonal de ciudadanía como el Consejo Nacional y los Consejos Estatales de la LGAHOTDU, así como las Juntas de Gobierno del Interpas SLP, del Implade Veracruz y del SIAPA y de este su Comisión Tarifaria, y el Consejo del SADM-Monterrey. En estos casos, la ciudadanía recibe información de primera mano, pero el gobierno preside y constituye mayoría, lo que le facilita controlar la agenda. Los incentivos para que la ciudadanía desarrolle y delibere sus propias opciones son, por tanto, limitados, con el riesgo de que el proceso se reduzca a un protocolo de validación de decisiones tomadas en otros espacios. Los CC se adhieren a esquemas de negociación con oportunidad a desarrollar opciones ciudadanas mediante votaciones mayoritarias, formación de agendas para discutir temas, presididos ciudadanía, y con posibilidad de invitar expertos o autoridades a proveerles información, por lo general, desconectados de la negociación de las políticas. Esto se deja ver en el funcionamiento de los CC de la LGAHOTDU, del CECMVT Toluca, del Consejo Técnico del SIAPA Guadalajara, y los CC del Interapas SLP, Imeplan Tampico e Implade Veracruz.

278

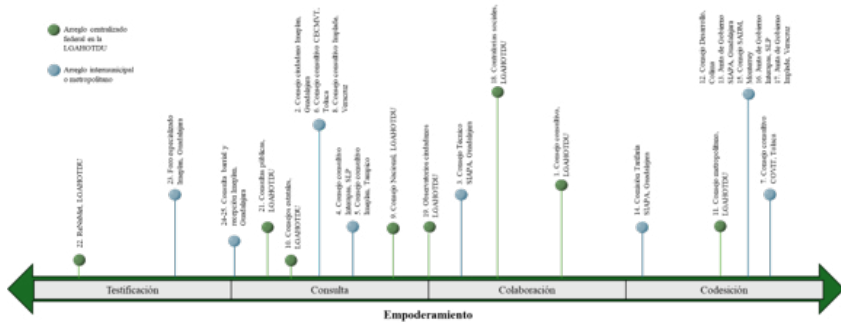
Algunas figuras permiten mayor desarrollo de opiniones, porque implican negociación e interacción ciudadanía-gobierno para formar opiniones de gestión pública; como las contralorías sociales —LGAHOTDU— que incluyen acceso a información, observación de la operación del programa, asesoría y seguimiento a quejas o denuncias.

Finalmente, dos figuras involucran elementos que posibilitan la deliberación interna al involucrar algún grado de consenso colectivo como indicador al permitir negociación, escucha de todas las voces y consenso al evaluar (Chwalisz y Česnulaitytė, 2022); estos son el CC del Imeplan Guadalajara que sugiere decisiones por unanimidad y el CC del COVIT Toluca que exige mayoría calificada.

5.3. Empoderamiento

La ReNaMet —LGAHOTDU— y el Foro especializado Imeplan Guadalajara se ubican en el nivel de testificación debido a que la ciudadanía observa, analiza o recibe información sobre decisiones asumidas en otros espacios (Figura 3).

Figura 3. Dimensión de empoderamiento para las figuras de participación ciudadana metropolitana



Fuente: elaboración propia a partir del análisis desarrollado en el apartado cuatro del presente basado en el cubo de la democracia de Fung (2006).

La mayoría de las figuras corresponden a la consulta; ejemplos son figuras donde la ciudadanía elabora, presenta e incluso vota opiniones sobre opciones de política, estas se emiten para dar forma a una opinión eventualmente proveída a los espacios de decisión; aquí están casi todos los CC, exceptuando los de la LGAHOTDU y del COVIT Toluca, sobre planes, políticas o servicios, así como gestión pública, o sobre procesos de consulta o demandas ciudadanas.

El Consejo Nacional y los consejos estatales de la LGAHOTDU, dos figuras unipersonales, operan de forma similar, pero con ciudadanía minoritaria lo que limita su alcance, opinando, conociendo y proponiendo sobre las políticas, programas, estrategias y acciones formuladas por las distintas autoridades, dependencias o entidades de gobierno.

Las consultas públicas de los PM —LGAHOTDU— y las de recepción de propuestas y barriales del Imeplan Guadalajara, son ejemplos de medios para canalizar datos proveídos por la sociedad para bosquejar su situación, y que eventualmente servirían de insumos de información en diagnósticos, opciones y operaciones de política. Por ejemplo, en las consultas barriales los participantes expresan necesidades, se anotan en rotafolios, y luego se sistematizan en bases para posiblemente incorporarlas al diagnóstico.

Las figuras de colaboración implican influencia de los participantes en aspectos operativos o de gestión de la política, planes o servicios, situación que supone alguna influencia ciudadana. Los CC de los Programas Metropolitanos —LGAHOTDU— pueden promover y coordinar procesos de consulta y participación; el Consejo Técnico del SIAPA Guadalajara posee atribuciones de proponer acciones sobre transparencia; por ejemplo, preparar, elaborar, publicar y distribuir material informativo. Las contralorías sociales —LGAHOTDU— vigilan y emiten informes del desempeño de programas y ejecución de los recursos públicos, presentan o atienden quejas y denuncias de vecinos ante autoridades; los observatorios ciudadanos pueden elaborar o actualizar programas metropolitanos como consultorías de acuerdo con la normatividad.

Por último, en el nivel más alto de empoderamiento se ubican dos tipos de figuras. Por un lado, el CC del COVIT Toluca que, aunque efímero tuvo amplias facultades para definir y gestionar la política vial siendo en su mayoría ciudadana. Por otro, las figuras unipersonales acomodadas en órganos de gobierno de agencias, instituciones o servicios (SIAPA Guadalajara, SADM Monterrey, Interapas SLP e Implade Veracruz, y Consejos para el Desarrollo Metropolitano de la LGAHOTDU y de Colima), donde las personas ocupantes tienen potencial de veto para decidir sobre aspectos fundamentales de sus planes, políticas o gestión; su voto cuenta igual que el de autoridades que los conforman, y aunque esto los empodera son minoría y altamente excluyentes, en ciertas decisiones su votación puede determinar desempates.

VI. Conclusión

El artículo se propuso avanzar el debate de la gobernanza metropolitana democrática en México con relación a la oferta institucional de figuras de participación ciudadana. Se identificaron 25 figuras formales y se analizaron en términos de su inclusividad, deliberación y empoderamiento, los resultados muestran que la ampliación de espacios formales para la participación puede no traducirse en automático en una profundización de la gobernanza democrática, debido a las limitaciones preestablecidas por las reglas formales.

El análisis y visión optimista de la gobernanza metropolitana en México y sus aspiraciones democratizadoras pudieran modularse y enriquecerse desde el análisis de la participación ciudadana. Se observó que, a través de las reglas en ámbitos metropolitanos, los grupos tradicionalmente excluidos son los menos convocados a participar en espacios de mayor influencia y a su vez, los grupos de mayor prestigio se les convoca más y a espacios de mayor influencia, así como, la participación se concibe mayormente como medio de información, expresión o valida-

ción de decisiones (Figura 4). Con esto, es más factible comprender que las reglas como están establecidas contribuirían más a reproducir la instrumentalización y las desigualdades de acceso e influencia a la toma de decisiones en el ámbito metropolitano que, a genuinamente transformarlas, ciudadanizarlas o pluralizarlas.

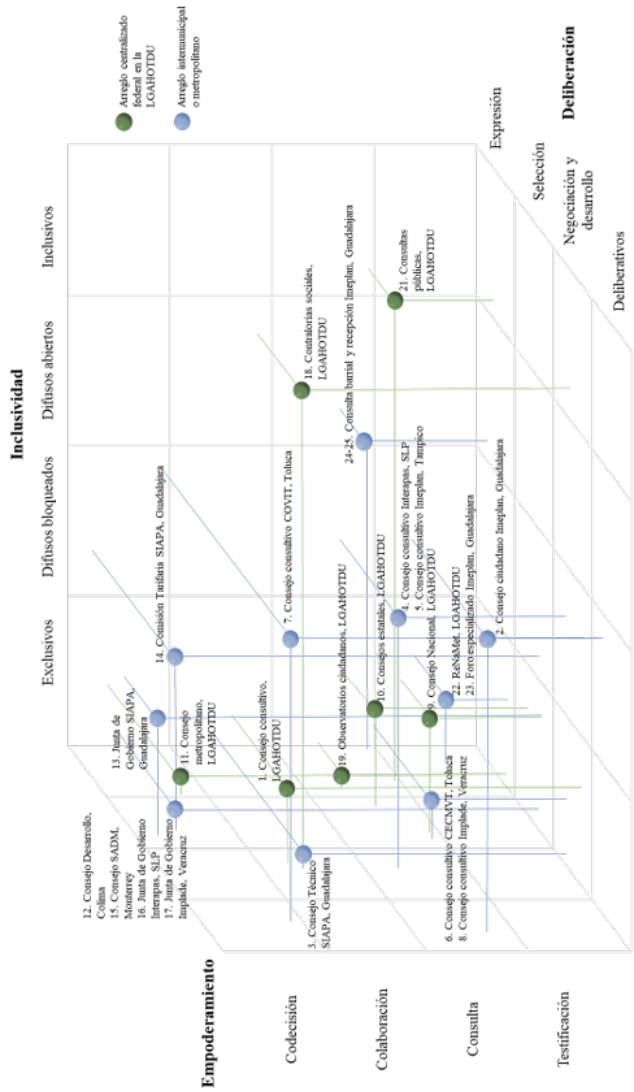
La construcción del discurso de la democracia participativa se sostiene en recomendar medios o mecanismos institucionales para lograr sus imaginarios (Paternan, 1970, Dryzek, 2000); al tiempo que, investigaciones empíricas insisten en conocer los contenidos de las reglas sobre quiénes, cómo y hasta dónde participan, pues reglas robustas también pueden reforzar desigualdades, exclusión o simulación (Blanco, Lowndes y Salazar, 2022; Pape y Lerner, 2016; Pogrebinschi, 2018). Los resultados de este estudio permitieron observar la manera en que las reglas diseñadas conciben cada tipo de mecanismo en relación con las dimensiones que terminan mediando y condicionando el ejercicio efectivo de la democracia participativa. Los diseños más abiertos a una participación amplia e inclusiva, como consultas públicas o vecinales, tienden a tener menor potencial de incidencia; en contraste, los diseños de mayor capacidad de incidencia como los unipersonales insertos en órganos de gobierno tienen mayor nivel de exclusión; a la vez que estos dejan pocas oportunidades a la deliberación sustantiva orientada a la construcción colectiva de discusiones y decisiones públicas.

De lo anterior, se pueden asumir implicaciones prácticas para la gobernanza metropolitana del país orientadas al cambio institucional para modificar las formas preexistentes de asumir decisiones públicas. Por supuesto, esto también merece una reflexión sobre los limitantes y las explicaciones para avanzarlo, por ejemplo, es sabido que el federalismo impone desafíos a los gobiernos para establecer acuerdos de coordinación con oportunidades factibles para una mayor participación (Díaz, 2022). Lo que, junto a otros factores, dificultaría explorar alternativas de mayor profundidad. Bajo el entorno actual, la práctica puede verse beneficiada si los diseñadores de las reglas para la participación metropolitana asumen el desafío de ampliar la perspectiva de inclusión, deliberación y empoderamiento; por ejemplo, medidas sencillas como incorporar la perspectiva de género cambia la manera concebir la inclusión. Por supuesto, lo simple es solo operar las reglas actuales que muestran una nueva tendencia a abrir espacios donde antes no se accedía, lo complejo es desafiarlas para propiciar experiencias significativas y para sustanciar la gobernanza metropolitana democrática.

Finalmente, el estudio también subrayó el alcance de la reciente tendencia de oferta participativa en metrópolis, no debe omitirse que la LGAHOTDU puede suponer un impulso generalizado sobre la planeación metropolitana a la participación, e igual debe identificarse que es algo aún contenido para ciertas urbes y agendas, como la gestión del agua y movilidad, donde existen arreglos metropolitanos con participación, y todavía no se observan figuras realmente metropoli-

tananas fuera de las tradicionales, como serían los presupuestos participativos. En suma, se trata de una realidad en desarrollo, este estudio es sobre todo una invitación a ampliar el conocimiento de sus procesos, explicaciones y resultados.

Figura 4. Cubo de la democracia de la oferta de participación ciudadana para Zonas Metropolitanas en México



Fuente: elaboración propia a partir del análisis desarrollado en el apartado cuatro del presente basado en el cubo de la democracia de Fung (2006).

Referencias

- Arellano, A., & Rosiles, J. (2021). *Políticas e instituciones metropolitanas en México*. El Colegio de Jalisco.
- Barber, B. (2020). *Democracia fuerte*. Almuzara.
- Bevir, M. (2006). "Democratic governance: Systems and radical perspectives". *Public Administration Review*, 66(3), 426-436.
- Blanco, I., Lowndes, V., & Salazar, Y. (2022). "Understanding institutional dynamics in participatory governance: How rules, practices and narratives combine to produce stability or diverge to create conditions for change". *Critical Policy Studies*, 16(2), 204-223. <https://doi.org/10.1080/19460171.2021.1984265>
- Bone, Z., Crockett, J., & Hodge, S. (2006). "Deliberation forums: A pathway for public participation". En *Practice change for sustainable communities: APEN International Conference*. Australian Pacific Extension Network.
- Brown, M. (2018). "Deliberation and representation". En A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge, & M. E. Warren (Eds.), *The Oxford handbook of deliberative democracy* (pp. 467-480). Oxford University Press.
- Chwalisz, C., & Česnulaitytė, I. (2022). "¿Qué es un proceso representativo deliberativo 'exitoso' para la toma de decisiones públicas? Evaluación de la evidencia". En Instituto Nacional Electoral (Ed.), *Participación ciudadana innovadora y nuevas instituciones democráticas. La ola deliberativa* (pp. 97-128). INE.
- Córdoba, G., & Romo, M. de L. (2022). *Gobernanza urbana y metropolitana: La experiencia de los institutos de planeación en México*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Cunill, N. (1997). "Los posibles fundamentos de la participación ciudadana". *Revista Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 58, 15-26.
- Demerutis, J. (2020). "Juntas, comisiones, consejos: ¿instituciones de gobernanza para la planeación metropolitana?". En C. Navarrete & D. Robles (Coords.), *La cuestión metropolitana en gobernanza* (pp. 135-158). El Colegio de Jalisco.
- Desarrollo Territorial. (2021). *3ra Edición de la ReNaMet*. Gobierno de México.
- Díaz, A. (2022). *Gobernanza metropolitana y ciudades inteligentes*. CIDE-Siglo XXI.
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2024, 1 de abril). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Secretaría de Gobernación.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford University Press.
- Eibenschutz, R., & González, L. (2009). *El legislativo ante la gestión metropolitana*. Miguel Ángel Porrúa.
- Font, J., Della Porta, D., & Sintomer, Y. (2014). *Participatory democracy in Southern Europe: Causes, characteristics and consequences*. Rowman & Littlefield International.

