

INTELIGENCIA TERRITORIAL, GOBERNANZA MULTINIVEL Y APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL: UN MODELO SISTÉMICO INTEGRADO PARA LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DE NUEVOS MUNICIPIOS

Territorial intelligence, multilevel governance and organizational learning: An integrated systemic model for the institutional construction of new municipalities

Inteligência territorial, governança multinível e aprendizagem organizacional: um modelo sistêmico integrado para a construção institucional de novos municípios

Dr. Miguel Alejandro Flores Espino ^{1*}, <https://orcid.org/0000-0001-5034-5910>

Dr. Israel López Medina ², <https://orcid.org/0000-0001-5254-9159>

Dr. Omar Guzmán Miranda ³, <https://orcid.org/0000-0001-6694-511X>

Dra. Alma Gloria Dávila Luévano ⁴, <https://orcid.org/0000-0002-7947-6911>

Dra. Tamara Caballero Rodríguez ⁵, <https://orcid.org/0000-0002-3317-3050>

^{1, 2, 4} Universidad Autónoma de Zacatecas, México

^{3, 5} Universidad de Oriente, Cuba

*Autor para correspondencia. email miguel.flores.espino@uaz.edu.mx

Para citar este artículo: Flores Espino, M. A., López Medina, I., Guzmán Miranda, O., Dávila Luévano, A. G. y Caballero Rodríguez, T. (2026). Inteligencia territorial, gobernanza multinivel y aprendizaje organizacional: un modelo sistémico integrado para la construcción institucional de nuevos municipios. *Maestro y Sociedad*, 23(3), 2862-2873. <https://maestroysociedad.uo.edu.cu>

RESUMEN

Introducción: La creación de un municipio suele evaluarse mediante requisitos jurídicos, demográficos y financieros, ese enfoque no explica cómo un territorio forma capacidades para coordinar actores, producir conocimiento, aprender y sostener una organización pública legítima. Materiales y métodos: Se realizó una investigación teórico-conceptual basada en una revisión integradora de la literatura. El análisis abordó cuatro asuntos vinculados entre sí: la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y los actores del territorio, la producción y el uso del conocimiento territorial, el aprendizaje que se genera dentro de las organizaciones y las capacidades requeridas para construir una institucionalidad municipal sólida. Resultados: Se formuló el Modelo de Inteligencia Territorial Municipal (MITM). El modelo relaciona condiciones territoriales, gobernanza multinivel, coordinación institucional, aprendizaje organizacional, inteligencia territorial, capacidad adaptativa y construcción institucional. También identifica condiciones transversales, bloqueos, proposiciones analíticas y criterios de observación. Conclusiones: La inteligencia territorial se entiende como una capacidad organizacional y colectiva que integra conocimientos, responsabilidades, aprendizaje y decisiones. La creación jurídica puede reconocer un municipio, pero la capacidad de gobernar depende de procesos previos y posteriores de coordinación, adaptación e institucionalización.

Palabras clave: inteligencia territorial; gobernanza multinivel; aprendizaje organizacional; capacidades institucionales; nuevos municipios.

ABSTRACT

Introduction: The creation of a municipality is usually assessed through legal, demographic, and financial requirements. This approach does not explain how a territory develops the capacities needed to coordinate actors, produce knowledge, learn, and sustain a legitimate public organization. Materials and methods: A theoretical-conceptual study was conducted based on an integrative literature review. The analysis addressed four closely connected issues: coordination among the different levels of government and territorial stakeholders; the production and use of territorial knowledge; learning within organizations; and the capacities required to build a solid municipal institutional framework. Results:

The Integrated Systemic Municipal Territorial Intelligence Model (MITM) was formulated. It links territorial conditions, multilevel governance, institutional coordination, organizational learning, territorial intelligence, adaptive capacity, and institutional construction. It also identifies cross-cutting conditions, blockages, analytical propositions, and observation criteria. Conclusions: Territorial intelligence is understood as an organizational and collective capacity that integrates knowledge, responsibilities, learning, and decisions. Legal creation may recognize a municipality, but governing capacity depends on prior and subsequent processes of coordination, adaptation, and institutionalization.

Keywords: territorial intelligence; multilevel governance; organizational learning; institutional capacities; new municipalities.

RESUMO

Introdução: A criação de um município costuma ser avaliada por requisitos jurídicos, demográficos e financeiros. Essa abordagem não explica como um território forma capacidades para coordenar atores, produzir conhecimento, aprender e sustentar uma organização pública legítima. **Materiais e métodos:** Foi realizada uma pesquisa teórico-conceitual baseada em uma revisão integrativa da literatura. A análise abordou quatro questões interligadas: a coordenação entre os diferentes níveis de governo e os atores do território; a produção e o uso do conhecimento territorial; a aprendizagem gerada no interior das organizações; e as capacidades necessárias para construir uma institucionalidade municipal sólida. **Resultados:** Foi formulado o Modelo Municipal de Inteligência Territorial (MITM). O modelo relaciona condições territoriais, governança multinível, coordenação institucional, aprendizagem organizacional, inteligência territorial, capacidade adaptativa e construção institucional. Também identifica condições transversais, bloqueios, proposições analíticas e critérios de observação. **Conclusões:** A inteligência territorial é entendida como uma capacidade organizacional e coletiva que integra conhecimentos, responsabilidades, aprendizagem e decisões. A criação jurídica pode reconhecer um município, mas a capacidade de governar depende de processos anteriores e posteriores de coordenação, adaptação e institucionalização.

Palavras-chave: inteligência territorial; governança multinível; aprendizagem organizacional; capacidades institucionais; novos municípios.

Recibido: 5/4/2026 Aprobado: 16/6/2026

INTRODUCCIÓN

En el análisis contemporáneo de la gestión pública subnacional y la reestructuración territorial, resulta indispensable precisar las categorías teóricas que articulan este estudio. La Gobernanza Multinivel se refiere a las relaciones de coordinación, negociación e interdependencia que se establecen verticalmente entre los distintos niveles de gobierno y horizontalmente entre autoridades públicas, organizaciones sociales y actores territoriales para construir respuestas colectivas frente a problemas comunes (Simon, 2024).

