REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS XXI
NIVERSITAS

https://doi.org/10.17163/uni.n43.2025.01

La manipulación de la evidencia de políticas públicas con la Inteligencia Artificial Generativa: los riesgos de los *deepfakes*

The manipulation of public policy evidence with Generative Artificial Intelligence: the risks of deepfakes

Christian Cruz-Meléndez
cacruzme@secihti.mx
https://orcid.org/0000-0002-6105-9167
SECIHTI-Universidad de la Sierra Sur, México
https://ror.org/059ex5q34

Recibido: 05/05/2025 **Revisado:** 28/06/2025 **Aprobado:** 16/08/2025 **Publicado:** 01/09/2025

Cómo citar: Cruz-Meléndez, C. (2025). La manipulación de la evidencia de políticas públicas con la Inteligencia Artificial Generativa: los riesgos de los *deepfakes*. *Universitas XXI, 43,* pp. 15-36. https://doi.org/10.17163/uni.n43.2025.01

Resumen
El artículo analiza los riesgos del uso de la Inteligencia Artificial Generativa (IAG) y los *deepfakes* en la formulación de políticas públicas. La justificación radica en la creciente presencia de medios digitales que permiten a los ciudadanos generar evidencia de problemas públicos, y el riesgo de manipulación de esta evidencia mediante tecnologías como la IAG, lo que podría distorsionar la toma de decisiones gubernamentales. El objetivo es señalar cómo los *deepfakes* pueden alterar la percepción pública de problemas sociales, distorsionando la agenda política y la respuesta gubernamental. La investigación es de tipo cualitativo, con enfoque exploratorio y descriptivo, utilizando revisión documental sobre políticas públicas, IAG y *deepfakes*. Se subraya que, en países como México, la falta de legislación específica sobre la IAG amplifica estos riesgos, y se sugiere que tanto gobiernos como sociedad civil trabajen en la regulación y en la promoción de una mayor transparencia en la información digital, para asegurar que las políticas públicas se basen en evidencia real. Las conclusiones destacan que los *deepfakes* generan una distorsión significativa en la evidencia de los problemas públicos, lo que puede llevar a decisiones erróneas. Se recomienda la creación de marcos regulatorios y el uso de tecnologías de verificación de contenido para mitigar estos riesgos. Se señala la relación entre políticas públicas e IAG como un campo de estudio novedoso para la generación de nuevo conocimiento.

Palabras clave
Políticas públicas, agenda, evidencia, internet, redes sociales, Inteligencia Artificial, noticias falsas, desinformación.

Abstract
The article analyzes the risks of using Generative Artificial Intelligence (GAI) and deepfakes in the formulation of public policies. The justification lies in the growing presence of digital media that allows citizens to generate evidence of public issues, and the risk of manipulating this evidence through technologies like GAI, which could distort governmental decision-making. The objective is to highlight how Deepfakes can alter the public perception of social issues, distorting the political agenda and the government's response. The research is qualitative, with an exploratory and descriptive approach, utilizing documentary review on public policies, GAI, and deepfakes. It is emphasized that in countries like Mexico, the lack of specific legislation on GAI amplifies these risks, and it is suggested that both governments and civil society work on regulation and promoting greater transparency in digital information, to ensure that public policies are based on real evidence. The conclusions highlight that deepfakes create significant distortion in the evidence of public issues, which can lead to erroneous decisions. The creation of regulatory frameworks and the use of content verification technologies are recommended to mitigate these risks. The relationship between public policies and GAI is noted as a novel field of study for generating new knowledge.

Keywords
Public policies, agenda setting, evidence, internet, social media, Artificial Intelligence, fake news, misinformation.

Introducción

En la era digital, los ciudadanos pueden generar y difundir evidencia de problemas públicos mediante tecnologías como smartphones, redes sociales e Inteligencia Artificial (IA). Esta capacidad ha facilitado una mayor participación ciudadana en asuntos de interés colectivo, como las políticas públicas. Estas, involucran tanto al gobierno como a actores no gubernamentales y ciudadanos, desde la formación de la agenda hasta la evaluación de resultados. En Internet y redes sociales es común encontrar evidencia compartida por ciudadanos sobre problemas públicos como baches, inundaciones, alumbrado roto, inseguridad o desastres naturales. Este acceso ha permitido una mayor participación ciudadana en la detección de situaciones no atendidas por la autoridad, generando evidencia útil para la política pública. Sin embargo, también existen riesgos relacionados con la manipulación de dicha evidencia, lo que puede distorsionar cómo se abordan los problemas.