- Fung, A. (2006). "Varieties of participation in complex governance". *Public Administration Review*, 66(Special Issue), 66-75.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). "Deepening democracy: Innovations in empowered governance". *Politics & Society*, 29(1), 5-41.
- Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz. (2007, 6 de julio). "Reglamento Orgánico del Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable". Gobierno del Estado de Veracruz.
- Heinelt, H. (2018). "Introduction". En H. Heinelt (Ed.), *Handbook on participatory governance* (pp. 1-18). Edward Elgar Publishing.
- Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan). (2024). *Transparencia*. Recuperado en agosto de 2024, de <https://www.imeplan.mx/imeplan/>
- Lefèvre, C. (2005). "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas". En E. Rojas, R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 361-394). BID.
- Lowndes, V., & Pratchett, L. (2009). "Factores que explican la participación: comparando recursos, relaciones y normas en cinco países europeos". En M. Parés (Coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 101-120). Ariel.
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Palgrave Macmillan.
- Macpherson, C. B. (2003). *La democracia liberal y su época*. Alianza Editorial.
- Michels, A. (2011). "Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy?". *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275-293.
- Navarrete, C., Robles, D., & Ziccardi, A. (Eds.). (2020). *Nuevas formas de acción pública metropolitana*. El Colegio de Jalisco.
- Pape, M., & Lerner, J. (2016). "Budgeting for equity: How can participatory budgeting advance equity in the United States?". *Journal of Public Deliberation*, 12(2), Article 8.
- Parés, M. (Coord.). (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Ariel.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Periódico Oficial del Estado de Jalisco. (2011, 13 de febrero). *Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco*. Gobierno del Estado de Jalisco.
- Periódico Oficial del Estado de Jalisco. (2014, 14 de enero). "Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana". Gobierno del Estado de Jalisco.
- Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México. (1992, 13 de abril). "Acuerdo que crea la Comisión Coordinadora de la Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana de Toluca". Gobierno del Estado de México.

- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México. (2005, 17 de febrero). “Convenio de Colaboración para la creación del Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca”. Gobierno del Estado de México.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas. (2005, 27 de diciembre). “Decreto mediante el cual se crea el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado Instituto Metropolitano de Planeación del Sur de Tamaulipas”. Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (2014, 14 de abril). *Ley que crea la institución pública descentralizada ‘Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey’*. Gobierno del Estado de Nuevo León.
- Pogrebinschi, T. (2018). “Can participatory governance improve the quality of democracy? A response from Latin America”. En H. Heinelt (Ed.), *Handbook on participatory governance* (pp. 243-259). Edward Elgar Publishing.
- Ramírez, E. (2012). “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27(2), 491-522.
- Rosales, T., & Campos, J. (2021). “Observatorios urbanos en México, una revisión a 25 años de su propuesta y tendencias”. *Quivera Revista de Estudios Territoriales*, 23(1), 75-94.
- Schneider, C., & Welp, Y. (2015). “Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 57(214), 65-90. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(12\)00003-4](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(12)00003-4)
- SEDATU, CONAPO & INEGI. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*.
- Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (Siapa). (2024). *Órganos de gobierno*. Recuperado en agosto de 2024, de <https://www.siapa.gob.mx/gobierno>
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Sorensen, E. (2006). “Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance”. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2007). “Theoretical approaches to democratic network governance”. En E. Sorensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance* (pp. 1-21). Palgrave Macmillan.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2017). “Metagoverning collaborative innovation in governance networks”. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 826-839. <https://doi.org/10.1177/0275074016643181>
- Tomàs, M. (2020). *Modelos de gobernanza metropolitana*. Metrópolis.
- UN-Habitat. (2022). *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities*. UN-Habitat.

México en la integridad corporativa: una propuesta anticorrupción

Mexico in Corporate Integrity: An Anti-Corruption Proposal

Nubia Zulma Nieto Flores*

Fecha de recepción: diciembre 2 2025

Fecha de aceptación: junio 10 2026

Resumen:

La corrupción es uno de los problemas más profundos y complejos que enfrentan muchos países actualmente. Sus consecuencias son devastadoras: incrementa la pobreza, reduce la confianza ciudadana en los gobernantes, desincentiva la inversión pública y privada, y agudiza otras problemáticas sociales, económicas y políticas. Debido a que la corrupción se nutre tanto del sector público como del privado, el sector empresarial es uno de los más vulnerables a este fenómeno corrosivo. El presente estudio tiene como objetivo analizar el impacto de la integridad corporativa como estrategia anticorrupción, particularmente, en México. El trabajo parte del supuesto de que la corrupción limita las oportunidades para desarrollar un ambiente empresarial sostenible a largo plazo. Este argumento se desarrolla en cuatro apartados. El primero presenta un acercamiento al concepto de integridad corporativa y a los elementos que la componen. El segundo describe las iniciativas anticorrupción a nivel global. El tercero presenta una radiografía de la integridad corporativa en México. El cuarto

* Investigadora independiente, Reino Unido y profesora invitada en la Universidad Autónoma de Guerrero. Email: continents.sky@gmail.com

plantea los desafíos y limitaciones que enfrentan las propuestas de integridad empresarial. Finalmente, se esbozan algunos comentarios conclusivos.

Palabras clave:

México, corrupción, negocios, integridad, sector privado

Abstract:

Corruption is one of the deepest and most complex problems in many countries. The consequences of this phenomenon are devastating such as increasing poverty, reducing trust in government, decreasing public and private investment, and exacerbating other social, economic, and political problems. Corruption is fed both the public and private sectors; therefore, the business sector is one of the most susceptible to this corrosive issue. In this sense, this study aims to analyze the impact of corporate integrity as an anti-corruption strategy, particularly in Mexico. The text is based on the hypothesis that corruption reduces opportunities for developing a long-term, sustainable business environment. The text is divided into three sections. The first presents an overview of the concept of corporate integrity and its components. The second describes global anti-corruption initiatives. The third presents an overview of corporate integrity in Mexico. The fourth sets out the challenges and limitations faced by business integrity proposals. Finally, some concluding comments are offered.

Keywords:

Mexico, Corruption, Business, Integrity, Private Sector

I. Introducción

Durante muchas décadas, la corrupción fue asociada únicamente al sector público y a la política; sin embargo, también se nutre del sector privado. Aunque los efectos de la corrupción afectan a todos los países, no todos cuentan con el mismo nivel de eficacia en su Estado de derecho. Mientras algunos disponen de mejores mecanismos de rendición de cuentas, mayores contra balances entre poderes, sólidos procesos de cumplimiento normativo y un aparato judicial y burocrático más eficiente —lo cual reduce las oportunidades para que la corrupción prospere—, en otros países, los impactos son más devastadores para la población más vulnerable, pues los mecanismos de rendición de cuentas son todavía incipientes y las fronteras entre las esferas pública y privada son casi inexistentes.

La democracia es un régimen o sistema de gobierno en el cual sus gobernantes son llamados a rendir cuentas por los ciudadanos, actuando directa o indirectamente a través de la competencia y la cooperación de los representantes o instituciones mediadoras. Pueden ser llamados a rendir cuentas en cualquier momento de su gestión, con la posibilidad abierta de ser removidos conforme al acuerdo de la ciudadanía. En los regímenes democráticos, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la igualdad política, la consciencia cívica, el comportamiento decente de las autoridades, el sentido de la eficiencia política, el respeto por las normas constitucionales, la protección de los derechos humanos, la libertad de prensa, el respeto por la opinión pública, la búsqueda de reducción en los niveles de desigualdad social y la libertad de asociación son componentes fundamentales (Schmitter, 2007, p. 2).

Por su parte, la corrupción agudiza la desigualdad social, erosiona la democracia y su funcionamiento, debilita la credibilidad de los funcionarios y de las instituciones públicas, fomenta la violación del Estado de derecho, limita la participación ciudadana y favorece el enriquecimiento selectivo de élites políticas ineficaces.

La corrupción política se entiende como el uso de un cargo público para el beneficio privado, y puede involucrar a una persona o a un grupo. Las tipologías más comunes son el soborno, la extorsión, el fraude, la malversación de fondos, el nepotismo, el amiguismo, la apropiación indebida de bienes y el tráfico de influencias (Myint-U, 2000, p. 35).

A su vez, la corrupción en el sector público suele fundirse con la corrupción empresarial —entendida esta como el abuso de autoridad y el uso indebido de recursos financieros dentro de una organización para obtener ventajas ilegales; puede involucrar tanto a los miembros de la empresa como a agentes externos a esta, pero relacionados entre sí. Algunas formas de corrupción empresarial son el cohecho, los sobornos, los fraudes contables, el conflicto de intereses, la manipulación de licitaciones, los pagos indebidos a funcionarios, el tráfico de información confidencial, y la venta ilegal de activos, entre otros (OCDE, 1997).

La fusión de la corrupción política y empresarial desencadena una serie de consecuencias: afecta el desarrollo de los negocios, el comercio nacional e internacional, la productividad, reduce el margen de ganancia y de ventas, competitividad, afecta la moral de los empleados y hombres de negocios, así como la competitividad, erosiona la reputación de las empresas, disminuye el crecimiento, la confianza de los inversores, constituye una barrera para el comercio internacional, sin olvidar los riesgos que conlleva en términos de multas, sanciones, encarcelamientos o incluso la desaparición completa de los negocios, lo cual a su vez, se traduce en mayor desempleo, aumento de la pobreza e incremento de enfermedades físicas y mentales.

El sector empresarial también experimenta daños colaterales como resultado de la corrupción, a veces como víctima y otras como victimario, debido a que la corrupción opera generalmente en complicidad con otros sectores. Ante este panorama, los gobiernos nacionales y locales, instituciones intergubernamentales y las organizaciones civiles buscan nuevos mecanismos para controlar el fenómeno de la corrupción.

En este contexto, resulta importante analizar las propuestas anticorrupción en el sector empresarial, particularmente aquellas que se refieren a la integridad corporativa. De ahí que el presente estudio tenga como objetivo analizar el impacto de la integridad empresarial como estrategia anticorrupción, con particular atención en México, debido a los altos niveles de corrupción que aquejan al país. Según Transparencia Internacional en el Índice de Percepción de la Corrupción de 2025, México ocupa el lugar 141 de los 182 países evaluados, con una puntuación de 27 sobre 100, donde 0 representa un alto muy nivel de corrupción y 100 el nivel más bajo en la percepción de la corrupción en el sector público (TI, 2025). Estos datos coinciden con los reportes de otras organizaciones, como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), quien indica que en 2025 el costo promedio de corrupción por ciudadano alcanzó \$5,432.00 pesos, suponiendo un aumento de 15% respecto de 2023. El reporte también señala que un total de 6.9 millones de personas que interactuaron con el sector público fueron víctimas de algún acto de corrupción (IMCO, 2026).

Los reportes sobre los niveles de corrupción en México se materializan cuando la corrupción afecta tanto a los ciudadanos representados en trabajadores, amas de casa, pensionados como a empresarios, y grupos de inversión tanto nacionales como extranjeros. En términos abstractos, altos niveles de corrupción representan fuga de recursos públicos para fines privados, recursos que pudieran usarse en construcción de escuelas, centros de recreación, hospitales y mejora en servicios públicos. Sin embargo, en términos cotidianos, altos niveles de corrupción representan mayor desempleo, menores entradas de dinero para el sustento de las familias mexicanas, mayores riesgos de salud pública, mayores niveles de estrés, deterioro de la salud mental de los habitantes y, peor aún, una motivación, sobre todo para los jóvenes, de unirse a las filas del crimen organizado y la violencia.

La pregunta de investigación que guía el presente texto es: ¿Por qué la corrupción en México representa un riesgo para el desarrollo empresarial? El objetivo es analizar en qué medida la integridad corporativa podría contribuir a reducir la corrupción en México. La hipótesis parte del supuesto de que la corrupción es un fenómeno que se nutre tanto de la corrupción política representada a través de la burocracia estatal y funcionarios de todos los niveles como de los empresarios;

por tanto, impulsar iniciativas de integridad corporativa podrían incidir en la reducción de la corrupción en México.

El argumento central del autor considera que la integridad empresarial podría constituir un pilar para el desarrollo económico del país, el cual puede ayudar a crear mayores fuentes de empleo, incentivar la competitividad y reducir los riesgos de corrupción en pequeñas, medianas y grandes empresas. Así como contribuir a reducir el desempleo, la pobreza y la desigualdad social en México.

El texto parte del supuesto de que la corrupción reduce las oportunidades para desarrollar un ambiente empresarial sostenible a largo plazo. El texto se divide en tres apartados. El primero presenta un acercamiento al concepto de la integridad corporativa y los elementos que la componen. El segundo describe las iniciativas anticorrupción a nivel global. El tercero presenta una radiografía de la integridad corporativa en México y los desafíos que enfrenta. Finalmente, se articulan algunos comentarios conclusivos.

El texto se fundamenta en análisis cuantitativos y cualitativos. Entre los primeros destacan datos estadísticos elaborados por diversas organizaciones no gubernamentales como Transparencia Internacional, el Instituto Mexicano para la Competitividad y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Entre los segundos puede mencionarse reportes de prensa, estudios históricos y análisis teóricos.

I. Acercamiento al concepto de Integridad empresarial

El tema de la integridad empresarial va de la mano con las propuestas anticorrupción a nivel internacional y se inscribe en las medidas de buena gobernanza y desarrollo sustentable.

La buena gobernanza asegura el ejercicio de las tareas y obligaciones públicas en un modo esencialmente libre de abuso y corrupción, y apegado siempre al Estado de derecho, transparencia, rendición de cuentas y legitimidad en las instituciones y políticas de gobierno (Johnston, 2017, p. 25).

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): “La integridad es un enfoque sistémico e integral basado en décadas de investigación y análisis de datos. Reúne instrumentos, procesos y estructuras para fomentar la integridad y prevenir la corrupción en organizaciones públicas y privadas. Toma en cuenta factores y condiciones para la implementación de medidas que influyen a los individuos, dentro y fuera de las organizaciones a actuar en los marcos legales” (OCDE, 2015).

De acuerdo con Transparencia Internacional y el Foro Económico Mundial, la integridad empresarial facilita la confianza al asegurar transparencia, honestidad, fiabilidad, cumplimiento regulatorio y comportamiento ético en el desarrollo de los negocios. Las compañías conocidas por su integridad son más probables a ganar la confianza de los consumidores, inversionistas, proveedores y socios. Este ambiente motiva a mayores interacciones comerciales (TI y World Economic Forum, 2024, p. 6).

Para Farnham, la integridad empresarial está relacionada con un comportamiento con honor sin importar si las acciones son supervisadas; es decir, comprometerse a hacer lo que dice que hará. Se trata de tener una cultura ética que impregne todo el ecosistema organizacional, y se trata de ser transparente, responsable y reconocer cualquier error (Farnham, 2021).

El Instituto Mexicano para la Competitividad, por su parte, considera que la integridad empresarial “es la suma de buenas prácticas, herramientas, procesos y estructuras internas que forman un marco común para combatir la corrupción dentro de las empresas. Este pilar introductorio muestra los costos y beneficios de actuar con integridad, así como el rol de las empresas en la lucha contra la corrupción” (IMCO, 2022).

En términos generales, se puede indicar que la integridad corporativa o empresarial se refiere al comportamiento apegado al Estado de derecho del sector privado en coordinación con el sector público cuando existe algún tipo de interacción. La integridad corporativa está basada en el comportamiento ético, transparente, responsable y comprometido con la lucha contra la corrupción en todas las relaciones comerciales.

La integridad empresarial es central, debido a la importancia que desempeña el sector empresarial en el desarrollo de las economías a nivel mundial. Actualmente el sector privado genera globalmente cerca del 90% de los empleos, más del 70% de la inversión, más del 70% de la producción y más del 80% de los ingresos gubernamentales. No obstante, el sector privado se ha estancado desde la crisis financiera mundial de 2008-2009. Cabe mencionar que entre 2023 y 2024, el crecimiento de la inversión per cápita registró solo el 3.7%, apenas la mitad de la tasa de crecimiento registrado en las dos décadas anteriores (World Bank, 2024, p. xix).