Por su parte, la Capacidad Adaptativa Institucional expresa la aptitud de un gobierno local para interpretar los cambios de su entorno, aprender de la experiencia y ajustar sus estrategias, procesos, estructuras y mecanismos de coordinación. No consiste únicamente en reaccionar ante una perturbación, sino en desarrollar capacidades permanentes de anticipación, evaluación, aprendizaje e innovación que permitan sostener una acción pública eficaz, legítima y resiliente (Arenilla Sáez, 2026).

La creación de un nuevo municipio suele entenderse como una decisión jurídico-política que modifica límites, competencias y autoridades, el procedimiento exige demostrar condiciones demográficas, territoriales, financieras y administrativas. Sin embargo, el reconocimiento legal no garantiza que la nueva unidad pueda organizar servicios, coordinar actores, producir decisiones legítimas y sostener una administración estable.

Esta limitación obliga a distinguir entre creación formal y construcción institucional. La primera depende del cumplimiento de requisitos y de una decisión de la autoridad competente. La segunda comprende la formación de reglas, capacidades profesionales, mecanismos de coordinación, cooperación, cocreación, sistemas de conocimiento, rutinas de aprendizaje y relaciones de confianza. En el ámbito municipal mexicano, la debilidad de la arquitectura institucional puede restringir el ejercicio de atribuciones aun cuando las competencias estén reconocidas (Moreno Plata y Hernández González, 2024).

La capacidad estatal tampoco constituye un atributo fijo que aparece con el decreto de creación, se acumula mediante aprendizaje, profesionalización, cooperación, evaluación y continuidad organizativa. Arenilla Sáez (2026) sostiene que el aprendizaje adquiere carácter institucional cuando se incorpora a la planificación, la cooperación y la arquitectura del Estado, por ello, la pregunta central no se limita a saber si un territorio puede convertirse en municipio, sino si puede construir una capacidad organizada de gobierno.

El territorio donde surge una iniciativa de municipalización no es un espacio vacío ni una suma de localidades, es un sistema de relaciones económicas, sociales, ambientales, políticas, religiosas y culturales que cambia con el tiempo, sus actores comparten recursos y problemas, pero también sostienen intereses, identidades y posiciones de poder diferentes. El enfoque de territorios como sistemas permite observar estas interdependencias sin reducirlas a una cadena lineal de causas y efectos (Bozzano y Canevari, 2022).

La gobernanza ofrece un primer marco para comprender este problema, su aportación consiste en desplazar la atención desde la acción exclusiva del gobierno hacia los procesos mediante los cuales instituciones públicas y actores sociales coordinan recursos, responsabilidades y decisiones, es decir, acción inclusiva, en ese sentido, la acción pública mantiene un componente estatal, pero reconoce que ningún actor dispone por sí solo del conocimiento y de las capacidades requeridas para resolver problemas complejos (Sulca Córdova, 2020).

La gobernanza multinivel precisa esta mirada al considerar la interacción entre escalas territoriales y niveles de gobierno. En una municipalización participan la comunidad o comunidades promoventes, el municipio de origen, dependencias estatales, el poder legislativo, organismos electorales, universidades y organizaciones sociales y más actores de la sociedad civil.

La presencia de varios niveles no produce coordinación de manera automática, la evidencia sobre desarrollo rural muestra que los mecanismos ascendentes pueden quedar subordinados a relaciones verticales, calendarios administrativos y barreras normativas (Serrano Andrés et al., 2021).

La gobernanza multinivel debe acompañarse de instrumentos que conecten escalas, sectores y decisiones, las agendas urbanas ofrecen un ejemplo de la gobernanza como dimensión transversal de la planeación, pues los enfoques jerárquicos resultan insuficientes ante problemas que cruzan límites administrativos (Rando Burgos, 2022).

No obstante, los instrumentos de planeación pierden capacidad transformadora cuando no existen acuerdos de codiseño, cocreación, implementación, responsables identificables y mecanismos de seguimiento, la coordinación debe observarse por sus efectos y no por el número de reuniones o instancias creadas.

La gobernanza colaborativa profundiza en las condiciones internas de esa coordinación. Arrona y Larrea (2022) destacan la necesidad de construir visión compartida, confianza, facilitación, reglas de interacción y capacidad de acción conjunta. Su presentación del marco integrador de Emerson, Nabatchi y Balogh permite comprender la colaboración como un sistema situado, sujeto a impactos, adaptación y retroalimentación.

Zumeaga et al. (2021) muestran además, que los modelos territoriales requieren elementos estructurales (políticas, recursos, personas y espacios de trabajo) y elementos relacionales (confianza, liderazgo, compromiso y reflexión).

En el caso de Tacoaleche, el vínculo entre gobernanza e inteligencia territorial puede observarse en actividades concretas del proceso de municipalización. La localidad aún forma parte del municipio de Guadalupe, pero la iniciativa ha reunido liderazgos comunitarios, sectores productivos y sociales, instituciones académicas y autoridades de distintos niveles mediante reuniones territoriales, comisiones de trabajo y ejercicios de diagnóstico y planeación. Estas acciones representan expresiones de gobernanza multinivel porque abren canales de interlocución, negociación y distribución de responsabilidades. Se convierten en inteligencia territorial cuando la información técnica y los saberes de la población se comparten, se discuten y sirven para ajustar estrategias, establecer prioridades y definir el tipo de municipio que se busca construir. El reto consiste en que esos aprendizajes no queden concentrados en algunos liderazgos, sino que se documenten y se traduzcan en acuerdos, mecanismos de representación, capacidades administrativas y reglas que puedan mantenerse más allá de las personas que actualmente conducen el proceso.

La coordinación, por sí sola, no explica cómo un territorio convierte información dispersa en conocimiento útil, esta función corresponde a la inteligencia territorial. Por ejemplo Girardot (2010) la relaciona con observación, comunicación, gobernanza participativa y transición socioecológica.

Por otro lado, la inteligencia territorial no equivale a digitalización. Una base de datos, un mapa o una plataforma pueden mejorar la observación, pero no crean por sí mismos interpretación compartida, confianza ni capacidad de decisión. Fernández-Tabales y Navarro-Jurado (2022) señalan que los indicadores adquieren valor cuando informan el debate, hacen visibles los conflictos y apoyan decisiones. Su utilidad depende de voluntad político-técnica, participación y capacidad organizativa.