El acceso a tecnologías también ha permitido la creación de contenido manipulado a través de la Inteligencia Artificial Generativa (IAG), que puede generar contenido visual, auditivo o textual falso con un alto grado de realismo, conocido como deepfakes. Estos materiales, como videos de situaciones falsas o audios de discursos políticos manipulados, presentan un reto para la formulación de políticas públicas, ya que pueden distorsionar la realidad de los problemas públicos.

Se plantea como problema central la manipulación de evidencia de política pública que es posible realizar mediante deepfakes presenta riesgos para el proceso de toma de decisiones gubernamentales, distorsionando la agenda política, afectando la respuesta gubernamental y reduciendo la confianza pública. Aunque la participación ciudadana es esencial, existen intereses de grupo que pueden desviar las políticas hacia intereses particulares, lo que refuerza el riesgo de desinformación. Este artículo tiene como objetivo señalar que existen riesgos de manipulación de evidencia de políticas públicas presentada por medios digitales mediante deepfakes realizados con IAG. Al recibir información y evidencia falsa o incorrecta sobre un problema, el resultado de la política pública no será la solución de la situación. Se parte de la premisa de que, gracias a los medios digitales como los teléfonos inteligentes, sus aplicaciones (apps) y redes sociales (Facebook, Instagram, X, TikTok), cualquier ciudadano puede generar evidencia de un problema público, ya sea en forma de foto, video o audio, y difundirla con el objetivo de que sea incluida en la agenda gubernamental. Sin embargo, existe el riesgo de que se manipulen estos materiales mediante la inteligencia artificial generativa (IAG), lo que permite crear y distribuir contenido manipulado, descontextualizado o falso, distorsionando así la información y afectando negativamente el proceso de formulación de políticas públicas. Se toma como referencia el caso de México, ya que actualmente carece de leyes, estrategias y políticas para regular la IAG y los deepfakes.

Materiales y método

Este estudio se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, con el objetivo de comprender y analizar fenómenos emergentes, como la manipulación de evidencia en políticas públicas mediante deepfakes generados por IAG, lo cual es un tema novedoso, pues la relación entre esta tecnología y políticas públicas ha sido, hasta ahora, poco abordado. En consecuencia, el alcance

de este trabajo es principalmente exploratorio y descriptivo, lo que permite obtener una comprensión más profunda de cómo las tecnologías como los deepfakes pueden influir en la toma de decisiones gubernamentales y en la formulación de políticas. Este enfoque es adecuado dada la naturaleza exploratoria del fenómeno que se encuentra poco documentado en la literatura actual (Quecedo y Castaño, 2002), especialmente en relación con la manipulación de evidencia digital y sus implicaciones en el ciclo de las políticas públicas.

Diseño de investigación

Para el estudio de los fenómenos abordados en este artículo, se llevó a cabo una investigación documental que implicó la revisión de "los artículos científicos, capítulos de libros, libros, temas científicos en las redes sociales, periódicos, entrevistas a personas, cualquier fuente informativa en la que se escribió y se llevó un procedimiento para llevarse a cabo una metodología científica para analizar, evaluar y crear nueva información" (González-López, 2024, p. 7). El análisis de la literatura fue de tipo selectivo pues solo se seleccionaron los textos más importantes y relevantes sobre los temas en estudio (Hernández *et al*., 2014). De acuerdo con estos autores la revisión selectiva se da cuando se está familiarizado con un tema de investigación como en este caso fue lo referente a políticas públicas, en cuya bibliografía se buscaron temáticas referentes a su conceptualización, problemas públicos, construcción de la agenda y evidencia de política pública. En cuanto al tema de la IAG, dada la novedad se tuvo que hacer una búsqueda más exhaustiva, la cual se hizo mayormente online lo que implicó "la navegación y búsqueda en bases de datos científicas, repositorios institucionales y redes académicas. Su finalidad es generar datos primarios u originales, es decir, nuevos conocimientos a partir del análisis de datos secundarios presentes en documentos (artículos científicos, libros, ponencias, tesis, etc.) publicados en la web" (Arias-Odon, 2023, p. 15). En este sentido, se buscaron tesis relacionadas en el catálogo de la UNAM, y en Google Académico, "un buscador bibliográfico gratuito, especializado en recuperar documentos científicos en un gran número de disciplinas y fuentes como, por ejemplo, artículos científicos revisados por pares, tesis o tesinas, patentes, libros, resúmenes, informes técnicos, etc. Y en identificar las citas que éstos han recibido, ayudando a conocer el impacto que las publicaciones tienen, convirtiéndose así en un