El sector privado enfrenta grandes desafíos a nivel mundial, debido a que debe crear 44 millones de empleos para la gente joven cada año, a fin de eliminar la extrema pobreza en una década. Los países necesitarán alcanzar un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de alrededor del 9% cada año. En tanto, los países en vías de desarrollo necesitarán un crecimiento del PIB per cápita de más del 5% anual durante periodos prolongados y necesitarán un aumento considerable de

la inversión de alrededor de 2.4 billones de dólares al año (World Bank, 2024, p. xix).

La corrupción implica altos costos financieros extras de un 10% aproximadamente a los costos de los negocios. Según el Banco Mundial, “el soborno se ha convertido en una industria de más de mil millones de dólares” (TI, The Global Compact y IBLF, 2024).

Por ejemplo, un caso de corrupción corporativa es el caso de la empresa constructora brasileña Odebrecht, que entre 2001-2016 realizó pagos millonarios de más de 439 millones de dólares en sobornos fuera de Brasil a funcionarios y presidentes en 11 países como Argentina, Perú, Panamá, México, Mozambique, Venezuela y Estados Unidos con el fin de obtener contratos públicos (Faus, 2016).

En este contexto, crear empresas e impulsar negocios con integridad empresarial es central para el desarrollo de todos los países; ciertamente, los países en vías de desarrollo tienen mayores desafíos para impulsar la integridad empresarial. Según un reporte del Banco Mundial, si la calidad de regulaciones es adecuada, los negocios florecen. Las economías ricas tienden a ser mejores para crear las condiciones adecuadas para motivar la creación y desarrollo de negocios, pero un país no necesita ser afluente o desarrollado para crear un ambiente próspero para los negocios, sino garantizar un marco legal claro y adecuado; es decir, respetar el Estado de derecho (World Bank, 2024, p. xii).

Sin duda, en la creación, mantenimiento y promoción del desarrollo de negocios, la integridad empresarial juega un papel importante para mejorar la economía de todos los países, de allí el interés por establecer instrumentos internacionales que incentiven la lucha contra la corrupción.

Entre los componentes más destacados de la integridad corporativa sobresalen una serie de herramientas encaminadas a reducir la corrupción, entre los que destacan: manuales de conducta ética que rigen tanto a los empleadores como a los empleados; canales de denuncias anónimas; gestión de regalos; control de pagos; gestión de relaciones con proveedores, socios y cadena de suministros; sistemas adecuados de control, vigilancia y auditoría; sistemas de capacitación y entrenamiento dentro de la estructura empresarial para educar a los cuadros humanos sobre la integridad; evaluación de riesgos de corrupción; fomentar la cultura de denuncia; manejo de conflictos de interés; e interacción público-privada (Naciones Unidas, 2019).

II. Propuestas internacionales anticorrupción

La integridad empresarial es fruto de los acuerdos internacionales sobre la lucha contra la corrupción. Entre los principales instrumentos destaca la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), creada por la Organización de los Estados Americanos (OEA). Aprobada el 29 de marzo de 1996 y en vigor desde el 6 de marzo de 1997, fue adoptada por los países miembros de la OEA como el primer instrumento global en la lucha contra la corrupción. Su propósito es promover, facilitar y regular la cooperación anticorrupción entre los Estados parte, así como establecer acciones para prevenir y sancionar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas (OEA, 2002).

El segundo acuerdo anticorrupción de mayor relevancia es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), lanzada por la Organización de Naciones Unidas y adoptada por los países miembros el 31 de octubre de 2003, como instrumento universal contra la corrupción. La convención cubre cinco áreas principales: medidas preventivas, criminalización, aplicación de la ley, cooperación internacional, recuperación de activos, y asistencia técnica e intercambio de información. Tipifica diferentes tipos de corrupción: soborno, tráfico de influencias, abuso de funciones y diversos actos de corrupción. Asimismo, incluye un capítulo específico sobre recuperación de activos, destinado a devolver los activos a sus legítimos propietarios, incluidos los países de los que fueron sustraídos ilícitamente (Naciones Unidas, 2004).

La Organización de Naciones Unidas, a través de la Agenda 2030, incorpora la lucha contra la corrupción en los objetivos de desarrollo sostenible como parte del marco para poner fin a la pobreza extrema, reducir la desigualdad y la injusticia, con la meta de impulsar un ambiente empresarial más íntegro (UN, 2015).

Otra importante iniciativa internacional anticorrupción de gran importancia es la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, creada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y adoptada en 1997. Esta convención aborda el soborno —entendido como el ofrecimiento o recepción de algún beneficio privado o grupal a costa de la violación de la ley (OCDE, 2014)— de funcionarios públicos extranjeros. Su objetivo es crear condiciones equitativas entre los países de la OCDE, homologando los estándares penales para todos los funcionarios (OCDE, 1997).

La convención de la OCDE abarca diversas áreas: penalización (prohíbe el soborno a funcionarios extranjeros); ejecución (obliga a procesar a las empresas sospechosas de sobornar a funcionarios públicos en el extranjero); cooperación (fomenta una mayor colaboración entre los organismos encargados de hacer

cumplir la ley de los países signatarios); deducciones fiscales (prohíbe la deducibilidad fiscal de los sobornos a funcionarios públicos extranjeros); denuncia de irregularidades (recomienda el establecimiento de mecanismos eficaces de denuncia); y seguimiento (la OCDE lleva a cabo rigurosos exámenes de revisión por pares que supervisan el nivel de implementación de las recomendaciones). De esta manera, esta convención es una de las iniciativas de integridad más importantes para fomentar sanciones contra el soborno en transacciones comerciales internacionales (OECD, 2014).

La Ley contra el soborno del Reino Unido (UK Bribery Act) es otro instrumento anticorrupción que cumple con las obligaciones de la convención anticorrupción de la OCDE. Se aplica a las empresas británicas que operan en cualquier parte del mundo. Esta ley, emanada del Parlamento del Reino Unido en 2010, establece el derecho penal relacionado con el soborno y mejora la legislación anticorrupción al incluir el soborno en el extranjero. También introduce una nueva cláusula para las empresas y sus socios que no previenen el soborno. Los delitos que contempla incluyen: prometer o dar una ventaja, así como solicitar, aceptar o recibir una ventaja. También tipifica el delito de cohecho de un funcionario público extranjero y considera el delito de incumplimiento por parte de una empresa al no impedir que se pague un soborno para obtener o retener negocios o una ventaja comercial. En caso de cometerse un delito, la defensa para la empresa será demostrar que la organización cuenta con procedimientos adecuados para prevenir el soborno (Ministry of Justice, 2010).

La Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de Estados Unidos (Foreign Corrupt Practices Act - FCPA, por sus siglas en inglés) es otra ley internacional anticorrupción aprobada en 1977, que regula a las empresas estadounidenses dentro y fuera de Estados Unidos. La FCPA es una ley extraterritorial aplicable a las empresas estadounidenses y a aquellas que comercian con Estados Unidos. También se extiende a las empresas que utilizan “un instrumento del comercio interestatal”, como una transferencia financiera a través de un banco o empresa estadounidense, para pagar sobornos (Department of Justice, 2025).

Finalmente, pueden citarse otros esfuerzos anticorrupción importantes, como el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), creado en 1999 por el Consejo de Europa y sus estados miembros (GRECO, 2019); el Convenio de derecho penal sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 27 de enero de 1999; y el Convenio de derecho civil sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1999 (GRECO, 2019).

En materia de acuerdos anticorrupción, México ha firmado instrumentos tan importantes como son la Convención Interamericana contra la Corrupción, creada por la OEA, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

(CNUCC), de Naciones Unidas, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, creada por OCDE, y la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero, establecida por Estados Unidos. Sin embargo, la frecuencia e intensidad de la corrupción sigue debilitando al Estado de derecho (Nieto, 2018).

III. Radiografía de la integridad corporativa mexicana

En México, las iniciativas anticorrupción están gestionadas por diferentes organismos estatales y ciudadanos; entre los más importantes se pueden citar: el Consejo de la Judicatura, la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Anticorrupción, el Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). La corrupción también es sancionada a través de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y el Código Penal Federal. Sin embargo, aún existe una enorme distancia entre la ley escrita y la ley ejecutada (Martínez, 2018).

En términos formales, México cuenta con una amplia gama de acuerdos anticorrupción internacionales y un vasto abanico de marcos legales para fortalecer el Estado de derecho. Cabe mencionar que el concepto de «Estado de derecho» se refiere a un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, el Estado de derecho exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de supremacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad y transparencia procesal y legal (ONU, 2004, p. 5).

México tiene uno de los marcos legales más avanzados a nivel mundial, reflejado en los códigos penales y la misma Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, la incidencia y amplitud de la corrupción sigue estando bastante presente en el país (Nieto, 2018). Uno de los sectores más propensos a la corrupción es el sector empresarial. Según el informe del Foro Económico Mundial, los riesgos regionales para hacer negocios en México son la ineficiente gobernanza nacional, el comercio ilícito y la corrupción (WEF, 2018).

El Banco Mundial, en su reporte Business Ready 2024, analiza a 50 países bajo tres pilares: marcos legales, servicios públicos y eficiencia operacional, clasificando las condiciones para hacer negocios en una escala de 0 a 100, donde 100 representan las mejores condiciones y 0 las menos favorables. México obtiene una puntuación de 75.07 en marcos legales, por debajo de Grecia (75.60); en cuanto a servicios públicos, México alcanza 57.25 puntos, siendo inferior de Marruecos (58.66). En materia de eficiencia operacional, México logra una nota de 61.73, por encima de Indonesia (61.31) (World Bank, 2024, pp. 31-32), lo que demuestra que México tiene aún un largo camino por recorrer en materia de integridad empresarial.

Por otra parte, la OCDE reporta que México gastó entre el 5 y el 10% de su PIB en corrupción, y el 21,2% del gasto gubernamental en adquisiciones públicas se destina a la corrupción. Las prácticas poco éticas pueden ocurrir en todo el ciclo de contratación pública, sin embargo, según el informe, cada fase puede ser propensa a diferentes tipos de riesgos de integridad (OECD, 2017, p. 25).

En tanto, grupos empresariales mexicanos también reportan altos riesgos de integridad. Según la encuesta nacional sobre experiencias de corrupción en empresas, 48% de las empresas señalaron que un servidor público o una tercera persona les habían solicitado algún beneficio como dinero, regalos o favores para realizar, agilizar o evitar trámites, multas o pagos durante 2023. A pesar del crecimiento en la incidencia de corrupción, 73% de los empresarios decidieron no denunciar ante las autoridades debido a la consideración de que no sirve para nada realizar una denuncia o al miedo a represalias (Coparmex y Mexicanos contra la corrupción, 2024).

Siguiendo el mismo estudio de Coparmex y Mexicanos contra la corrupción, las tres principales razones para que los empresarios participen en acciones de corrupción son: primero, por agilizar trámites (59%); segundo, por obtener licencias o permisos (39%); y finalmente, evitar multas, sanciones o clausuras (31%) (Coparmex y Mexicanos contra la corrupción, 2024).

Sin duda, motivar, establecer y respetar la integridad empresarial en México sigue siendo uno de los retos más grandes del sector privado; existen algunos avances, pero la lista de desafíos es aún enorme. Por ejemplo, 51% de las empresas mexicanas cuenta con un código de ética, 29% tienen algún proceso de auditoría interna y 23% tienen una política anticorrupción específica (Coparmex y Mexicanos contra la corrupción, 2024), lo que significa que la mayoría de los empleados y empleadores conocen las fronteras entre corrupción e integridad, pero prefieren omitir estos lineamientos al momento de realizar cualquier interacción ilícita.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía reportó que entre 2013 y 2023, la prevalencia de corrupción aumentó de 12.1% a 14.0 %, lo que representa un incremento absoluto de 1.9 puntos porcentuales y un incremento relativo de

15.7%. Tan solo en 2023, 14 de cada 100 personas de 18 años y más que tuvieron contacto con servidoras o servidores públicos experimentaron algún acto de corrupción en al menos uno de los pagos, trámites y solicitudes realizados (INEGI, 2024), lo que muestra que la corrupción es un fenómeno ampliamente extendido entre la población mexicana.

Muchas empresas, conscientes de los riesgos de corrupción prevalecientes en México, han introducido medidas e iniciativas anticorrupción a nivel interno, a fin de crear conciencia entre los empleados sobre la corrupción, atribuyendo corresponsabilidad a todo el personal. Las regulaciones anticorrupción han aumentado; sin embargo, el principal obstáculo es la aplicación de los marcos legales. Empresas multinacionales, nacionales e incluso pequeñas empresas ya han implementado cursos, formaciones y seminarios de integridad empresarial, pero aún enfrentan una enorme lista de desafíos, muchos de ellos emergentes de la cultura política y social del país.

Al respecto, la socialización es un proceso por el cual los individuos adquieren conocimiento, lenguaje, habilidades sociales, valores que conforman normas, códigos culturales, y funciones requeridas para integración de los individuos a diferentes grupos sociales y actividades económicas, políticas, sociales, recreativas. Sin embargo, cuando hay fenómenos que influyen de manera negativa en el proceso de socialización, como la corrupción, la violencia o el machismo, la socialización transmite códigos culturales deformados, conscientes o inconscientes, que son reproducidos tanto por las élites políticas como por el resto de la sociedad. En este sentido, los esquemas socialización de las élites políticas mexicanas tienen como marco de referencia la corrupción que impregna los códigos del ejercicio y las relaciones políticas y económicas y, en muchos casos, alcanzan también las relaciones interpersonales (Nieto, 2022).

La cultura política desempeña un papel crucial en la socialización de las elites políticas, la cual se encuentra interiorizada en cada individuo y reproducida por el conjunto de la sociedad. De acuerdo con Nieto, uno de los pilares de la socialización de las élites políticas mexicanas es la corrupción, la cual impregna a todos los sectores sociales, incluido el sector empresarial, el cual participa y tolera la corrupción como una herramienta para hacer negocios e incrementar su capital.

El concepto de cultura política es usado aquí en términos de Almond y Verba, el cual toma en cuenta estructuras del sistema político, así como el papel de las instituciones y de los actores políticos: “Cuando hablamos de una cultura política de una sociedad nos referimos al conjunto de concepciones, sentimientos y evaluaciones políticas interiorizadas por una población” (Almond y Verba, 1965, pp. 12-13).

De esta manera, la cultura política de las élites se ve influenciada por los procesos de socialización que las mismas élites experimentan. Dentro de este

contexto, la socialización de las élites políticas se ha desarrollado de la mano con la socialización de las élites empresariales. Muchos políticos mexicanos también han sido empresarios o viceversa. Las relaciones personales son clave para el éxito de los negocios. Relaciones de compadrazgo, alianzas matrimoniales, clientelismos, nepotismo, favoritismo e intercambio de información confidencial han sido claves en el desarrollo del sector empresarial mexicano. Los centros de socialización de los líderes políticos a menudo se entrecruzan con los de los empresarios, toda vez que comparten centros de educación, recreación, afinidades deportivas, centros religiosos, grupos de amigos, familiares o conocidos; por ello, no es de extrañarse que las élites políticas comparten historias de vida similares a las de las élites empresariales.

Roderic Ai Camp señala que todo político y “hombre exitoso” en los negocios sabe que si desea obtener una carrera exitosa debe acumular y alimentar contactos que le servirán como arma de poder, y movilidad política y económica (Ai Camp, 1988, p. 30).

La historia de México provee un sinnúmero de ejemplos que ilustran la relación entre el poder político, la corrupción y el poder empresarial. Carlos Hank González (Estado de México, 1927-2001) construyó un imperio empresarial gracias a los cargos públicos que ocupó durante toda su vida y al uso de la corrupción sistémica que ha imperado en México. La riqueza de Carlos Hank Rhon y su familia asciende a más de 4 mil millones de dólares, formando parte de la lista de los hombres más ricos de la revista Forbes, ocupando la sexta posición a nivel nacional y el peldaño 902 a nivel global, destacándose en el sector bancario en el “Grupo Banorte”, en el alimenticio con el “Grupo Hermes”, en la manufactura de tortillas con “Gruma”, y en los sectores automovilístico, turístico y de transporte (Izquierdo, 2025).