La perspectiva latinoamericana refuerza el carácter transformador del concepto, Bozzano (2018) vincula inteligencia territorial, investigación-acción participativa y gobernanza integrada entre comunidad, ciencia, instituciones y actores productivos, también Bozzano y Canevari (2022) muestran que la producción de conocimiento adquiere valor cuando se articula con mesas de trabajo permanentes, decisiones y acciones sostenidas. La inteligencia aparece entonces como praxis colectiva y no como atributo técnico de una institución aislada.

Los estudios aplicados ofrecen criterios para observar esa praxis. Córdoba Guatavita y Ospina Sogamoso (2022) utilizan la geopropectiva para construir de forma participativa un modelo de inteligencia territorial vinculado con soberanía alimentaria y sostenibilidad, por otro lado Bernal Sánchez y Hernández Peña (2022) combinan conocimiento territorial y percepción de actores para formular estrategias de planeación en un espacio rururbano.

La producción colectiva de conocimiento necesita aprendizaje, en las administraciones públicas, aprender no significa acumular cursos o información, implica revisar prácticas, compartir lenguaje, transferir conocimiento, gestionar el cambio y evaluar resultados.

Entonces el aprendizaje se vuelve institucional cuando deja huellas estables en la organización. Zúñiga-Guevara (2022) muestra que los grupos colaborativos pueden producir capacidades, instrumentos, cultura común y redes que preparan la institucionalización de una práctica. Arenilla Sáez (2026) añade que la gestión del conocimiento fortalece la capacidad estatal cuando transforma valores y aprendizajes en marcos compartidos de actuación. Esta transición permite diferenciar aprendizaje organizacional, capacidad adaptativa e institucionalización.

Entonces podemos visualizar que la gobernanza multinivel explica la distribución de autoridad y recursos, en cambio la gobernanza colaborativa muestra cómo se construye acción conjunta. La inteligencia territorial explica la integración de conocimientos y la orientación de un proyecto territorial y el aprendizaje organizacional permite comprender cómo la experiencia modifica prácticas, reglas y capacidades.

El vacío que se pretende analizar en este documento se encuentra en la falta de una arquitectura que conecte estas piezas para analizar territorios que buscan constituirse como municipios, estos procesos ocurren antes de que exista una administración autónoma y continúan después del reconocimiento. En esa etapa se forman liderazgos, acuerdos, diagnósticos, redes, capacidades técnicas y expectativas de gobierno, también aparecen conflictos, dependencias y riesgos de fragmentación y búsqueda de intereses personales o de grupos.

Un caso de estudio es el de Tacoaleche, Zacatecas, un territorio que busca emerger como el municipio número 59 del Estado de Zacatecas, México, analizando su caso y el proceso que se encuentra en ciernes, la iniciativa de municipalización y sus instrumentos de planeación muestran la necesidad de contar con un marco capaz de estudiar capacidades previas a la creación formal. La pregunta que orientó el trabajo fue: ¿cómo se articulan la gobernanza multinivel, la coordinación institucional, el aprendizaje organizacional y la inteligencia territorial para explicar la construcción institucional de nuevos municipios?

El objetivo del artículo es proponer y fundamentar un modelo sistémico integrado que explique cómo la coordinación multinivel y el aprendizaje organizacional pueden generar inteligencia territorial, capacidad adaptativa y construcción institucional municipal.

MATERIALES Y MÉTODOS

Se realizó una investigación teórico-conceptual mediante una revisión integradora de literatura de los temas centrales, así como algunos documentos que se han generado para la propuesta de municipalización de Tacoaleche, Zacatecas, este diseño se eligió porque el problema exige relacionar enfoques que utilizan unidades de análisis diferentes. La finalidad no fue estimar efectos ni clasificar territorios, sino construir una explicación coherente sobre los mecanismos que enlazan gobernanza, inteligencia territorial, conocimiento, aprendizaje, adaptación e institucionalización.

Las fuentes se organizaron en cuatro núcleos: gobernanza multinivel y coordinación, inteligencia territorial, aprendizaje organizacional y gestión del conocimiento, y capacidades institucionales y construcción municipal. Esta clasificación permitió evitar una suma enciclopédica de conceptos y concentrar el análisis en las conexiones necesarias para el modelo.

El proceso analítico se desarrolló en cuatro momentos. En el primero se identificaron definiciones y unidades de análisis. En el segundo se compararon mecanismos, condiciones y bloqueos. En el tercero se formularon relaciones provisionales entre los conceptos y se revisó su coherencia. En el cuarto se construyeron la arquitectura del MITM y las proposiciones analíticas.

La unidad de análisis fue la relación conceptual entre gobernanza multinivel, coordinación institucional, aprendizaje organizacional, inteligencia territorial, capacidad adaptativa y construcción institucional. Tacoaleche se utilizó como referente problemático para examinar la pertinencia de las preguntas, no como evidencia para validar el modelo. En consecuencia, los resultados corresponden a una síntesis teórica que deberá contrastarse en investigaciones empíricas y comparativas.

Para asegurar el rigor analítico, la revisión integradora del estado del arte se estructuró bajo un protocolo cualitativo de síntesis conceptual. La búsqueda documental se ejecutó en las bases scopus, scielo y redalyc priorizando el periodo 2015-2026, combinando las ecuaciones de búsqueda: ("inteligencia territorial" OR "aprendizaje organizacional") AND ("gobernanza multinivel" OR "capacidades institucionales") AND ("municipio" OR "descentralización"). Se seleccionaron 22 fuentes fundamentales que permitieron mapear las variables del modelo, superando la mera descripción narrativa mediante una triangulación teórico-categorías.