competidor de otros motores de búsqueda e índices de citas" (Franco, 2023, p. 37). En el buscador se introdujeron términos como deepfakes, fakenews, misinformation, infodemia, redes sociales. Para una delimitación de los temas se utilizaron operadores "And" y "Or", por ejemplo "deepfake" and "public policy", con el fin de obtener resultados más precisos. Adicionalmente se buscó en Internet y redes sociales casos de deepfakes relacionados a algún problema público, y se tomaron sitios de noticias, y perfiles de redes como Facebook, X, YouTube y TikTok.

Marco teórico

En esta sección se exploran las conexiones entre conceptos que, aunque inicialmente parecen desconectados, están interrelacionados en el contexto actual: políticas públicas, agenda de políticas, evidencia de políticas públicas y deepfakes generados por inteligencia artificial. Manipular esta evidencia con IAG podría distorsionar las decisiones gubernamentales y afectar los resultados esperados.

Políticas públicas

Se inicia con el concepto más general, del que se desprenderán otros más concretos. La definición de políticas públicas no ha estado exenta de un amplio debate académico. Desde que se inició esta forma de ejercer el gobierno basada en la toma decisiones, implementar y evaluar la acción gubernamental, el sector académico interesado en el tema ha desarrollado un amplio abanico de temas para el entendimiento de las llamadas policies. En la literatura especializada se encuentran definiciones amplias o muy específicas, para no llamarles limitadas o que tuvieran alguna deficiencia. Al respecto, Velásquez (2009) señala que la definición de políticas públicas es un proceso complejo al punto que hay autores que en sus investigaciones no hacen explícita alguna definición; otros se limitan a citar alguna conceptualización propuesta por otro autor; y en otros casos se limitan a hacer un listado de elementos que conforman la política pública, concluyendo con una propuesta propia. El presente trabajo puede enmarcarse en este caso, pues no tiene como propósito participar en el debate sobre la definición de políticas públicas, pero si considera importante que se entienda que es una política pública, lo cual

en el futuro puede llegar a ser debatido o contrastado. Sin embargo, esto más que considerarse un problema o una falla, es en el marco del debate académico propia de las ciencias sociales, una oportunidad para enriquecer la discusión, esperando que los lectores e interesados en los temas aquí abordados descubran e integren elementos que fortalezcan el campo de conocimiento. Retomando el punto de los elementos esenciales para entender a las políticas públicas se proponen los siguientes:

- La existencia de un problema público: este tipo de problemas son aquellos que afectan o impactan negativamente a una colectividad, y de acuerdo con Aguilar (2017) son de interés general, como aquellos relacionados con la seguridad de las personas y sus bienes, y se encuentran dentro del ámbito de las responsabilidades constitucionales del Estado, requieren únicamente que se cumplan adecuadamente las obligaciones del gobierno. Además, a estos problemas se les ha denominado complejos o retorcidos (Head, 2008), y se reconocen las siguientes características, de acuerdo con Rittel y Webber (2017): No tienen una solución definitiva; Las soluciones son transitorias y pueden cambiar con el tiempo o la evolución del problema. Igualmente, las soluciones posibles pueden generar nuevos problemas, lo cual no es posible prever todos por lo que se genera incertidumbre en el proceso de decisión.
- La (in)acción de la autoridad: el Estado juega un papel crucial en la gestión de estos problemas. Uvalle (2022) destaca que los órganos del Estado son responsables de reconocer estos problemas y darles una respuesta activa. Sin embargo, la inacción también se considera una forma de política pública, no por omisión o incompetencia, sino cuando los responsables no asignan recursos ni proponen acciones, a menudo por razones ideológicas o falta de recursos (McConnel y ’t Hart, 2019).
- Participación de otros sectores: aunque la política pública son acciones de la autoridad no significa un ejercicio arbitrario del poder, es decir, “las políticas públicas no son producto de los ideales o deseos de los gobernantes, ni tampoco de los regímenes políticos de dictadura o autocracia” (Uvalle, 2022, p. 25), pues un elemento que ha caracterizado el gobierno por políticas públicas es la participación de actores no gubernamentales pero involucrados, afectados o interesa-