En México, muchos empresarios comienzan sus negocios a partir de sus carreras políticas, de su experiencia laboral en el sector público o de sus nexos directos con el sector público. Algunos ejemplos pueden observarse en empresarios como Carlos Slim, Germán Larrea, Olegario Vázquez Raña y Ricardo Salinas Pliego, quienes crearon o incrementaron sus fortunas al amparo del poder político con apoyos estatales tales como favoritismo en la adquisición de empresas estatales, y concesión en sectores claves como la energía, telecomunicaciones y construcción. Carlos Slim Helú, uno de los hombres más ricos de México y el mundo, debe su fortuna al proceso de privatización en las telecomunicaciones impulsado por el gobierno presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) con empresas como Telcel, antes Telmex (Teléfonos de México), América Móvil, y extendió posteriormente su imperio a la construcción, minería y turismo (Cambio 22, 2025).

La historia de muchas fortunas mexicanas está ligada a la corrupción de las élites políticas. Las empresas multinacionales, nacionales, regionales y locales han operado bajo esquemas de corrupción; a veces los empresarios son víctimas, presionadas por las élites políticas mediante extorsión, chantaje, postergación de procedimientos administrativos, falsas acusaciones o aislamiento comercial. Otras veces, son los empresarios los victimarios de la corrupción, en tanto se sirven de la corrupción política para obtener contratos, licitaciones, utilización de información confidencial para beneficio privado, facilidades administrativas, promoción de sus productos y servicios, y captación de fondos públicos, entre otros. En todo caso, la corrupción se retroalimenta del sector público y privado.

Un dato revelador es la encuesta realizada por la organización civil Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), la cual indica que las empresas víctimas de la corrupción no son exclusivamente las más grandes, aunque siguen siendo el principal objetivo, reportando un 46.2% de incidencia. Las empresas medianas (de 51 a 250 empleados o colaboradores) tuvieron una incidencia de 45%; las pequeñas (de 11 a 50 empleados o colaboradores) reportaron 39.6%; y las microempresas (de 1 a 10 empleados o colaboradores) informaron 33% (Guerrero y Pons, 2023). Según estos indicadores, la corrupción sigue siendo un obstáculo para la prosperidad empresarial para todas las empresas, al representar un tipo de “impuesto ilegal” que tienen que pagar los empresarios, el cual limita su inversión en el crecimiento de otros sectores claves para el desarrollo de una empresa como la tecnología, la capacitación de los recursos humanos, la eficacia en los procedimientos y operaciones, y la creación de más empleos, los que se traducirán en mejores condiciones de vida para los empleados y para el resto de la sociedad.

Las iniciativas de anticorrupción empresarial han comenzado a tener eco en el sector empresarial; sin embargo, el camino por recorrer aún es demasiado largo. Según la encuesta de MCCI, solo el 30% de los socios de la Coparmex cuentan con una política anticorrupción, antisoborno o sobre conflicto de interés. Aunque el 71% de estas empresas tienen un código de ética, solo 43% tiene procesos de auditoría interna. Al explorar políticas internas más complejas, se encuentra que el 24% tienen una política contra el lavado de dinero y apenas el 23% cuenta con un sistema de denuncias y sanciones (Guerrero y Pons, 2023).

IV. Desafíos de la implementación de programas de integridad empresarial en México

Las iniciativas de integridad empresarial en México podrían contribuir a reducir los niveles de corrupción en el país. Sin embargo, estos programas por sí mismos

encuentran varias limitaciones no solo de orden administrativo o burocrático, sino también de orden estructural.

Entre las limitaciones de orden estructural se encuentran los rasgos culturales propios de la sociedad mexicana. Por ejemplo, las relaciones familiares de las élites políticas tienen efectos transversales: a menudo, altos funcionarios desposan a hijas de empresarios prominentes o viceversa, empresarios desposan a altas funcionarias, lo cual genera un conflicto de intereses (Nieto, 2022).

Por otra parte, los programas de integridad empresarial a menudo no están encarnados en la cultura política de los ciudadanos, lo que significa que muchas empresas adoptan herramientas anticorrupción solo para cumplir con los requisitos legales impuestos por el gobierno central y las cámaras de comercio, pero la cultura de la ética no permea el grueso de la sociedad; por el contrario, frases como “El que no tranza, no avanza”, “¿De a cómo nos arreglamos?” o “¿A ver cómo nos ayudamos?” son expresiones que ilustran la cultura política de una parte importante de la población mexicana.

También hay que agregar que los altos niveles de violencia e influencia del crimen organizado en México no favorecen la integridad empresarial. Los canales de denuncia, lejos de contribuir a favorecer la transparencia, incrementan los temores entre empleados y ciudadanos de represalias por realizar alguna denuncia. Las represalias pueden ir desde acoso digital, secuestro, pérdida del empleo hasta la pérdida de la vida tanto para quien hace la denuncia como para los familiares cercanos.

Otras limitaciones que ya se han mencionado anteriormente son la disonancia entre los marcos legales y la aplicación de estos, pues, aunque existe la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), tribunales, fiscalías y una serie de instituciones encargadas de sancionar a la corrupción, en la realidad ocurre que “los cargos penales por corrupción se aplican a empresarios o políticos enemigos, mientras la impunidad opera para proteger a los amigos” (Nieto, 2018).

El costo de las herramientas de integridad empresarial, tales como un manual de integridad, un canal de denuncias, la elaboración de protocolos para la recepción de regalos y manuales de gestión de conflictos de intereses representa un costo considerable para las pequeñas y medianas empresas que a menudo son negocios familiares que sobreviven con escasos ingresos, por lo cual evitan la adopción de programas de integridad empresarial.

Pese a las limitaciones de las iniciativas de integridad empresarial, la incorporación de mecanismos de anticorrupción al seno de las empresas mexicanas abre una pequeña ventana de esperanza para reducir la corrupción en el país.

Conclusiones

La integridad empresarial es uno de los pilares claves en el combate a la corrupción a nivel mundial y, en el caso de México, permite prevenir, detectar, reducir o eliminar la corrupción tanto pública como privada, pues a menudo ambos sectores están entrelazados y se nutren mutuamente.

La corrupción afecta tanto a las grandes empresas y multinacionales como a las pequeñas y medianas empresas (PYMES). No obstante, las más susceptibles a pagar el más alto precio son las PYMES debido a que carecen o cuentan con limitados elementos de auditoría, de capacitación de recursos humanos en materia de integridad, no tienen definidas las fronteras entre el ámbito público y privado, hay menos control de riesgos, y el costo de las herramientas de integridad empresarial es considerable en comparación con los ingresos que puede generar una PYME.

Los impactos de la corrupción en el sector empresarial en el mundo y en México en particular son devastadores debido a que impiden no solo el crecimiento económico, reducen la competitividad, aumentan los riesgos legales, dañan a la reputación empresarial, incrementan el riesgo a multas y sanciones, establecen un ambiente de desconfianza, socavan la meritocracia, degradan los estándares de trabajo, crean conflictos de intereses, debilitan la integridad de los empresarios y trabajadores, crean costos financieros adicionales para las empresas, sin olvidar que este tipo de corrupción también fomenta la violación de derechos laborales y humanos, socava la confianza de clientes, proveedores e inversores, quiebra el Estado de derecho, ayuda a reproducir el crimen organizado, el narcotráfico, el tráfico de órganos humanos, el tráfico de animales y especies en extinción, el tráfico de influencias, el lavado de dinero, el soborno y el crimen cibernético o digital, entre otros.

La promoción de la integridad empresarial es fundamental tanto para el sector público como para el privado. En países con altos niveles de corrupción política, el sector empresarial es víctima y victimario de las circunstancias. Por un lado, los empresarios son chantajeados, amenazados, condicionados y sometidos por los funcionarios públicos para solicitarles sobornos, contribuciones monetarias en campañas o apoyos políticos diversos. Y, por otro lado, los empresarios también pueden aprovecharse de la corrupción sistémica para comprar funcionarios públicos, obtener concesiones o para coaccionarlos a consumir sus productos.

Un ejemplo de abuso de autoridad y corrupción en México es el caso del ex director de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Santiago Nieto Castillo, quien fuera considerado el Zar contra el blanqueo de dinero durante la primera mitad del sexenio

del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Nieto Castillo fue denunciado por presunto lavado de dinero a través de una red de 17 empresas de extraña existencia con el propósito de realizar operaciones con recursos de procedencia ilícita y una infinidad de delitos con naturaleza fiscal (Jiménez, 2023). Nieto Castillo también fue denunciado por empresarios mexicanos de “crear artificialmente una serie de casos de presuntas investigaciones oficiales con el fin de obtener lucro económico” (Badillo, 2023).

Nieto Castillo y su equipo cercano fueron acusados ante la Fiscalía General de la República (FGR) por los delitos de ejercicio indebido de funciones, manipulación de la administración de justicia, abuso de autoridad, falsedad de declaraciones, divulgación de información confidencial, así como de operaciones con recursos de procedencia y enriquecimiento ilícito (Badillo, 2023).

El caso de Nieto Castillo es uno de tantos ejemplos de corrupción política y empresarial que abundan en la historia de México. En la mayoría de los casos, muchos de los funcionarios a nivel nacional, regional o local corruptos terminan impunes. Peor aún, muchas de las fortunas de políticos y empresarios son forjadas al amparo de la corrupción y la impunidad que prevalece en el país.

Los empresarios representan un sector clave para ayudar a prevenir, combatir y sancionar la corrupción y crear un ambiente libre de sus repercusiones, capaz de beneficiar a todos los sectores sociales, al incrementar la competitividad, ofrecer igualdad de oportunidades, fomentar la meritocracia, aumentar el libre comercio, y la captación de talentos.

La integridad empresarial es fundamental para una sociedad democrática y de libre mercado. Es también el reflejo de una sociedad demandante que exige respeto tanto de sus demandas y ofertas comerciales como de los dirigentes políticos que gestionan las decisiones y los intereses públicos. Las empresas y sus recursos humanos, así como el conjunto de los ciudadanos, deben comprender que combatir la corrupción es responsabilidad de todas las personas.

La integridad corporativa también puede servir de motor de cambio en la cultura política mexicana y en su grado de tolerancia hacia la corrupción, tanto de las élites políticas como de los ciudadanos, debido a que toda cultura es el resultado de un proceso de construcción gradual y constante, el cual refuerza ciertos valores y modifica conductas, percepciones y consideraciones sobre el ejercicio del poder político, el entorno familiar, laboral, local, regional, nacional e internacional de acuerdo al nivel de influencia que pueda recibir de agentes de socialización que promueven la ética y la integridad como pilares de la convivencia ciudadana (Nieto, 2022, p. 140).

La integridad corporativa o empresarial puede servir para revertir una cultura de corrupción en una cultura de integridad fomentada por el Estado de derecho. Si bien es cierto que la corrupción ha formado parte de las peculiaridades de la

cultura de las élites políticas mexicanas, también es verdad que estas pueden sufrir modificaciones, pues no existen culturas determinadas ni estáticas para siempre. Los cambios en las pautas culturales no son procesos inmediatos ni dependen únicamente de transformaciones en los marcos jurídicos o constitucionales, sino que son el producto de un proceso paulatino que implica la participación de los diversos actores e instituciones educativas, políticas, sociales, económicas y culturales, y por supuesto, del compromiso de las élites políticas hacia el Estado de derecho, la integridad política y empresarial (Nieto, 2022, p. 141).

Ningún país ni empresa están inmunes a la corrupción; sin embargo, los marcos legales y el apego a su cumplimiento contribuyen a reducir el riesgo de este fenómeno. Un programa de integridad empresarial reduce el riesgo de que los empleados incurran en actos de corrupción. Como parte de los requisitos para contratar sus servicios o productos, muchas empresas, tanto multinacionales como medianas y pequeñas, están comenzando a solicitar a sus proveedores ciertos controles anticorrupción. Por lo cual contar, con un programa de integridad puede ser una ventaja competitiva frente a la competencia.

La adopción y promoción de programas de integridad empresarial también pueden favorecer a las empresas en términos de ofrecer mayor confianza tanto a proveedores y prestadores de servicios en la cadena de suministros como a los consumidores finales bajo marcas de negocios sostenibles, exitosos y respetuosos de los derechos laborales y humanos. La integridad empresarial puede impulsar un cambio de mentalidad, en los esquemas de socialización y en la cultura laboral de los ciudadanos que obligue a las élites políticas a adoptar también conductas de integridad política y empresarial.

304

Referencias

- Ai Camp, R. (1988). *Los intelectuales y el Estado en el México del siglo XXI* (E. Suárez, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Almond, G., & Verba, S. (1965). *The civil culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Little, Brown and Company.
- Badillo, D. (2023, 5 de septiembre). "La UIF fue utilizada con propósitos políticos durante gestión de Santiago Nieto Castillo, denuncian abogados". *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/La-UIF-fue-utilizada-con-propositos-politicos-durante-gestion-de-Santiago-Nieto-Castillo-denuncian-abogados-20230905-0090.html>
- Cambio 22. (2025, 7 de septiembre). "Los cuatro empresarios mexicanos que se convirtieron en multimillonarios gracias a favores de presidentes, políticos y gobernantes". *Cambio 22*. <https://diariocambio22.mx/los-cuatro-empresarios->

- mexicanos-que-se-convirtieron-en-multimillonarios-gracias-a-favores-de-presidentes-politicos-y-gobernantes/
- Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) & Mexicanos contra la Corrupción. (2024). Encuesta Nacional sobre Experiencias de Corrupción en Empresas.
- Department of Justice. (2025). Foreign Corrupt Practices Act Unit. <https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>
- Farnham, K. (2021, 3 de junio). "Business integrity: What does it mean, and why does it matter?". *Diligent*. <https://www.diligent.com/resources/blog/business-integrity>
- Faus, J. (2016, 22 de diciembre). "La constructora Odebrecht pagó 439 millones de dólares en sobornos fuera de Brasil". *El País*. https://elpais.com/economia/2016/12/22/actualidad/1482362621_854354.html
- Guerrero, C., & Pons, D. (2023, 11 de mayo). "Los empresarios son beneficiarios del combate a la corrupción privada". Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/los-empresarios-son-beneficiarios-del-combate-a-la-corrupcion-privada/>
- Gutiérrez, J. (2025, 28 de marzo). "Falleció el empresario Olegario Vázquez Raña a los 89 años". *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/noticia/2025/03/28/economia/fallecio-el-empresario-olegario-vazquez-rana-a-los-89-anos>
- Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO). (2019). *The fight against corruption: A priority for the Council of Europe*. Council of Europe.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2022). Diez pilares para la integridad empresarial. IMCO-Centro de Investigación en Política Pública & USAID. <https://imco.org.mx/diez-pilares-de-integridad-empresarial/>
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2026). Dinámicas de corrupción en México. IMCO ediciones.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2024, 5 de diciembre). Estadísticas a propósito del Día Internacional contra la Corrupción (9 de diciembre). <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia/9484>
- Izquierdo, I. (2025, 31 de julio). "La millonaria fortuna de la familia dueña de la empresa de tortillas más importante de México". *Infobae*. <https://www.infobae.com/mexico/2025/07/31/la-millonaria-fortuna-de-la-familia-duena-de-la-empresa-de-tortillas-mas-importante-de-mexico/>
- Jiménez, C. (2023, 18 de diciembre). "Santiago Nieto es denunciado por presunto lavado a través de una red de empresas 'de extraña existencia'". *Infobae*. <https://www.infobae.com/mexico/2023/12/18/santiago-nieto-es-denunciado-por-presunto-lavado-a-traves-de-una-red-de-empresas-de-extrana-existencia/>
- Johnston, M. (2017). *Good governance: Rule of law, transparency and accountability*. Colgate University, Department of Political Science.