Tabla 1. Apartados teóricos y función dentro del Modelo

Apartados	Pregunta analítica	Aportación al MITM	Fuentes principales
Gobernanza multinivel y coordinación	¿Cómo se distribuyen y articulan autoridad, recursos y responsabilidades?	Define la arquitectura institucional, las relaciones verticales y horizontales y las condiciones de acción conjunta.	Sulca Córdova; Simon; Serrano Andrés et al. Arrona y Larrea.
Inteligencia territorial y conocimiento situado	¿Cómo se produce, integra y utiliza el conocimiento del territorio?	Explica la observación, la coproducción de conocimiento, la interpretación y la orientación del proyecto territorial.	Girardot; Perea-Medina et al.; Bozzano; Bozzano y Canevari; Córdoba Guatavita y Ospina Sogamoso; Bernal Sánchez y Hernández Peña.
Aprendizaje organizacional y gestión del conocimiento	¿Cómo modifica la experiencia las prácticas, decisiones y capacidades?	Identifica los mecanismos de reflexión, transferencia, memoria, evaluación y cambio organizativo.	Arenilla Sáez; Zúñiga-Guevara; Zumeaga et al.
Capacidades e institucionalización municipal	¿Cómo se estabilizan capacidades legítimas y duraderas de gobierno?	Conecta reglas, profesionalización, recursos, legitimidad, continuidad y capacidad adaptativa.	Moreno Plata y Hernández González; Arenilla Sáez; Zúñiga-Guevara.

Fuente. La clasificación identifica la función predominante de cada fuente; varias referencias contribuyen a más de un apartado.

RESULTADOS

Como resultado del análisis se formularon seis distinciones conceptuales, una definición integrada de Inteligencia Territorial, con sus dimensiones, la arquitectura del MITM y siete proposiciones analíticas con seis condiciones transversales. Estos resultados no califican a un territorio como inteligente o no inteligente. Su finalidad es explicar cómo se forman, fortalecen, bloquean o institucionalizan capacidades colectivas durante la creación de una nueva organización municipal.

Distinciones conceptuales

La primera distinción separa creación jurídica y construcción institucional. La creación jurídica establece una nueva unidad de gobierno mediante requisitos normas, límites y autoridades. La construcción institucional forma capacidades para ejercer esas atribuciones, coordinar recursos y responder ante la población. Esta diferencia es central porque una arquitectura municipal débil puede limitar la acción pública aun cuando el marco legal sea suficiente (Moreno Plata y Hernández González, 2024).

Esta diferenciación exige observar la economía política subnacional. La edificación de capacidades no ocurre en la neutralidad: los procesos de segregación territorial desatan disputas por la renta pública e incentivos de captura institucional (Cabrerero Mendoza, 1999). En el contexto fiscal mexicano, la extrema dependencia de las transferencias federales (Ramos 28 y 33) impone una restricción presupuestal severa que condiciona la autonomía local (CEPAL, 2021). Asimismo, la viabilidad de la nueva burocracia enfrenta dinámicas de cooptación partidista y riesgos de gobernabilidad derivados de actores fácticos, variables geopolíticas que

tensionan la conversión de la capacidad potencial en capacidad instalada.

La segunda distinción separa entre gobernanza multinivel y coordinación efectiva. La gobernanza multinivel permite identificar actores, escalas, competencias y dependencias. La coordinación efectiva aparece cuando esos actores intercambian información, ajustan decisiones, distribuyen tareas y resuelven interdependencias.

La tercera distinción se establece entre participación y capacidad de incidencia, la presencia de actores en reuniones o consultas no demuestra que intervengan en la definición del problema ni en la selección de alternativas.

La cuarta distinción separa información, conocimiento e inteligencia territorial. Los datos adquieren utilidad cuando se organizan y se interpretan. Se convierten en conocimiento territorial cuando explican problemas, relaciones y oportunidades, generan inteligencia territorial cuando orientan acuerdos, decisiones y acciones colectivas, pues los indicadores solo tienen efecto si existe voluntad y capacidad para utilizarlos (Fernández-Tabales y Navarro-Jurado, 2022, p. 529).

La quinta distinción separa aprendizaje organizacional y aprendizaje institucional. El primero ocurre cuando las personas y los equipos revisan prácticas, comparten experiencias y modifican interpretaciones. El segundo aparece cuando esos aprendizajes se incorporan a reglas, procesos, instrumentos, perfiles profesionales y mecanismos de evaluación.

La sexta distinción separa capacidad potencial y capacidad instalada, los liderazgos, redes comunitarias, diagnósticos, conocimientos técnicos y voluntad de colaboración forman una reserva de capacidad, esta reserva se vuelve institucional cuando se traduce en responsabilidades, recursos, rutinas, estructuras y memoria que sobreviven a las personas.

Inteligencia territorial

Desde la formulación de Girardot (2010), la Inteligencia Territorial se entiende como un proceso multidisciplinario y colaborativo que integra información territorializada, conocimiento científico y experiencia de los actores para producir decisiones y acciones orientadas al desarrollo sostenible. No consiste en acumular datos o incorporar tecnología de manera aislada, sino en transformar la información en conocimiento accesible y útil para la comunidad mediante procesos de coparticipación, coconstrucción y colaboración (Perea-Medina et al., 2018).

Este enfoque se complementa con la planificación estratégica y participativa propuesta por Lira (2006), basada en la anticipación del futuro, la coordinación de las acciones y la evaluación de resultados. La revisión permitió formular una definición que integra dimensiones cognitivas, relacionales, organizacionales, adaptativas y democráticas. La inteligencia territorial es la capacidad organizacional y colectiva mediante la cual los actores de un territorio producen, integran, interpretan y comparten conocimientos, coordinan recursos y responsabilidades, aprenden de su experiencia, y transforman esos aprendizajes en decisiones, acciones y arreglos institucionales legítimos para responder a problemas, aprovechar oportunidades y orientar un proyecto común.

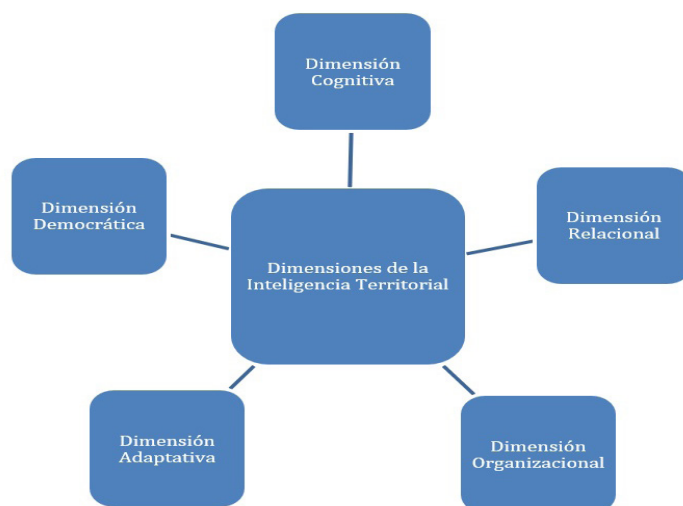


Diagrama. 1. Dimensiones de la Definición de la Inteligencia Territorial

Fuente: Elaboración propia con base a la revisión de diferentes fuentes bibliográficas.