- Martínez B. Kukutschaka, R. (2018). *Integrity risks for international businesses in Mexico*. U4 Anti-corruption Helpdesk, Transparency International (TI) & CMI Chr. Michelsen Institute.
- Ministry of Justice. (2010). *The Bribery Act 2010*. Ministry of Justice editions.
- Myint-U, T. (2000). "Corruption: Causes, consequences and cures". *Asia-Pacific Development Journal*, 7(2).
- Naciones Unidas. (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/70/L.1). Asamblea General de Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2019). *Integridad y ética empresarial*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- Nieto Flores, N. Z. (2022). *La socialización de las élites políticas a través de la corrupción en México*. CIDIHCA.
- Nieto, N. (2018). "Los usos de las campañas anticorrupción en México". *Análisis*, 50(92), 219-237.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (1997). Recomendación del Consejo para fortalecer la lucha contra el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. OECD ediciones.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014). *OECD Foreign Bribery Report: An analysis of the crime of bribery of foreign public officials*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/12/oecd-foreign-bribery-report_g1g4d808/9789264226616-en.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015). Integrity Framework. OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2017). Integrity Review of Mexico: Taking a stronger stance against corruption. OECD.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2002). *La Convención Interamericana contra la corrupción y su Mecanismo de Seguimiento (MESICIC)*. Secretaría de Asuntos Jurídicos, Departamento de Cooperación Jurídica.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2004). *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos* (S/2004/616). Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General.
- Schmitter, P. (2007). *Accountability in "real-existing" democracies: Meaning and mechanisms*. European University Institute.
- Transparencia Internacional (TI). (2025). Índice de Percepción de la Corrupción 2025. <https://www.transparency.org/en/cpi/2025>
- Transparencia Internacional (TI), The Global Compact, & The Prince of Wales International Business Leaders Forum (IBLF). (2024). Los negocios contra

la corrupción: Implementación del 10mo principio del Pacto Global de las Naciones Unidas contra la corrupción. UNGCO ediciones.

Transparency International (TI) & World Economic Forum (WEF). (2024).

Business integrity: A toolkit for medium-sized enterprises. World Economic Forum editions.

World Bank. (2024). *Business Ready*. The World Bank Group.

World Economic Forum (WEF). (2018). *Regional risk for doing business 2018*. WEF.

El consenso de Davos: ¿hacia la instauración de una gobernanza global?

The Davos Consensus: Towards the Establishment of Global Governance?

Arnulfo Reyes Vásquez*
Joselito Fernández Tapia**
Ana Gabriela López Cortés***
Oscar David Valencia López****

Fecha de recepción: marzo 2 2025

Fecha de aceptación: mayo 23 2026

Resumen:

En un contexto de crisis global, las asociaciones público-privadas han promovido un nuevo marco normativo internacional. Un ejemplo es la iniciativa del Gran Reinicio, impulsada por el Foro Económico Mundial, que ha influido en la configuración de políticas globales. Este estudio identifica y analiza las principales políticas asociadas a esta agenda, denominándolas el nuevo consenso de Davos debido a su impacto en la gobernanza global. Desde un enfoque de política global y administración transnacional, se abordan siete ejes clave: 1) Política de salud global, 2)

* Instituto Tecnológico de Pochutla, Departamento económico-administrativo, México. email: araprunsis11@gmail.com

** Universidad de la Sierra Sur, División de Estudios de Posgrado. Email: jfierzt@gmail.com

*** Universidad de la Sierra Sur, División de Estudios de Posgrado. Email: anhy_gaby@hotmail.com

**** Universidad de la Sierra Sur, División de Estudios de Posgrado. Email: institutointernacional2012@gmail.com

Acción y acuerdos climáticos globales, 3) Gobernanza e identidad digital única, 4) Moneda digital, 5) Inteligencia artificial y otras tecnologías emergentes, 6) Intervencionismo estatal y los sistemas de reputación social, y 7) Inclusión social y género. Estas políticas interconectadas configuran un nuevo orden global.

Palabras clave:

política global; gobernanza digital; salud global; acción climática; intervención estatal; inclusión

Abstract:

In the context of global crisis, public-private partnerships have promoted a new international regulatory framework. One example is the Great Reset initiative, driven by the World Economic Forum, which has influenced global policymaking. This study identifies and analyzes the main policies associated with this agenda, calling them the new Davos consensus due to their impact on global governance. From a global policy and transnational administration approach, seven key axes are addressed: 1) Global Health, 2) Climate Action, 3) Governance and Digital Identity, 4) Digital Currency, 5) Artificial Intelligence and Emerging Technologies, 6) State Interventionism Through Social Reputation Systems and 7) Social Inclusion and Gender. These interconnected policies shape a new global order.

Keywords:

Global Policy; Digital Governance; Global Health; Climate Action; State Intervention; Inclusion

Introducción

En un mundo cada vez más interconectado, diversas voces han planteado la posibilidad de una transición de los Estados nación hacia una gobernanza global mediante la búsqueda de una agenda común. Desde finales del siglo XX, Epper-son (2015) ya advertía sobre los intentos desde Estados Unidos de América (EE. UU.) por establecer un nuevo orden mundial, impulsado por sociedades secretas y centrado en la creación de un gobierno mundial. Este proyecto incluiría, entre otros elementos, un sistema de educación pública universal, la promoción de un

humanismo con tintes socialistas, la adopción de una ética situacional, que en conjunto buscarían imponer un nuevo sistema político, social y cultural.

En el siglo XXI, esta agenda común ha tomado forma a través de diversos organismos multilaterales, especialmente en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En particular, dos publicaciones contribuyeron a este fin: el informe “Nuestro futuro común” (ONU, 1987) y los ocho Objetivos del Milenio (ONU, 2000). La expresión más ambiciosa tuvo lugar en 2015 con la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) que apuntan —entre otros elementos— a la erradicación de la pobreza, la promoción de una vida sana y el bienestar, el acceso a una educación inclusiva y de calidad, la igualdad de género, crecimiento económico sostenible, infraestructuras resilientes, ciudades inclusivas, combate al cambio climático y la construcción de sociedades pacíficas (ONU, 2015). La publicación más reciente en este sentido es el Pacto por el Futuro (ONU, 2024).

De forma similar, esta agenda común se ha expandido a otros organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), que ha promovido iniciativas para establecer una Identidad Digital Única para la población global a través de políticas como Identification for Development (ID4D) (BM, 2022). Estas iniciativas se alinean con los esfuerzos de asociaciones público-privadas (APP) internacionales, como el Foro Económico Mundial (FEM), y de fundaciones filantrópicas, como la Fundación Bill y Melinda Gates, que han propuesto el “Gran Reinicio” (Great Reset) respuesta a la crisis económica y sanitaria global por la pandemia del COVID-19 (FEM, 2020; Schwab y Malleret, 2020). Además, la financiación de otras fundaciones, como la Open Society Foundation, apoya agendas globales impuestas a los gobiernos nacionales o financia movimientos vinculados a la agenda global.

El Gran Reinicio, cuyos antecedentes se remontan a 2019 y 2020 como una respuesta a la pandemia, se presentó como el tema central de la Reunión Anual de 2021, que fue el primer Davos virtual de la historia (FEM, 2024). La propuesta puede sintetizarse como un llamado a la construcción de un mundo más ecológico, sostenible, inteligente y justo, con la participación de personajes como Klaus Schwab, fundador y presidente ejecutivo del FEM, el secretario general de la ONU, entre otros. Según sus promotores, la pandemia del COVID-19 representó una oportunidad para demostrar que los sistemas actuales requieren urgentemente un reinicio en diversas áreas: la economía, la intervención pública, el medio ambiente, la gobernanza global, la salud y la revolución digital (Schwab y Malleret, 2020).

En este sentido, las tecnologías emergentes como la biometría, la inteligencia artificial (IA), la moneda digital, y otros, juegan un papel crucial en la configuración de la nueva política global. Por ejemplo, Covell (2021) destaca que otro de

los objetivos del Gran Reinicio es la aplicación de monedas digitales emitidas por bancos centrales para facilitar el intercambio de bienes y servicios, y como un medio de recompensa. Aunque estas monedas digitales carecen de un marco normativo sólido, un informe del Banco de Pagos Internacionales (BIS) de 2019 revela que el 70% de los 61 bancos centrales de las principales economías del mundo ya están trabajando en su desarrollo (BIS, 2019).

Por su parte, Root (2021), tras analizar el Gran Reinicio, plantea un escenario de transición del capitalismo hacia lo que él denomina restorismo. Según Root (2021, p. 1), “los objetivos compartidos por el WEF [FEM] convergerían en una transición de un orden pluralista moderno a un orden “nuevo normativo”, estratificado por la primacía de la salud individual, institucional y planetaria”. Esto implica entrar en una nueva era medieval, potenciada digitalmente, en la que la salud asume el papel central que antes tenía la religión, situada por encima de las prioridades económicas, políticas o legales. Este cambio podría llevar a la exclusión de quienes no se alinean con esta nueva agenda o piensan de manera diferente.

312

En una línea similar, Torres (2024) sostiene que la globalidad representa un retorno a la Edad Media, tras comparar ese periodo con la actualidad en aspectos como las guerras, el poder y las alianzas, así como el control de las masas mediante el miedo, la censura o el ocio como herramientas de manipulación. Por su parte, Oliver (2024) describe este fenómeno como un nuevo sistema de kakistocracia, es decir, “un gobierno compuesto por los peores elementos en la sociedad, caracterizado por el control del dinero, la energía y los alimentos”. Jalife-Rahme puntualiza sobre la kakistocracia que se trata “del juego de unos cuantos: de la plutocracia transnacional que se ha adueñado de los resortes del poder y control mundiales” (2007, p. 94).

Desde una perspectiva teórica, la toma de decisiones ha transitado de los Estados nación hacia una mayor participación de organizaciones internacionales, asociaciones público-privadas, fundaciones y un segmento de élite de la sociedad civil. Esta transición se encuentra enmarcada como una nueva política global y transnacional, que comienza a ocupar el lugar de la administración pública. Esta transformación es especialmente evidente en cuestiones de gran relevancia social, como la tecnología, el medio ambiente, la inclusión social, la economía y la salud (Moloney y Legrand, 2024; Petzinger *et al.*, 2024; Moloney y Stone, 2019). En otras palabras, una minoría público-privada transnacional determina las políticas de las naciones.

En este contexto, el presente estudio se propone identificar las principales políticas emergentes de este nuevo orden global, denominado el consenso de Davos, y contribuir al análisis de lo que se conoce como “políticas públicas globales”, un ámbito que sigue siendo poco explorado, ya que los análisis de la administración

y las políticas públicas siguen centrándose en el Estado nación, aunque este ya no existe aislado de otros Estados y organizaciones internacionales (Moloney y Stone, 2019).

La propuesta del consenso de Davos toma como punto de partida el consenso de Washington, capital y centro de poder de los EE. UU., que marcó un punto de inflexión para América Latina así como para el mundo en desarrollo a fines del siglo XX, con sus diez puntos que van desde la disciplina fiscal hasta la desregulación (Williamson, 1999). Si bien China, como contraparte del control del mercado global, ha promovido su propio consenso de Beijing (Fanjul, 2009), también busca operar dentro de las reglas del libre comercio al defender estos principios en foros globales como las cumbres de Davos (Katz, 2021). Por lo tanto, el nuevo consenso de Davos involucra actores más comprometidos que su predecesor y se extiende más allá de los Estados y sus políticas específicas para incluir la reestructuración social y cultural del mundo entero.

I. Política global y administración transnacional

313

Los estudios sobre política y administración pública se han centrado en el Estado nación como unidad de análisis, perspectiva teórica conocida como nacionalismo metodológico (Stone y Ladi, 2015). Desde este enfoque, se busca resolver un problema público a través de un proceso que incluye la identificación y definición del problema, la formulación de políticas, su implementación y evaluación (Aguilar, 1993). En cada una de estas etapas participan el gobierno, la sociedad económica y la sociedad civil; a la vez, se espera la colaboración de las personas involucradas. Este proceso tiene como objetivo principal la prestación de servicios públicos en áreas como administración, educación, seguridad, salud, medio ambiente, infraestructura, desarrollo social e inclusión digital.

Sin embargo, el crecimiento de la globalización y la aparición de actores transnacionales en la nueva “ágora de la política global” (Petzinger, et ál., 2024, p. 41) han desafiado esta visión tradicional, impulsando la necesidad de desarrollar una comprensión más amplia que incluya procesos y actores a nivel global. Esta transición ha dado lugar al surgimiento de dos conceptos fundamentales: la política global, en lugar de la política pública, y la administración transnacional, en sustitución de administración pública (Moloney y Stone, 2019).

La política global se refiere a aquellos “procesos de deliberación y cooperación público-privada entre organizaciones oficiales estatales e internacionales y actores no estatales en torno al establecimiento de normas y agendas políticas comunes para garantizar la entrega de bienes públicos globales o mejorar los

problemas transnacionales” (Stone y Ladi, 2015, p. 2). Este enfoque reconoce que, en el contexto actual, las políticas públicas ya no son producto exclusivo del Estado nacional, sino que involucran a múltiples actores, incluidos organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, corporaciones y asociaciones público-privadas.

La administración transnacional se refiere a la “regulación, gestión e implementación de políticas globales de naturaleza pública por parte de actores públicos y privados que operan más allá de los límites y jurisdicciones del Estado” (Stone y Ladi, 2015, p. 2). A diferencia de la administración pública tradicional, que se centra en el Estado como el principal actor administrativo, la administración transnacional abarca estructuras y prácticas administrativas que se desarrollan en redes de políticas transnacionales, asociaciones público-privadas globales y regímenes de regulación privada, donde se permite la participación de organismos internacionales, coaliciones de sociedad civil y consorcios corporativos.

Moloney y Legrand (2024) amplían el espectro de los actores en la arena global, como son comisiones globales, fundaciones filantrópicas, redes de organizaciones no gubernamentales, asociaciones nacionales con influencia global, autoridades cuasijudiciales y activistas globales. Estos autores hacen tres observaciones clave para analizar este fenómeno:

- 1) La creciente presencia de los actores transnacionales que influyen en las políticas globales;
- 2) La capacidad de estos actores para modificar las políticas internas de los Estados;
- 3) y la importancia de su autoridad y legitimidad en el contexto de la gobernanza global.

En cuanto a la creciente presencia de actores transnacionales en la política global, se observa una amplia diversidad: desde organismos multilaterales —ONU, OMS y el BM— hasta organizaciones internacionales privadas, entre ellas el FEM; y organizaciones informales, tal es el caso del BIS. A estos se suman consorcios mundiales, como el Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre; clubes informales —el G20, por ejemplo—, y acuerdos híbridos intergubernamentales-privados, representados por la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (ICANN) (Moloney y Legrand, 2024).

Además, existen comisiones globales con diferentes enfoques: oficiales, epistémicas o híbridas, a saber, las relacionadas con la pandemia, entre ellas el Panel Independiente sobre Preparación y Respuesta ante Pandemias; a este se suman fundaciones filantrópicas, entre ellas la Fundación Melinda y Bill Gates,

e incluso activistas de alcance global, como Greta Thunberg, en temas de cambio climático (Khoja-Moolji y Chacko, 2024).

Sobre la capacidad de estos actores para modificar las políticas internas de los Estados, Moloney y Legrand (2024) y Moloney y Stone (2019) sostienen que estos actores transnacionales pueden ejercer una influencia mayor que los propios Estados en la definición y administración de políticas. Stone y Schmider (2024) demuestran que, en cuatro casos analizados de comisiones globales en materia de salud y pandemias, se evidencia una transgresión a los Estados y su soberanía política. Un ejemplo de ello es la Comisión Paneuropea de la OMS, cuyas estrategias de “Una Sola Salud” fomentan que los ministerios estatales de salud establezcan vínculos, mantengan diálogos y coordinen el diseño de políticas con secretarías correspondientes.

Respecto a la importancia de la autoridad y legitimidad de los nuevos actores transnacionales en la gobernanza global, se examinan cuestiones relacionadas con la autoridad, rendición de cuentas, legitimidad, representatividad y transparencia de los actores (Moloney y Legrand, 2024). Se pueden identificar tres estrategias clave utilizadas por estos actores para operar: primero, desarrollan un cierto grado de autonomía financiera, por ejemplo, a través de donantes; segundo, amplían sus mandatos a través de intervenciones en áreas específicas o temas emergentes, como el medio ambiente; y tercero, promueven la cooperación entre actores y consolidan sus estructuras de autoridad (De Bengy Puyvallée, 2024).

Un caso relacionado con la energía y la agricultura: la Alianza para una Revolución Verde en África, financiada por fundaciones filantrópicas, demostró que dichas fundaciones ganan autoridad a través de discursos que enfatizan la mejora del sector, en este caso, la agricultura, el apoyo a los gobiernos y a los productores, la innovación y la experiencia acumulada. Sin embargo, estas fundaciones no están abiertas a la crítica y carecen de mecanismos claros de rendición de cuentas, ya que durante la evaluación del proyecto se aplicaron criterios parciales al no incluir a todos los países asociados, además se utilizaron parámetros incompletos y al final no se obtuvieron resultados concluyentes (Petzinger et ál., 2024).

En esta nueva gobernanza global, caracterizada por la proliferación de nuevos actores transnacionales y su creciente influencia sobre la política nacional y las esferas administrativas, es esencial identificar las principales políticas que orientan esta nueva dinámica de la política global, con especial énfasis en los países democráticos donde la población delega la autoridad para la toma de decisiones en representantes que rinden cuentas a esa misma población (Moloney y Legrand, 2024). Cabe añadir que en asuntos que impactan decisivamente la vida de los ciudadanos de un país, sería necesario que los votantes o sus representantes tuvieran la capacidad de decidir si aceptan o rechazan dichas agendas o bien

tengan acceso a la información y reciban rendición de cuentas de parte de esas organizaciones, y no al revés.

II. Métodos y materiales

El estudio, de naturaleza cualitativa y teórica, se realizó desde un enfoque perspectivista para examinar las principales políticas emergentes en el contexto de la política global. El perspectivismo parte del supuesto de que los fenómenos sociales complejos no pueden comprenderse desde una única visión analítica, sino mediante la integración y contraste de múltiples perspectivas teóricas y contextuales (Ortega y Gasset, 1914/2014). En consecuencia, este enfoque orientó la selección de fuentes académicas, documentos oficiales e informes de organismos internacionales que reflejaran diversas posiciones institucionales, políticas y disciplinarias sobre el objeto de estudio. Asimismo, guio el análisis comparativo de la información al identificar convergencias, divergencias y relaciones entre las distintas dimensiones examinadas. Este enfoque permitió una visión integral y crítica del tema al integrar diversas dimensiones contextuales, entre ellas la política, economía, sociedad, tecnología, medio ambiente y salud, facilitando un análisis profundo y exhaustivo del tema (Maxwell, 2013).

En cuanto al procedimiento, se realizó una revisión rigurosa de la literatura que incluye estudios recientes y relevantes, así como documentos oficiales sobre política global, cubriendo principalmente el período de 2015 a 2024. Las fuentes se obtuvieron de bases de datos académicas como Elsevier, revistas de acceso abierto, Policy and Society, y repositorios de organizaciones internacionales como la ONU. La información se analizó utilizando un enfoque de análisis crítico para identificar patrones. Se organizó en siete categorías clave: 1) Política de salud global, 2) Acción y acuerdos climáticos globales, 3) Gobernanza e identidad digital única, 4) Moneda digital, 5) Inteligencia artificial y otras tecnologías emergentes, 6) Intervencionismo estatal y los sistemas de reputación social, y 7) Inclusión social y género.

En cuanto a los materiales, la revisión bibliográfica incluyó artículos de revistas científicas, libros, combinados con un análisis de la literatura gris de las organizaciones internacionales y las asociaciones público-privadas analizadas, incluidos sus informes, sitios web y otros productos. Cabe señalar que este estudio, basado en un análisis secundario de la literatura existente, no implicó la recopilación de datos primarios como entrevistas y encuestas, ni la participación de sujetos humanos, por lo que no se requirieron consideraciones éticas adicionales.

III. Las siete políticas del consenso de Davos

En el marco de este estudio, se han identificado siete principales políticas emergentes en el escenario global, denominándolas el consenso de Davos: 1) Política de salud global, 2) Acción y acuerdos climáticos globales, 3) Gobernanza e identidad digital única, 4) Moneda digital, 5) Inteligencia artificial y otras tecnologías emergentes, 6) Intervencionismo estatal y los sistemas de reputación social, y 7) Inclusión social y género.

El consenso de Davos hace referencia al punto de encuentro de estos actores estatales y no estatales: Davos, Suiza, sede del FEM, fundado en 1971 por Klaus Schwab. El FEM se presenta como una organización internacional centrada en la cooperación público-privada, que reúne a líderes políticos, empresariales, académicos y de la sociedad civil para debatir los principales acontecimientos y políticas mundiales (FEM, 2020). Este enfoque es similar al consenso de Washington, que tomó su nombre de la capital de EE. UU., por políticas económicas neoliberales diseñadas a finales del siglo pasado para guiar a los países en desarrollo.

El FEM ganó protagonismo a partir de 2020 con la iniciativa Gran Reinicio, la cual se convirtió en tema central de la primera reunión virtual del FEM, en 2021. La propuesta, presentada con la participación de figuras destacadas como el secretario general de la ONU, líderes políticos y empresariales de todo el mundo, fue concebida como una respuesta innovadora y justa para abordar no solo los desafíos planteados por la pandemia de COVID-19 sino también la necesidad de un cambio de dirección en el sistema global actual (FEM, 2024). La propuesta recibió un amplio reconocimiento de los países occidentales e incluso de orientales, como China, los cuales elogiaron las cumbres globalizadoras de Davos y mostraron su disposición a adaptarse a las reglas del libre comercio (Katz, 2021).

1) Política de salud global. Se ha consolidado como uno de los ámbitos políticos más dinámicos y relevantes en la discusión global desde inicios del siglo XXI, cobrando especial importancia antes, durante y después de la pandemia del COVID-19. En 2000 se creó la Alianza para las Vacunas (Gavi), compuesta por actores independientes, países donantes y receptores, organizaciones internacionales, industria, sociedad civil y fundaciones filantrópicas (Gavi, 2018; De Bengy Puyvallée, 2024). En 2015, la ONU propuso como el tercer ODS el acceso universal a la salud y el bienestar (ONU, 2015); y Bill Gates, desde una Conferencia TED en Vancouver, abordó recomendaciones para la preparación y detección de una nueva pandemia (Gates, 2015).

En 2017, se fundó la Coalición para la Innovación en la Preparación para Epidemias (CEPI), enfocada en la investigación y desarrollo de vacunas contra

amenazas epidémicas, con la participación de inversionistas, incluida una fundación filantrópica internacional y personas independientes (CEPI, 2023; De Bengy Puyvallée, 2024). En 2019, el FEM realizó una simulación para evaluar la falta de preparación ante una pandemia, anticipando el impacto que tendría el COVID-19 (Sault, 2020). En 2020, se promovieron servicios *untact*,¹ que abarcan desde compras en línea hasta atención médica a distancia (Hutt, 2020). En 2021, se lanzó la iniciativa del Gran Reinicio, acompañada de la promoción de dispositivos para la detección de ciudadanos infectados, el pasaporte sanitario y diversas campañas de salud (FEM, 2021).

En 2022, la OMS, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA) (2022) promovieron un acuerdo para la preparación y respuesta ante pandemias, con el objetivo de mitigar los desafíos actuales y futuros para la salud en la interfaz entre humanos, animales, plantas y medio ambiente a nivel global, regional y nacional, un ejemplo de ello es el Plan de Acción Conjunto “Una sola salud (2022-2026)”. En 2023, se dio seguimiento a la Iniciativa Acelerador de Acceso a las Herramientas Covid-19 (ACT-A), dirigida a garantizar el acceso global a vacunas, pruebas y tratamientos contra la COVID-19 (OMS, 2023), así como la adopción del sistema de certificación digital de la COVID-19 de la Unión Europea (UE) (UE, 2023).

2) *Acción y acuerdos climáticos globales*. Se ha consolidado como otro de los ámbitos políticos más dinámicos y relevantes a nivel internacional desde finales del siglo XX. Este enfoque ha ido evolucionando a través de diversos hitos que han marcado la agenda internacional en materia de sostenibilidad. Un primer punto clave se dio en 1984, con la primera reunión de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU para abordar de manera conjunta los desafíos del desarrollo y la protección del medio ambiente. Este esfuerzo culminó en 1987 con la publicación del informe “Nuestro futuro común” que introdujo el concepto de desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las futuras generaciones (ONU, 1987).

En 2000, la acción climática se incorporó como componente esencial de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU, 2000), estableciendo el combate a la contaminación ambiental como una de las ocho metas globales para mejorar la calidad de vida a nivel mundial. En 2015, se adoptó el Acuerdo de

¹ El término *untact* surge en Corea del Sur y combina las palabras inglesas *un* y *contact*. Se utiliza para describir servicios, actividades e interacciones que minimizan o eliminan el contacto físico directo mediante el uso de tecnologías digitales, especialmente en ámbitos como el comercio electrónico, la telemedicina, la educación en línea y la atención gubernamental remota.

París durante la 21ª Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Este acuerdo, que entró en vigor en 2016, marcó un hito histórico al ser ratificado por al menos 55 países que, en conjunto, representaban el 55% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero.

En 2015, la acción climática también se integró como un elemento central en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU. En particular, el Objetivo 13 llama a adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y el impacto que este produce (ONU, 2015).

En 2020 y 2021, el tema medioambiental también se convirtió en un eje central del Gran Reinicio impulsado por el FEM, donde se aboga por la transición hacia un mundo más ecológico y sostenible (FEM, 2020; FEM, 2021). El propio secretario general de la ONU, António Guterres, destacó que el Gran Reinicio representa una oportunidad única para construir un mundo más resiliente y justo, capaz de enfrentar desafíos globales como las pandemias, el cambio climático y otras crisis globales (FEM, 2021). En este contexto, el Gran Reinicio también ha servido como plataforma para activistas de alcance global, como Greta Thunberg y Disha Ravi, quienes han movilizado la atención hacia el cambio climático (FEM, 2021; Khoja-Moolji y Chacko, 2024).

Otro de los términos que ha ganado relevancia en el FEM es el de las ciudades de 15 minutos. Aunque fue propuesto en 2016 por el profesor Carlos Moreno, esta idea ha cobrado nueva importancia tras la pandemia de COVID-19, promoviendo un modelo de urbanismo equitativo y sostenible que busca que todas las necesidades diarias de los ciudadanos, como trabajo, educación, salud, compras, estén a un máximo de 15 minutos a pie o en bicicleta (Chamberlain, 2022).

3) *Gobernanza e identidad digital única.* La digitalización de los servicios públicos, conocida como el gobierno digital, es otra parte fundamental de la política global. Sus antecedentes se remontan al proyecto Global Information Infrastructure (GII) en 1994 (Mattelart, 2002) y su aparición formal se remonta al memorando ejecutivo e-Government Directive emitido por el entonces vicepresidente de los EE. UU., Albert Arnold Gore, que promovía el uso de las tecnologías en la gestión pública para mejorar su eficacia y eficiencia (White House, 1999).

Con la llegada de la cuarta revolución industrial en el siglo XXI, el gobierno digital está revolucionando la gestión pública y ganando protagonismo en la agenda global, especialmente en foros como el FEM, donde se postula a manera de herramienta clave para abordar problemas sociales (Schwab y Malleret, 2020; FEM, 2021).

En cuanto a la identidad digital única, la meta 16.9 del ODS 16, dedicado a promover sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para

todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces, inclusivas y transparentes, busca garantizar una identidad digital jurídica para todos (ONU, 2015), dado que mil millones de personas en el mundo no tienen una identidad y ello es clave para muchas otras metas, como la inclusión financiera, protección social, atención médica, educación, igualdad de género, protección infantil, agricultura, buen gobierno y migración (BM, 2022).

De esta meta surgen políticas globales como la iniciativa Identification for Development (ID4D) del BM para aprovechar los conocimientos de los diferentes sectores estatales y no estatales (BM, 2022) y el programa ID4Africa, dirigido a los países africanos con la participación de organismos internacionales, industria de biometría y fundaciones filantrópicas como la fundación Bill y Melinda Gates (ID4Africa, 2024). Además, ID4Africa ha impulsado el reconocimiento del 16 de septiembre de cada año como el “Día de la identidad”, apoyado por más de 250 organizaciones internacionales en cuatro categorías: Desarrollo, Gobierno, ONG y Sociedad Civil, y Comercial (ID4Africa, 2024).

En cuanto a avances en identidad digital a nivel mundial, destaca el programa Aadhaar de la India, un referente de la Agenda 2030, que abarca a más de mil millones de ciudadanos (el 15% de la población mundial) y busca optimizar el uso de los subsidios gubernamentales, establecer una identidad única para cada individuo y abordar cuestiones relacionadas con la inmigración ilegal (Mir et ál., 2019). Del mismo modo, otros países como Camerún, Jordania, Japón, Alemania, España, Ghana, Pakistán, Irán, Filipinas, entre muchos otros en coordinación del BM y asociaciones público-privadas, también están implementando iniciativas similares de identidad digital (BiometricUpdate, 2024).

4) *Moneda digital*. La criptomoneda es otra de las políticas destacadas en la agenda global del Gran Reinicio. Basada en un software informático, permite la minería de criptomonedas y facilita el pago electrónico de bienes y servicios a través de instituciones comerciales que participan en este esquema (Covell, 2021). Es importante destacar que, aunque las criptomonedas como Bitcoin ya existen en el mercado, el énfasis actual se centra en las Monedas Digitales de los Bancos Centrales (CBDC – en inglés, Central Bank Digital Currencies). Aunque las CBDC aún carecen de un valor tangible y de un estatus legal, organizaciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el FEM y el BIS están promoviendo activamente su investigación, promoción y monitoreo.

Por ejemplo “más de 100 países, entre ellos 19 del G20, están explorando las CBDC” (Masterson, 2022, p. 2). De forma similar, el BIS, en su reporte de 2019, destaca que los esfuerzos para desarrollar CBDC están avanzados en 22 países desarrollados, como EE. UU., Canadá, Inglaterra, Finlandia o Japón. Sorprendentemente, 41 economías emergentes, entre ellas Brasil, Rusia, China, Nigeria,

Egipto, India y Australia, también están explorando activamente esta iniciativa. En muchos casos estos esfuerzos implican la cooperación entre los bancos centrales y actores no estatales (BIS, 2019).