La dimensión cognitiva comprende observación, información, interpretación y construcción de sentido. Girardot (2010) relaciona estos procesos con territorio, comunicación, gobernanza y vulnerabilidad. Perea-Medina et al. (2018) señalan que la inteligencia territorial no es la suma de conocimientos aislados, sino una articulación entre enfoque científico y comunidad territorial. Por ello, conocer exige también acordar qué se observa, quién interpreta y para qué se utiliza el conocimiento.

La dimensión relacional se refiere a la coproducción del conocimiento y a la coordinación entre actores. Bozzano (2018) sostiene que los territorios posibles se construyen con la participación de comunidad, ciencia, políticas públicas y actores productivos. También Bozzano y Canevari (2022) muestran que las mesas permanentes de diálogo permiten argumentar, acordar y disentir durante periodos prolongados, la inteligencia territorial no elimina el conflicto, pero crea condiciones para procesarlo y convertirlo en aprendizaje y acción.

La dimensión organizacional exige espacios, reglas, personas y recursos. Zumeaga et al. (2021) distinguen elementos estructurales y relacionales de la gobernanza colaborativa. Los primeros ofrecen soporte operativo, los segundos sostienen la confianza, el liderazgo, la reflexión y el compromiso. Sin esta combinación, el conocimiento puede quedar disperso y la participación puede depender de esfuerzos voluntarios sin continuidad.

La dimensión adaptativa vincula conocimiento y modificación de la acción. Córdoba Guatavita y Ospina Sogamoso (2022) muestran que la geoprospectiva permite construir escenarios y estrategias a partir del diálogo territorial. Bernal Sánchez y Hernández Peña (2022) relacionan diagnóstico, percepción de actores y formulación de estrategias para producir microtransformaciones, entonces la adaptación no consiste en cambiar de manera improvisada, sino en ajustar decisiones con base en evidencia, deliberación y aprendizaje.

La dimensión democrática incorpora inclusión, legitimidad y rendición de cuentas. Una decisión puede ser técnicamente eficiente y, al mismo tiempo, excluir conocimientos o intereses relevantes. Rando Burgos (2022) destaca la gobernanza como herramienta transversal para un desarrollo equitativo y sostenible, entonces la inteligencia territorial requiere que los actores conozcan las razones de las decisiones, puedan influir en ellas y cuenten con mecanismos para evaluar sus resultados.

Esta definición ubica la tecnología en una posición instrumental, los sistemas de información, mapas e indicadores amplían la observación y la memoria, pero no sustituyen la coordinación ni el juicio público. El valor de la herramienta depende de su integración con procesos de deliberación, responsabilidad y decisión entre los miembros de la región a intervenir.

Con el fin de evitar tautologías operativas, el MITM delinea con claridad la frontera entre sus componentes: el aprendizaje organizacional representa el mecanismo procesal (incorporación de rutinas y memoria colectiva), mientras que la inteligencia territorial constituye la capacidad de procesamiento sistémico que traduce dicho aprendizaje en bienes públicos (Girardot, 2010). Para evitar la rigidez lineal, el modelo integra bucles de retroalimentación que activan mecanismos de desaprendizaje cuando los bloqueos relacionales o cognitivos inhiben la adaptación institucional (March & Olsen, 2011).

Arquitectura del Modelo de Inteligencia Territorial Municipal

El Modelo de Inteligencia Territorial Municipal (MITM), relaciona siete componentes. Las condiciones y desafíos territoriales activan o limitan la cooperación. La gobernanza multinivel define el espacio de autoridad, recursos y dependencias. La coordinación institucional convierte esa arquitectura en interacción organizada.

El aprendizaje organizacional transforma la experiencia en cambios de interpretación y práctica. La inteligencia territorial integra conocimientos y decisiones dentro de un proyecto compartido. La capacidad adaptativa permite modificar estrategias sin perder legalidad ni legitimidad. La construcción institucional estabiliza los aprendizajes en reglas, estructuras, responsabilidades, recursos y capacidades duraderas.

La estructura recupera la lógica sistémica del marco integrador de gobernanza colaborativa de Emerson et al. (2012), citado en (Arrona y Larrea, 2022). Dicho marco vincula contexto, dinámicas colaborativas, acción, impactos y adaptación. El MITM amplía esa lógica al incorporar de forma explícita el aprendizaje organizacional, la inteligencia territorial y la construcción institucional de una nueva organización municipal.

La secuencia no representa una causalidad automática, cada relación puede fortalecerse, interrumpirse o retroceder. La gobernanza multinivel puede producir coordinación o fragmentación. El aprendizaje puede mejorar la acción o permanecer como conocimiento no utilizado. La institucionalización puede estabilizar capacidades o consolidar arreglos excluyentes.

Se identificaron seis condiciones transversales: confianza, inclusión, liderazgo habilitador, calidad de la información, memoria institucional y rendición de cuentas. Estas condiciones influyen en todas las relaciones del modelo. Arrona y Larrea (2022) subrayan que la gobernanza colaborativa necesita gestión activa y facilitación.



Diagrama 2 Modelo de Inteligencia Territorial Municipal

Fuente: Elaboración propia a partir de la lógica sistémica y de retroalimentación del marco integrador de gobernanza colaborativa de (Emerson et al. 2012, según la traducción y adaptación presentada por Arrona y Larrea 2022, pp. 37-39). Las flechas representan relaciones analíticas y retroalimentaciones, no una secuencia causal automática.

Rutas, retroalimentaciones, bloqueos y proposiciones

El modelo contiene dos rutas que convergen, por ejemplo la ruta institucional-relacional comienza con la gobernanza multinivel y continúa con la coordinación, su resultado inmediato son acuerdos, responsabilidades, reglas de interacción y redes de cooperación. La ruta cognitivo-adaptativa comienza con el aprendizaje, integra conocimientos en inteligencia territorial y modifica la acción mediante capacidad adaptativa.