Según el Atlantic Council (2024), el yuan digital de China (e-CNY) es actualmente el piloto de CBDC más grande del mundo, con 260 millones de billeteras digitales activas en 25 ciudades. El e-CNY ya se utiliza para una variedad de servicios, como el transporte público, la atención médica e incluso la compra de petróleo crudo. Para 2024, se planea expandir su uso al sector turístico, con el fin de ampliar sus aplicaciones transfronterizas.

5) *Inteligencia artificial y otras tecnologías emergentes*, como la nanotecnología, la biotecnología, la computación cuántica, el blockchain y las tecnologías de reconocimiento facial, están acelerando la transición de nuestra sociedad hacia la era de la cuarta revolución industrial (Schwab y Malleret, 2020). En consecuencia, estas tecnologías se han convertido en temas clave de la agenda política global del Gran Reinicio, en mayor medida su ejecución y su regulación a raíz de la pandemia, para crear una sociedad más justa e inteligente (FEM, 2021). Si bien algunas de estas ya pueden abordarse con cierta profundidad como la IA y las tecnologías de reconocimiento facial; otras, como la computación cuántica, aún son muy incipientes.

Según Feldstein (2019), al menos 75 países están utilizando tecnologías de IA con fines de inspección y control, como plataformas de ciudades inteligentes, sistemas de reconocimiento facial y vigilancia policial inteligente. En este contexto, China se destaca como un importante impulsor global de la supervisión con IA, a través de sus empresas tecnológicas transnacionales como Huawei, mientras que EE. UU. también desempeña un papel relevante con compañías como IBM.

Durante la pandemia, Kummitha (2020) destacó las diferencias en la aplicación de tecnologías de vigilancia como la IA, el Internet de las Cosas (en inglés, Internet of Things y abreviado IoT) y reconocimiento facial en ciudades de dos culturas distintas. En China, se implementaron cámaras de circuito cerrado con reconocimiento facial en entradas de apartamentos para controlar la movilidad y facilitar la identificación, aislamiento y cuarentena de personas infectadas. En cambio, ciudades occidentales como Washington y Barcelona priorizaron la protección de datos anónimos, la privacidad y la libertad individual (Kummitha, 2020).

6) *Intervencionismo estatal y los sistemas de reputación social*. Otro de los ejes de la política global digital tras la pandemia del COVID-19 es la reivindicación del papel del Estado como actor intervencionista. Desde la perspectiva del Gran Reinicio, la pandemia evidenció las debilidades de las políticas neoliberales, lo que

plantea la necesidad de un cambio hacia un modelo intervencionista (Schwab y Malleret, 2020) y un “recentralismo” del poder en los gobiernos centrales del mundo.

Schwab y Malleret (2020) sostienen que, durante la pandemia, la mayoría de los gobiernos se vieron obligados a intervenir para estabilizar sus economías, mediante el aumento del gasto público, la provisión de asistencia social, y la implementación de regulaciones en salud pública, seguridad, tecnología, infodemia global, así como para regular el comportamiento de ciudadanos y empresas. Esto es relevante porque, aunque las políticas sean definidas en gran medida por la agenda global y por actores estatales y no estatales (Moloney y Stone, 2019), son los gobiernos nacionales quienes las implementan en última instancia.

A nivel global, y con la experiencia de la pandemia, China parece ofrecer un modelo de solución para un fuerte intervencionismo estatal a través del Sistema de Crédito Social, que busca la confianza entre los ciudadanos mediante un sistema de recompensas y castigos basado en sus puntajes. Este sistema puede influir en el acceso a servicios públicos, créditos, transporte, empleo, e incluso en la visibilidad pública de los individuos, como aparecer en vallas publicitarias (Xu, 2021). Polyakova y Meserole (2019) señalan que este modelo resulta atractivo para algunas democracias e influye en la política global, particularmente en el ámbito de las políticas de vigilancia masiva, como la identidad digital única.

En relación con la recolección, tratamiento y predicción de los datos personales en sistemas de reputación social, comúnmente denominado como capitalismo de la vigilancia (Zuboff, 2019), los temas de privacidad, regulación y big data deben ocupar un lugar central en la agenda global. Aho y Duffield (2020) argumentan que el sistema de China es una respuesta proactiva que integra arquitecturas de vigilancia y tecnologías de IA con fines de control gubernamental. En cambio, el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) de la UE representa una respuesta reactiva, que defiende la privacidad individual y establece límites al uso corporativo de los datos personales.

7) Inclusión social y género. Otro tema central en la agenda global es la inclusión social, con un enfoque en la diversidad y los derechos humanos. Según el FEM (2020), existen varias características que pueden aumentar el riesgo de exclusión económica y social, como la edad, género y expresión de género, orientación sexual, capacidades físicas y mentales, nivel de salud, rasgos de personalidad, raza, etnia y religión, idioma, nacionalidad, origen social, educación y estatus socioeconómico (FEM, 2020). Estas cuestiones han ampliado la discusión en torno a los llamados derechos de cuarta generación, que abarcan, además de temas tecnológicos, derechos como el aborto y la incorporación de nuevas formas de

lenguaje, incluyendo sufijos como “trans” o el uso del lenguaje inclusivo con terminaciones como “e”.

La Agenda 2030 incorpora la inclusión en varios de sus objetivos clave. Por ejemplo, el Objetivo 4 busca garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad; el Objetivo 5 promueve la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas; el Objetivo 8 impulsa un crecimiento económico inclusivo; el Objetivo 11 pretende que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos; y el Objetivo 16 promueve la creación de sociedades pacíficas e inclusivas (ONU, 2015).

Al respecto, el Informe sobre Desarrollo y Crecimiento Inclusivo de 2017, elaborado por el FEM con la colaboración de organizaciones internacionales, empresas y un gobierno del G20, concluye que muchos países están desaprovechando oportunidades para impulsar el crecimiento económico y reducir la desigualdad. Asimismo, señala la necesidad de reajustar los modelos e indicadores utilizados para medir el progreso económico, como la variable de inclusión (FEM, 2017). Finalmente, la iniciativa del Gran Reinicio hace un llamado a priorizar la construcción de economías y sociedades más igualitarias, inclusivas y sostenibles, para enfrentar los nuevos desafíos globales como la pandemia y el cambio climático (FEM, 2021).

IV. Discusión

Las siete políticas anteriormente expuestas se encuentran estrechamente interconectadas y ponen de relieve la creciente influencia de los actores transnacionales en la configuración de las políticas globales (Moloney y Legrand, 2024). Entre estos actores, el FEM desempeña un papel central en la articulación de estas políticas en el marco de la iniciativa del Gran Reinicio, con el respaldo de actores internacionales tanto estatales como no estatales (Root, 2021). Esta iniciativa no solo surgió como respuesta al coronavirus, sino también como un componente clave de un nuevo orden global en ciernes, que ya se venía gestando. De esta manera, la emergencia sanitaria sirvió como punto de partida para su aplicación.

Aunque recientemente la política global se centra en la salud global debido al impacto de la pandemia, esta es solo una variable dentro de un nuevo sistema de gobernanza global, que se resume en un mundo más ecológico, sostenible, inteligente y justo (FEM, 2021). Por ello, estas políticas ya están integradas en instrumentos clave de gobernanza global, como la Agenda 2030 y los ODS (ONU, 2015), y más recientemente, el Pacto por el Futuro (ONU, 2024). Ahora, la responsabilidad de su implementación no recae únicamente en los 193 países

miembros, sino que también implica el apoyo activo y la colaboración de diversos actores internacionales.

Un ejemplo de ello es la salud global, establecida como meta para alcanzar sociedades saludables y de bienestar, pero también vinculada al cambio climático por los efectos nocivos de la contaminación en la salud pública y el uso de tecnologías como los pasaportes digitales. Adicionalmente, el regreso de los sistemas intervencionistas del Estado y de reputación social, presentes durante la pandemia, justificaron medidas extraordinarias de control de la movilidad y comunicación de los ciudadanos, así como de la difusión de información en internet y su censura y control, como ocurrió con estudios que contradecían la narrativa de la OMS (De Bengy Puyvallée, 2024; Root, 2021).

Además, se han promovido proyectos conjuntos para desarrollar herramientas de respuesta ante futuras pandemias, utilizando tecnologías emergentes como la IA, los pasaportes y las monedas digitales emitidas por los bancos centrales. Asimismo, se impulsan conceptos como las ciudades de 15 minutos, la huella de carbono y la creación de confianza mediante políticas inclusivas, todo ello en el marco de instituciones internacionales —la OMS, la ONU—, asociaciones público-privadas internacionales como el FEM y fundaciones filantrópicas, entre ellas la Fundación Bill y Melinda Gates, con el beneplácito de países geopolíticamente influyentes como EE. UU. y China.

Si bien este estudio ha logrado identificar las principales políticas de gobernanza global, está limitado a la hora de abordar su legitimidad dentro de los países, especialmente en las naciones democráticas, ya que no se trata de recomendaciones sino de políticas impulsadas externamente e implementadas sin consulta previa con las partes interesadas nacionales. Cabe añadir que surgen preguntas sobre el financiamiento de estas políticas, su transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas, lo que genera inquietudes sobre su aceptación y sostenibilidad a largo plazo.

Otro punto crítico es el impacto de estas políticas sobre la libertad individual, pues existe el riesgo de que, con el pretexto de garantizar el bienestar colectivo, se implementen medidas que favorezcan la censura y el control excesivo, como se vio durante la pandemia con la justificación de medidas extraordinarias (Kummitha, 2020). El creciente uso de la IA en el gobierno y la gestión agudiza este riesgo, pues, bajo el pretexto de proteger la seguridad de las personas o la seguridad nacional, se podría cruzar la línea entre protección e invasión de la privacidad, favoreciendo un panóptico digital, como se vivió en China. Esta tendencia resulta especialmente seductora para los países democráticos. Se trata de una contradicción evidente, pues por un lado se promueven ciertos derechos individuales y colectivos relacionados con la subjetividad identitaria, buscando dar voz a quienes históricamente han sido marginados, pero esto puede llevar a la

violación de los derechos de otros grupos, considerados opresores o dominantes, lo que puede resultar en estigmatización y temor a las mayorías. Este proceso ocurre no solo a través del discurso, que muchas veces descalifica y categoriza, sino también a través de normas jurídicas que reciben la aprobación de los Estados. Lo preocupante es que estas políticas y legislaciones no siempre se basan en principios democráticos y soberanía popular, sino que están influenciadas por el consenso de actores globales, muchas veces en el marco de políticas globales promovidas por iniciativas como el consenso de Davos. Este consenso tiende a imponer un modelo homogéneo que puede entrar en conflicto con las realidades políticas, culturales y sociales de los países miembros, especialmente en sistemas democráticos.

La inclusión social se presenta como una preocupación por las desigualdades en el mundo que es necesario erradicar, muchas de las cuales están relacionadas con derechos sociales, medio ambiente, pobreza y salud, o las brechas que median entre hombres y mujeres, así como la eliminación de la discriminación racial o étnica, metas que son loables y bien fundadas. Sin embargo, otras “desigualdades” son cuestionables en cuanto a sus fundamentos jurídicos, técnicos y racionales, como son los derechos a las identidades sexuales, los cuales entran en conflicto con otros derechos, como las libertades de pensamiento, expresión y religión (Alvear, 2024).

Estos derechos se han ampliado en el marco de los denominados derechos de cuarta generación para incluir las identidades de diversidad sexual, incluida la transición de género (Barabash et ál., 2023). No obstante, este aspecto ha generado debates académicos, jurídicos y éticos en torno a sus implicaciones en materia de salud, autonomía personal y protección de derechos fundamentales. Diversos autores han señalado la existencia de posiciones encontradas respecto a los procedimientos asociados a la transición de género, particularmente en relación con sus efectos físicos, psicológicos y sociales, así como con la armonización entre distintos derechos y libertades (Alvear, 2024).

En lo que respecta a la acción climática, la salud global y la gobernanza a través de una identidad digital única, estos temas exigen actualmente una acción global concertada. La pandemia de COVID-19 ha subrayado esta necesidad más que nunca. El daño ecológico y los impactos cada vez más acelerados del cambio climático son de particular preocupación para la comunidad científica. Es crucial que los gobiernos, los organismos internacionales y los actores globales influyentes colaboren para lograr resultados significativos al abordar estos desafíos de carácter urgente. Con respecto a una identidad digital única, la transnacionalización del crimen y los peligros que conlleva exigen esfuerzos coordinados para combatir eficazmente el delito a nivel global. Se trata de cuestiones impostergables que, para ser abordadas, exigen políticas bien desarrolladas.

El problema central es la falta de transparencia y rendición de cuentas (e incluso la imposibilidad de lograrlas), ya que no existen mecanismos efectivos que así lo garanticen. Las organizaciones internacionales como la ONU, el FEM, el BM y la OMS operan más allá de la necesaria supervisión de los Estados individuales y carecen de estructuras de escrutinio público en los países donde actúan. Cabe añadir que ejercen un poder significativo para moldear las trayectorias nacionales, para bien o para mal, y los Estados a menudo se limitan a legitimar esas decisiones. Estas entidades no son democráticas sino oligárquicas, ya que representan a poderosas élites políticas, científicas, tecnológicas y económicas.

La verdadera sociedad civil está notablemente ausente, lo que deja a los ciudadanos comunes sin voz en estos procesos. Si bien los movimientos sociales a veces pueden generar presión en torno a decisiones específicas, rara vez inciden en los resultados finales, y se limitan a expresar su disenso sin alterar las orientaciones políticas. Esta dinámica plantea un riesgo potencial de debilitar aún más la soberanía nacional, ya que la toma de decisiones carece de procesos democráticos. En consecuencia, este cambio señala el fortalecimiento de una forma de gobierno transnacional y oligárquica que es autoritaria e intervencionista por naturaleza, lo que amenaza con invadir derechos civiles ganados con mucho esfuerzo.

326

El sistema de identidad digital, único en su tipo, está concebido como una herramienta para controlar la migración y gestionar la movilidad transnacional, que beneficia principalmente a las naciones desarrolladas, sin garantizar la protección de la privacidad de las personas. Como cualquier forma de documentación, puede ser útil para combatir el crimen organizado transnacional y el terrorismo; sin embargo, también plantea inquietudes sobre su uso para monitorear a poblaciones marginadas y estigmatizadas, como los migrantes internacionales. Además, un sistema de este tipo sigue siendo vulnerable al mal uso autoritario, y podría servir como una herramienta de vigilancia y control de la población que viola los derechos individuales. Casos como el sistema de crédito social de China y la vigilancia ciudadana expuesta por Snowden en los Estados Unidos ejemplifican los riesgos muy reales asociados con esas tecnologías (Aho y Duffield, 2020).

Los mecanismos autoritarios y de vigilancia excesiva plantean riesgos aún mayores cuando se combinan con la agenda del consenso de Davos, que aboga por un mayor intervencionismo estatal y un uso más amplio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la IA emergentes como herramientas de gobernanza. Sin embargo, también es esencial reconocer que las TIC, la IA y otras tecnologías emergentes ofrecen oportunidades tangibles para impulsar el crecimiento económico, la gobernanza, la acción climática y el desarrollo social. Cuando se integran eficazmente en políticas públicas o globales integrales, estas tecnologías podrían abordar problemas globales apremiantes, una realidad que ya está empezando a tomar forma. Por lo tanto, los gobiernos se ven cada vez

más obligados a incorporar estas innovaciones en los marcos administrativos y políticos.

Sin embargo, también deben implementarse “políticas de contingencia” para evitar el uso indebido de estas tecnologías de manera que pueda vulnerar los derechos individuales, fomentar el control autoritario o totalitario, permitir la vigilancia panóptica por parte de los Estados o las plataformas tecnológicas privadas, o consentir el uso no autorizado de datos personales con fines comerciales y la “economía de cuerpos”. Actualmente, falta legislación en esta área, lo que plantea serias preocupaciones éticas aún pendientes.