Las rutas se necesitan entre sí. Un diagnóstico integral riguroso no produce decisiones vinculantes si los actores carecen de autoridad, decisión, recursos o acuerdos. Una estructura jurídica tampoco garantiza que la organización interprete cambios o corrija errores. La construcción municipal requiere combinar legalidad, coordinación, conocimiento, aprendizaje y adaptación.

La retroalimentación cierra el ciclo. Las reglas, estructuras y capacidades creadas modifican las relaciones multinivel y producen nuevas experiencias. La institucionalización no representa un punto final, pues cada decisión genera información, conflictos y aprendizajes. Arenilla Sáez (2026) relaciona esta dinámica con resiliencia y legitimidad.

Los bloqueos institucionales aparecen cuando las competencias son ambiguas, los recursos son insuficientes, las relaciones se concentran en un solo nivel, o cuando no se establecen objetivos en común, un elemento fundamental que deben sortear los procesos de creación de nuevos municipio son los referentes a los intereses centrales del municipio o municipios que serán afectados, ya que no solo es un desprendimiento o pérdida de territorio, ahí van más elementos que serán afectados, poblaciones, territorios, sistemas normativos, fianzas públicas, presupuestos pero sobre todo configuraciones políticas de partidos o de grupos de interés en las regiones o zonas afectadas.

Los bloqueos relacionales se expresan en desconfianza, liderazgo personalista, conflictos no procesados y participación simbólica, en estos procesos se generan nuevos liderazgos legítimos fruto del trabajo organizativo y de promoción, pero también liderazgos oportunistas que se podrán asumir como líderes por sus trayectorias personales o individuales en quehaceres políticos o de gestión, sin embargo para esos procesos de consolidación de nuevos municipios se requieren los acuerdos y los objetivos comunes para la consolidación de nuevos municipios.

Los bloqueos cognitivos aparecen cuando se acumula información sin interpretación, cuando el conocimiento técnico desplaza al saber local o cuando los resultados no influyen en las decisiones, en los procesos de creación de regiones autónomas o separaciones territoriales puede generarse mucho conocimiento empírico, académico, sin embargo, este debe traducirse en propuestas de soluciones reales y factibles, pero sobre todo entendibles para los integrantes de las zonas afectadas.

Criterios de observación para nuevos municipios

El MITM puede aplicarse mediante una estrategia cualitativa, relacional y longitudinal. La gobernanza multinivel debe reconstruirse a partir de actores, atribuciones, recursos y relaciones entre escalas. La coordinación exige observar flujos de información, acuerdos, tareas, conflictos y mecanismos de seguimiento, el interés no reside solo en identificar estructuras, sino en determinar qué hacen y qué resultados producen.

El aprendizaje organizacional requiere comparar decisiones, versiones de instrumentos, evaluaciones y explicaciones de los actores a lo largo del tiempo, deben buscarse cambios en el lenguaje, las rutinas, las responsabilidades y los criterios de decisión. La inteligencia territorial se reconoce cuando los conocimientos dispersos se integran, se discuten y modifican la acción, la existencia de estudios o bases de datos no constituye evidencia suficiente.

La capacidad adaptativa debe observarse en secuencias, es necesario identificar qué información impulsó el cambio, quién participó, qué alternativas se consideraron y cómo se preservaron legalidad y legitimidad. La construcción institucional se evidencia cuando las capacidades se incorporan a reglas, unidades organizativas, presupuestos, perfiles, mecanismos de participación y sistemas de rendición de cuentas.

Para operativizar estos criterios en diagnósticos de pre-factibilidad (como el caso Tacoaleche), se establece la siguiente matriz sintética de observación:

1.- Aprendizaje organizacional: % de acuerdos de comités comunitarios traducidos en proyectos de inversión pública participativa (Medios de verificación: Actas de planeación públicas).

2.- Inteligencia territorial: Disponibilidad e interconexión de repositorios de información geográfica y socioeconómica comunitaria aplicados a la toma de decisiones (Bozzano, 2018).

3.- Cohesión y gobernanza: Índice de resolución de conflictos de colindancia y distribución de cargas fiscales con el municipio matriz (Arrona y Larrea, 2022).

DISCUSIÓN

El principal resultado es una arquitectura que conecta enfoques que suelen estudiarse por separado. La gobernanza multinivel describe el espacio institucional, pero no demuestra coordinación. La coordinación organiza la interacción, pero no garantiza aprendizaje. El aprendizaje produce cambios de comprensión, pero necesita convertirse en inteligencia territorial y capacidad adaptativa para modificar la acción pública.

El modelo integra ambas aportaciones al preguntar quién posee autoridad, quién accede a recursos, quién define las reglas y quién puede modificar una decisión. La existencia de estructuras multinivel convive con capacidades desiguales, relaciones verticales y problemas de articulación. El modelo interpreta estas situaciones como bloqueos entre gobernanza y coordinación. Esta lectura evita considerar la descentralización como sinónimo de capacidad local.

La gobernanza colaborativa aporta la lógica sistémica y de retroalimentación. El marco presentado por Arrona y Larrea (2022) muestra que contexto, dinámica colaborativa, acción e impactos se influyen de manera recursiva. El MITM conserva esa lógica, pero cambia el objeto de explicación. No se limita a estudiar un régimen colaborativo; examina cómo la colaboración contribuye a formar una organización municipal capaz de aprender y gobernar.

La distinción entre elementos estructurales y relacionales fortalece el modelo, las reglas, los recursos y los espacios de trabajo son necesarios, pero no sustituyen la confianza, la reflexión y el liderazgo. Del mismo modo, las relaciones positivas no sustituyen la capacidad administrativa ni el respaldo institucional. La construcción municipal exige combinar ambos tipos de condiciones y evitar que la cooperación dependa solo de voluntades personales.

En relación con la inteligencia territorial, el modelo tiene una aportación específica que consiste en conectar la capacidad con aprendizaje organizacional e institucionalización. La inteligencia no se ubica al inicio como

simple insumo técnico ni al final como etiqueta de un territorio. Aparece cuando el conocimiento compartido orienta decisiones y puede modificar arreglos institucionales.

La perspectiva latinoamericana se integra en el modelo, sobre todo con la perspectiva de Bozzano (2018) ya que evita reducir el modelo a una arquitectura administrativa. La coproducción de conocimiento implica diálogo entre ciencia, comunidad, instituciones y actores productivos. También supone conflicto, desacuerdo y transformación. Por ello, el MITM incorpora inclusión y legitimidad como condiciones transversales y no como resultados secundarios.

A partir de estas aportaciones, el MITM diferencia tres momentos. El aprendizaje organizacional modifica interpretaciones y prácticas. La capacidad adaptativa convierte esos aprendizajes en ajustes de estrategia o estructura. La construcción institucional estabiliza los ajustes y les asigna reglas, recursos, responsables y mecanismos de control. Esta diferenciación permite evitar que cualquier cambio sea presentado como aprendizaje o que cualquier documento sea considerado capacidad instalada.

El modelo resulta pertinente para nuevos municipios porque analiza una etapa que suele quedar fuera del estudio institucional. Antes de existir una administración autónoma, el territorio puede formar capacidades para diagnosticar, negociar, planear, aprender y rendir cuentas. También puede acumular documentos sin coordinación, concentrar decisiones en liderazgos y reproducir desigualdades. La etapa previa no determina el resultado, pero condiciona la calidad de la futura organización.

La aportación del modelo no consiste en sustituir análisis jurídicos, demográficos, financieros o territoriales. Su función es conectarlos mediante una pregunta organizacional: ¿cómo se transforman estudios, recursos y relaciones en capacidad legítima de gobierno? Esta pregunta permite distinguir viabilidad formal, capacidad potencial y capacidad institucionalizada. También ofrece criterios para examinar la continuidad entre el movimiento de municipalización y la administración que podría surgir.

El modelo presenta limitaciones. La primera es su carácter teórico y la ausencia de validación empírica. La segunda es que se relaciona con la heterogeneidad de los sectores estudiados, aunque las fuentes fueron seleccionadas por sus mecanismos transferibles y no por la similitud temática de los casos.

Otra limitación es el riesgo de representar como secuencia lo que ocurre de forma simultánea. La coordinación puede generar aprendizaje, pero los actores con experiencia también pueden coordinarse mejor. La inteligencia territorial puede fortalecer instituciones, mientras que instituciones de mayor calidad pueden mejorar la producción de conocimiento. La investigación empírica deberá reconstruir temporalidades y evitar afirmar causalidad a partir de coincidencias.

Las relaciones de poder requieren un análisis más profundo, la confianza y la colaboración no eliminan asimetrías de recursos, autoridad o capacidad técnica. Simon (2024) advierte que la fragmentación y la baja institucionalización condicionan los resultados de la gobernanza multinivel. La aplicación del modelo deberá examinar quién define la agenda, qué voces quedan fuera y cómo se distribuyen costos y beneficios.

La agenda de investigación debe avanzar en cuatro direcciones. Primero, aplicar el MITM de manera longitudinal al caso de Tacoaleche. Segundo, comparar procesos de municipalización con resultados distintos. Tercero, examinar la función de universidades y actores de la sociedad civil locales puente en la traducción entre conocimiento técnico y saber territorial. Cuarto, desarrollar indicadores cualitativos y relacionales que permitan valorar aprendizaje, legitimidad e institucionalización sin convertirlos en mediciones mecánicas.

CONCLUSIONES

El artículo respondió que la gobernanza multinivel, la coordinación institucional, el aprendizaje organizacional y la inteligencia territorial pueden integrarse mediante una arquitectura sistémica. La gobernanza define actores, escalas, atribuciones y recursos. La coordinación convierte las interdependencias en acuerdos y responsabilidades. El aprendizaje transforma experiencia en conocimiento compartido.

La inteligencia territorial aparece cuando ese conocimiento se integra con saberes científicos, institucionales y comunitarios y orienta decisiones colectivas. La capacidad adaptativa surge cuando los actores pueden modificar estrategias con base en evidencia, deliberación y evaluación. La construcción institucional ocurre cuando esos cambios se estabilizan en reglas, estructuras, recursos, perfiles profesionales, mecanismos de participación y rendición de cuentas.

La principal conclusión es que la inteligencia territorial debe entenderse como una capacidad organizacional y colectiva. No reside en la cantidad de datos, planes, mapas o tecnologías disponibles. Se expresa en la posibilidad de producir conocimiento relevante, compartirlo, discutirlo, asignar responsabilidades, aprender y transformar los aprendizajes en acción legítima.

La creación jurídica y la capacidad de gobernar son procesos relacionados, pero distintos. Un decreto puede reconocer una nueva unidad territorial. No puede crear de manera inmediata confianza, memoria, profesionalización, coordinación ni aprendizaje. Esas capacidades se forman antes y después del reconocimiento y requieren continuidad.

El MITM aporta seis distinciones, siete componentes, condiciones transversales, bloqueos y proposiciones para observar ese proceso. Su estructura no debe interpretarse como una receta universal. Cada territorio posee relaciones, conflictos, recursos y marcos legales particulares. El modelo ofrece preguntas y mecanismos que deberán ajustarse y someterse a contraste.

La aplicación posterior a Tacoaleche permitirá valorar la utilidad de las categorías y revisar la secuencia propuesta. El caso deberá utilizarse para identificar ausencias, relaciones alternativas y límites del modelo. Una investigación rigurosa no buscará confirmar la figura, sino explicar qué capacidades existen, cómo se produjeron y qué condiciones permiten o impiden su institucionalización.

En suma, la creación de un municipio puede ser decretada y gestionada, pero su capacidad para gobernar(se) debe construirse. La inteligencia territorial ofrece el puente entre conocimiento, coordinación y decisión. El aprendizaje y la adaptación permiten que ese puente se convierta en una institución capaz de responder, conservar memoria y sostener un proyecto colectivo.