De la misma manera, la intervención estatal debe apuntar únicamente a mejorar la calidad de vida, la seguridad y la preservación del medio ambiente, especialmente contra los grupos de poder económico que más contribuyen a la degradación ecológica. No debe limitar la vida de las personas a ciudades restringidas bajo control punitivo, según ilustra el concepto de ciudades de 15 minutos. En nombre del cuidado ambiental y el supuesto bienestar social, tales políticas corren el riesgo de afianzar la desigualdad espacial, una realidad que ya enfrentan muchas personas en todo el mundo que no pueden salir de su barrio o ciudad debido a la precariedad social y la pobreza, mientras que una minoría sí puede hacerlo. Por otra parte, sin consenso con la población y respeto por la libre elección de los habitantes, tales políticas podrían resultar en sanciones arbitrarias y autoritarias.

Por último, los derechos relacionados con la clonación y el mejoramiento genético o tecnológico impulsados por agendas transhumanistas exigen un debate más amplio dadas sus implicaciones éticas y la falta de una regulación suficiente. En lugar de derechos establecidos, se trataría de oportunidades a las que las personas pudieran acceder libremente, en función de su elección personal, sin imposiciones. Los derechos de identidad también deberían seguir este principio: la aplicación obligatoria para todos impone una concepción ideológica (preferencias, estilos de vida, identidades sexuales) de ciertas minorías a toda la población. Los otros también tienen derecho a elegir sus identidades, estilos de vida y preferencias. Estos derechos deberían permanecer abiertos al debate y defender los principios de libertad de pensamiento y expresión, ya que surgen de diversas visiones e interpretaciones del mundo. Cualquier otra cosa no es ni democrática, ni igualitaria ni racional; en cambio, es autoritaria, iliberal y distópica.

Así, futuros estudios deberían analizar más a fondo las implicaciones de cada política o en su conjunto en contextos nacionales específicos, así como explorar cómo estas limitaciones afectan su ejecución en distintas regiones del mundo. Del mismo modo, la dinámica refleja la respuesta de una nueva lógica de poder impulsada desde países hegemónicos como EE. UU., especialmente con la llegada de Donald Trump a la presidencia, cuya visión política, marcada por

un enfoque nacionalista y liberalismo económico, contrasta con la agenda globalista promovida por actores transnacionales. Este conflicto entre nacionalismo y globalismo plantea la necesidad de identificar sus categorías fundamentales para analizarlas en futuras investigaciones, lo que permitiría un estudio comparativo de sus diferencias y similitudes.

V. Conclusiones

Las siete políticas globales clave —1) Política de salud global, 2) Acción y acuerdos climáticos globales, 3) Gobernanza e identidad digital única, 4) Moneda digital, 5) Inteligencia artificial y otras tecnologías emergentes, 6) Intervencionismo estatal y los sistemas de reputación social, y 7) Inclusión social y género— forman parte de un nuevo marco de gobernanza global. Estas políticas están dando forma a un nuevo sistema destinado a abordar los desafíos emergentes en un mundo cada vez más interconectado.

328

El análisis revela que estas políticas no solo responden a crisis globales, como la pandemia de COVID-19, sino que también forman parte de un esfuerzo más amplio para reconfigurar el modo en que operan los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales. El FEM, a través de la iniciativa Gran Reinicio, ha articulado estas políticas con el apoyo de actores tanto estatales como no estatales. Esto implica un nuevo acuerdo global para su aplicación en todos los países, derivado del consenso de Davos, avalado por organizaciones internacionales, sociedad civil y gobiernos, y concluye un proceso que comenzó con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se consolidó en los ODS y se avanzó a través del Pacto por el Futuro de la ONU, aprobado en septiembre de 2024.

En definitiva, estas políticas representan una nueva dirección en la gobernanza global, con implicaciones para el medio ambiente, la salud, la tecnología, la inclusión social y el papel del Estado. La colaboración internacional y el compromiso con los derechos humanos serán cruciales para su implementación, bajo el liderazgo de una agenda global guiada por tres frentes: desde el FEM, desde la ONU y las organizaciones internacionales, y desde los Estados nacionales, que están obligados a implementarlas. Esta agenda plantea interrogantes sobre un potencial debilitamiento adicional de la soberanía nacional, la democracia y la decisión popular, así como de los procesos de transparencia y rendición de cuentas de estas nuevas esferas de gobernanza global, que son las que determinan las agendas políticas a aplicar.

En este proceso, las nuevas TIC, la IA y otras tecnologías emergentes juegan un papel fundamental, pues son disruptivas e implican la transformación de las

sociedades y los gobiernos en todas sus dimensiones. Estas tecnologías apoyan el desarrollo económico y social, ofreciendo posibles alternativas de sostenibilidad y protección del medio ambiente. Sin embargo, también generan nuevas discusiones y desafíos éticos, jurídicos, epistémicos y políticos.

A la vez, también plantean:

- Riesgos de mayor concentración de la riqueza en unas cuantas personas y familias vía sus emporios empresariales globales, como ya está sucediendo, y el control del poder político de los Estados y de los organismos internacionales desde este nuevo poder de carácter fáctico y no democrático.

- Mayor control y vigilancia en el marco de la seguridad y lucha contra el crimen organizado transnacional y el terrorismo, pero también el riesgo del control indiscriminado y panóptico de las poblaciones nacionales y del mundo, violando sus derechos individuales y no dejando acceso a la privacidad e intimidad; así como el control de las movilizaciones políticas y sociales, la migración internacional y de discriminación y estigmatización de grupos étnicos y de países en vías de desarrollo que buscan mejor calidad de vida. Aunque también favorecen su visibilidad, denuncias e integración.

- El intervencionismo estatal puede derivar en autoritarismos y totalitarismos, tendencias que ya están apareciendo tanto en gobiernos de derecha como de izquierda en todo el mundo, vía el uso de las nuevas TIC e IA.

Asimismo, la agenda de la inclusión, tiene una doble matriz de impacto: por un lado la integración y combate contra las desigualdades económicas y sociales asociadas a los derechos de primera, segunda y tercera generación, entre ellos de los grupos y colectivos marginados o excluidos como mujeres, etnias y minorías nacionales; así como el acceso y uso de las tecnologías digitales e IA, y el ejercicio de los diversos derechos a través de estos medios, principalmente el Internet y el acceso y uso de las tecnologías médicas y avances genéticos, lo cual recién está empezando y es aún de muy poco acceso a toda la población.

Pero, por otro lado, están los derechos asociados a la inclusión de las identidades minoritarias, principalmente sexogenéricas, que de la forma como se están planteando y ejerciendo implican ciertas formas de autoritarismo y subordinación, desplazamiento y eliminación de otros derechos como de libre pensamiento, libre expresión y libertad religiosa. Esto último implica ya conflictos en las redes digitales y mayor afectación a la cohesión social, que podrían desencadenar en la práctica en violencia, marginación de ciertos grupos sociales, religiosos y persecución al considerar que un estilo de vida, pensamiento y manifestación de libre expresión es violatorio de los derechos de los otros, discurso de odio o una forma de agresión. Esto nos lleva a dejar las siguientes preguntas: ¿Se estará llegando a una tiranía de las minorías facilitadas por el desarrollo tecnológico y el

neointervencionismo estatal?, ¿se está gestando una forma de neoautoritarismo público-privado global?

Referencias

- ACT-A. (2023). *El acelerador del acceso a las herramientas COVID-19*. <https://www.act-a.org/>
- Aguilar, L. F. (1993). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aho, B., y Duffield, R. (2020). "Beyond surveillance capitalism: Privacy, regulation and big data in Europe and China". *Economy and Society*, 49(2), 187-212. <https://doi.org/10.1080/03085147.2019.1690275>
- Alvear, J. (2024). "Una crítica a la 'nueva' generación de 'derechos humanos': ¿Son derechos?, ¿Son humanos?". *Actualidad Jurídica*, 47, 1-15.
- Atlantic Council. (2024). *Global Foresight 2024*. <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/global-foresight-2024/>
- Barabash, O. O., Dobkina, K. R., Klyuyeva, Y. M., Martiuk, A. S., & Povalena, M. V. (2023). "The Fourth Generation of Human Rights: European Standards and National Experience". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 167, 3-32. <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2023.167.18560>
- BiometricUpdate. (2024). *Digital ID for all*. <https://www.biometricupdate.com/digital-id-biometrics-developing-nations>
- BIS. (2019). *Proceeding with caution – a survey on central bank digital currency*. <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap101.pdf>
- BM. (2022). *Report Annual 2022*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099437402012317995/pdf/IDU00fd54093061a70475b0a3b50dd7e6cdfe147.pdf>
- CEPI. (2023). *Radiografía de la plantilla de la CEPI. Informe enero 2023*. <https://cepi.net/wp-content/uploads/2023/02/2022-Snapshot-of-the-CEPI-workforce-report.pdf>
- Chamberlain, L. (2022). *The Surprising Stickiness of the "15-Minute City"*. <https://commonedge.org/the-surprising-stickiness-of-the-15-minute-city/>
- Covell, C. (2021). *Cryptocurrency: Politics, Public Policing and Financial Illegality*. <https://ssrn.com/abstract=3863558>
- De Bengy Puyvallée, A. (2024). "The rising authority and agency of public-private partnerships in global health governance". *Policy and Society*, 43(1), 25-40. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puad032>
- Epperson, R. (2015). *El Nuevo Orden Mundial* (1.ª ed. en versión digital). Ediciones Obelisco.
- Fanjul, E. (2009). *El Consenso de Pekín: ¿un nuevo modelo para los países en desarrollo?* Real Instituto Elcano. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/>

- rielcano/es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari31-2009
- Feldstein, S. (2019). *The Global Expansion of AI Surveillance*. Carnegie Endowment for International Peace. <https://CarnegieEndowment.org>
- FEM. (2017). *Estas son las economías más inclusivas del mundo*. World Economic Forum. <https://es.weforum.org/>
- FEM. (2020). *COVID-19: El Gran Reinicio*. Foro Económico Mundial. <https://es.weforum.org/>
- FEM. (2021). *El Gran Reinicio: Una cumbre gemela única para empezar el 2021*. <https://es.weforum.org/>
- FEM. (2024). *Una cronología de Davos: lo más destacado en más de medio siglo de historia*. <https://es.weforum.org/>
- Gates, B. (2015, marzo 18). *Bill Gates: ¿La próxima epidemia? No estamos listos* [Video]. TED. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=6Af6b_wyiwI
- Gavi. (2018). *Actas. Reunión de la Junta Directiva, junio de 2018*. <https://www.gavi.org/sites/default/files/board/minutes/2018/Board-2018-Mtg-01-Minutes.pdf>
- Hutt, R. (2020). *'Untact': South Korea's plan for a contact-free society*. World Economic Forum. <https://es.weforum.org/>
- ID4Africa. (2024). *Welcome to ID4Africa*. <https://id4africa.com/>
- Jalife-Rahme, A. (2007). *Hacia la desglobalización*. Jorale Editores.
- Katz, C. (2021). "Descifrar a China: ¿desacople o ruta de la seda?". En A. López, G. Roffinelli y L. Castiglioni (Eds.), *Crisis capitalista mundial en tiempos de pandemia* (pp. 115-130). CLACSO.
- Khoja-Moolji, S., y Chacko, M. A. (2024). "Policy dissidents: Understanding girl activism as creating 'Tactical Crevices'". *Policy and Society*, 43(1), 98-110. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puae001>
- Kummitha, R. K. R. (2020). "Smart technologies for fighting pandemics: The techno- and human-driven approaches in controlling the virus transmission". *Government Information Quarterly*, 37(3), 1-11.
- Masterson, V. (2022). *5 gráficos para entender la desigualdad entre hombres y mujeres en el mundo laboral*. World Economic Forum. <https://es.weforum.org/>
- Mattelart, A. (2002). *Historia de la sociedad de la información*. Paidós.
- Mir, K., Dwivedi, Y., Gupta, B., y Sharma, S. (2019). "Realizing digital identity in government: Prioritizing design and implementation objectives for Aadhaar in India". *Government Information Quarterly*, 37(2), 1-15.
- Moloney, K., y Legrand, T. (2024). "Actors, alterations, and authorities: Three observations of global policy and its transnational administration". *Policy and Society*, 43(1), 1-10. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puae003>
- Moloney, K., y Stone, D. (2019). "Beyond the State: Global Policy and Transnational Administration". *International Review of Public Policy*, 1(1), 104-118. <https://doi.org/10.4000/irpp.344>

- Oliver, N. (2024, enero 18). *The Davos 3-pronged attack on our freedom!* [Video]. Neil Oliver. YouTube. <https://youtu.be/9Q9hBO-cQKA>
- ONU. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio ambiente y el Desarrollo*. <http://www.un.org/documents/ga/42/ares42-187.htm>
- ONU. (2000). *Declaración del Milenio*. <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- ONU. (2024). *El Pacto para el Futuro*. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/272/25/pdf/n2427225.pdf>
- Organización Mundial de la Salud, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Organización Mundial de Sanidad Animal y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2022). *“Una sola salud” plan de acción conjunto (2022-2026): trabajar juntos por la salud de los seres humanos, los animales, las plantas y el medio ambiente*. <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789240059139>
- Ortega y Gasset, J. (2014). *Meditaciones del Quijote*. Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1914).
- Petzinger, J., Jung, T., y Orr, K. (2024). “Pragmatism, partnerships, and persuasion: Theorizing philanthropic foundations in the global policy agora”. *Policy and Society*, 43(1), 41-53. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puad016>
- Polyakova, A., y Meserole, C. (2019). “Exporting digital authoritarianism: The Russian and Chinese models”. *Democracy & Disorder*, 1-21. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/08/FP_20190827_digital_authoritarianism_polyakova_meserole.pdf
- Root, S. (2021). “The Great Reset: Restratification for lives, livelihoods, and the planet”. *Technological Forecasting and Social Change*, 166, 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120636>
- Sault, S. (2020). *This is what Bill Gates had to say about epidemics, back in 2015*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/stories/2020/03/bill-gates-epidemic-pandemic-preparedness-ebola-covid-19/>
- Schwab, K., y Malleret, T. (2020). *COVID-19: The Great Reset* (1.ª ed.). Foro Económico Mundial.
- Stone, D., y Ladi, S. (2015). “Global public policy and transnational administration”. *Public Administration*, 93(4), 839-855. <https://doi.org/10.1111/padm.12207>
- Stone, D., y Schmider, A. (2024). “Expert knowledge for global pandemic policy: a chorus of evidence or a clutter of global commissions?”. *Policy and Society*, 43(1), 11-24. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puad022>
- The White House. (1999, 17 de diciembre). *Vice president Gore announces efforts to expand and improve on-line services*. <https://clintonwhitehouse6.archives.gov/1999/12/1999-12-17-vp-announces-expansion-and-improvement-to-online-services.html>

- Torres, M. (2024, julio 13). *Estamos a las puertas de una nueva Edad Media* [Video]. El Canal del Coronel. YouTube. https://youtu.be/_n7rvSBL3us
- UE. (2023). *EU Digital COVID Certificate*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_en
- Williamson, J. (1999). "What Washington means by policy reform". En J. Williamson (Ed.), *Latin American adjustment: How much has happened?* (pp. 7–20). Institute for International Economics.
- Xu, X. (2021). "To repress or to co-opt? Authoritarian control in the age of digital surveillance". *American Journal of Political Science*, 65(2), 309-325. <https://doi.org/10.1111/ajps.12514>
- Zuboff, S. (2019). *La era del capitalismo de la vigilancia: La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Paidós.