En términos prospectivos, la aplicación preliminar de los criterios del MITM al caso Tacoaleche evidencia que la comunidad posee una alta capacidad potencial y movilización social, pero registra aún debilidades en la estructuración de su inteligencia territorial y sostenibilidad fiscal previa al decreto legislativo. La agenda de investigación futura derivada de este trabajo invita a someter el MITM a contrastación empírica mediante estudios comparados municipales, evaluando cómo las variables de seguridad pública y arreglos informales condicionan la efectividad de la gobernanza colaborativa en la consolidación de nuevos municipios en México y América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arenilla Sáez, M. (2026). La formación en Administración pública como política institucional en Iberoamérica. Redes, aprendizajes y estrategias. Gestión y Análisis de Políticas Públicas. <https://doi.org/10.24965/gapp.11555>

Arrona, A., y Larrea, M. (2022). Marcos para la construcción de una gobernanza colaborativa (Cuadernos Orkestra, 08/2022). Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, Fundación Deusto. <https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/cuadernos-orkestra/220079-Marcos-construccion-gobernanza-colaborativa.pdf>

Bernal Sánchez, A. M., y Hernández Peña, Y. T. (2022). Estrategias para la planificación de un territorio rururbano sustentable bajo el enfoque de inteligencia territorial: caso vereda Bosatama, Soacha, Cundinamarca, Colombia. Revista Geográfica. <https://doi.org/10.35424/regeo.165.2022.1179>

Bozzano, H. (2018). Territorios posibles e inteligencia territorial: una fórmula entre la gente, la ciencia y las políticas públicas. Casos en Argentina y Colombia. Análisis Geográficos, (54). <https://igac.dossiersoluciones.com/index.php/analisisgeo/article/view/45>

Bozzano, H., y Canevari, T. (2022). Agenda Científica Participativa “Territorio, Industria y Ambiente” en Ensenada, Berisso y La Plata, Argentina: resultados y balance 2016-2022. Revista Geográfica Digital. <https://doi.org/10.30972/geo.19386156>

Cabrero Mendoza, E. (1999). Gerencia pública municipal: marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales. En E. Cabrero Mendoza y G. Nava Campos (Coords.), Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso. CIDE–Miguel Ángel Porrúa.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2021: Los desafíos de la política fiscal en la recuperación pos-COVID-19. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d19f9382-48ee-47f7-82f7-44a8ee957288/content>

Córdoba Guatavita, A. R., y Ospina Sogamoso, J. V. (2022). Geoprospectiva, herramienta para la formulación de un modelo de inteligencia territorial (soberanía alimentaria y desarrollo sostenible): experiencia de construcción

participativa en el resguardo indígena La Victoria de la etnia Piapoco. Análisis. <https://doi.org/10.15332/21459169.6941>

Fernández-Tabales, A., y Navarro-Jurado, E. (2022). Nuevos enfoques en la geografía del turismo: gobernanza e inteligencia territorial como últimas fases en la evolución de la gestión turística del litoral. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, <https://doi.org/10.5565/rev/dag.747>

Girardot, J.-J. (2010). Inteligencia territorial y transición socio-ecológica. *Trabajo*. <https://www.uhu.es/publicaciones/ojs/index.php/trabajo/article/view/956>

Jabareen, Y. (2009). Construcción de un marco conceptual: Filosofía, definiciones y procedimiento [Trad. de R. Gómez]. *International Journal of Qualitative Methods*. <https://doi.org/10.1177/160940690900800406>

March, J. G., y Olsen, J. P. (2011). El redescubrimiento de las instituciones: Las bases organizativas de la política (Trad. de A. A. Ugalde; 2.ª ed. en español). Fondo de Cultura Económica; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Lira, L. (2006). Revalorización del espacio regional y local en el desarrollo: La inteligencia territorial. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/03c6838e-9c8f-4088-98de-f9038254bdec/content>

Marks, G., y Hooghe, L. (2004). Gobernanza multinivel y transformación del Estado (Trad. de M. Pérez). En C. Losada (Ed.), *Gobernanza y gestión pública en la Europa de las regiones*. Editorial Ariel. https://www.academia.edu/12054141/Gobernanza_Multinivel_en_la_Uni%C3%B3n_Europea

Moreno Plata, M., y Hernández González, E. (2024). Capacidades institucionales y gobernanza multinivel: el municipio en el Sistema Nacional de Cambio Climático. *Korpus*, 21. <https://doi.org/10.22136/korpus212024189>

Perea-Medina, M. J., Navarro-Jurado, E., y Luque-Gil, A. M. (2018). Inteligencia territorial: conceptualización y avance en el estado de la cuestión. Vínculos posibles con los destinos turísticos. *Cuadernos de Turismo*. <https://doi.org/10.6018/turismo.41.327141>

Rando Burgos, E. (2022). La gobernanza multinivel en las nuevas Agendas Urbanas: particular referencia a su instrumentación en España. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 9(1). <https://doi.org/10.14409/redoeda.v9i1.11194>

Serrano Andrés, A., Hernández Navarro, M. L., y Barthe, L. (2021). La gobernanza multinivel como elemento clave dentro del programa LEADER para el desarrollo territorial y el empoderamiento de los actores locales: los casos de Aragón y Midi-Pyrénées. *Cuadernos Geográficos*, 60(3). <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v60i3.17750>

Simon, J. W. (2024). Gobernanza multinivel y sus desafíos en América Latina. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43). <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.76890>

Sulca Córdova, G. C. (2020). Aplicación del marco de gobernanza multinivel: política pública "Misión Casa para Todos". *Economía y Negocios*. <https://revistas.ute.edu.ec/index.php/economia-y-negocios/article/view/1062/870>

Zumeaga, A., Magro, E., y Salazar, M. (2021). ¿Cómo construir un modelo de gobernanza colaborativa para el desarrollo territorial? *Deusto Social Impact Briefings*. <https://www.deusto.es/document/research/es/modelo-de-gobernanza.pdf>

Zúñiga-Guevara, R. M. (2022). Innovación colaborativa y construcción de capacidades como estrategia de institucionalización de la evaluación en Andalucía. El Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación de Políticas Públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. <https://doi.org/10.24965/gapp.10887>

Conflicto de intereses

Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses.

Declaración de responsabilidad de autoría

Los autores del manuscrito señalado, DECLARAMOS que hemos contribuido directamente a su contenido intelectual, así como a la génesis y análisis de sus datos; por lo cual, estamos en condiciones de hacernos públicamente responsable de él y aceptamos que sus nombres figuren en la lista de autores en el orden indicado. Además, hemos cumplido los requisitos éticos de la publicación mencionada, habiendo consultado la Declaración de Ética y mala praxis en la publicación.

Los autores trabajaron al 20% cada uno en la recogida de datos, análisis de datos, elaboración del artículo científico.