dos en el problema público, la intervención y la solución determinada. Esto implica buscar diálogos, entendimientos, acuerdos, que den legitimidad a la acción llevada a cabo por el gobierno, lo que incluye según Franco (2020) conocer opiniones de los afectados y darles un papel participativo en el proceso de la política, lo que le otorga legitimidad a la acción pública y fortalece el entorno democrático (Arellano y Blanco, 2013).

- Decisiones, herramientas e información: los problemas públicos son numerosos, pero los gobiernos, por limitaciones de recursos, capacidad o ideología, seleccionan algunos para formar su agenda de gobierno, priorizando aquellos que pueden abordar y conformarán la agenda de gobierno la cual enlista "el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, sobre los que han decidido que deben y tienen que tienen que actuar" (Aguilar, 2017, p. 29). Los gobiernos deben elegir los instrumentos adecuados para encauzar su acción, con el objetivo de modificar lo que está generando malestar en la sociedad (Villarreal, 2019). En cuanto a la información, Bardach (1998) señala que el análisis del diseño de una política pública, debe basarse en información que se convierte en evidencia para entender y cuantificar un problema público (que puede tener distintas retoricas e interpretaciones), y de esta forma resolverlo o por lo menos controlarlo. De esta información depende el proceso de toma de decisiones, la utilización de recursos, las acciones implementadas y mejora el proceso de planeación (Paz, 2024).

Tras agrupar los elementos clave de las políticas públicas y alinearlos con la temática y objetivos, estas pueden entenderse como intervenciones (decisión, acción, evaluación, continuidad y terminación) de las autoridades competentes, orientadas a identificar y resolver problemas públicos, en coordinación con actores relevantes, utilizando conocimientos, herramientas y evidencia adecuada para lograr mejores resultados. Este trabajo no se enfoca en el debate sobre la construcción conceptual de las políticas públicas, más bien, analiza la relación entre las tecnologías emergentes, como las TIC y la inteligencia artificial, y su impacto en la formulación de políticas públicas. Las plataformas digitales han transformado la participación ciudadana, permitiendo que los ciudadanos influyan de manera más directa y masiva.

Redes sociales, foros en línea y encuestas electrónicas amplían la diversidad de actores involucrados, dejando atrás los procesos políticos elitistas y limitados a expertos y políticos.

La evidencia en las políticas públicas

La evidencia es crucial en el proceso de políticas públicas, ya que proporciona información sobre el problema, su magnitud, los afectados, recursos y alternativas de decisión. Los problemas públicos son complejos, y cada actor involucrado defenderá su visión, lo que genera un debate lleno de creencias, intereses y valores (Pirazán y Ríos, 2014). Esto complica el análisis y la toma de decisiones, ya que la política no siempre sigue un proceso racional y técnico, sino que está influenciada por conflictos políticos, juicios de valor e ideologías (Jaime *et al.,* 2013).

Una evidencia es una "certeza clara y manifiesta de la que no se puede dudar" (Real Academia Española, 2025), es cualquier tipo de información, dato o hecho que respalda una afirmación, teoría o argumento, y que se utiliza para probar o refutar una idea o hipótesis. En este sentido, la evidencia cumple la función de fortalecer un argumento, proporcionando objetividad y reduciendo o eliminando incertidumbres y ambigüedades. En el contexto de las políticas públicas, la evidencia juega un papel crucial, pues ofrece el respaldo necesario para el diseño y la toma de decisiones informadas. Así, surge el llamado enfoque de Políticas Públicas Basadas en Evidencia, específicamente cuando en…

> 1999 el gobierno británico propuso introducir una visión "ilustrada" para desarrollar políticas públicas. El entonces primer ministro, Tony Blair, sugirió que la formulación de buenas políticas dependía de contar con información de alta calidad, la cual se obtiene de diversas fuentes tales como el conocimiento especializado, la investigación existente nacional e internacional, datos estadísticos, consulta a los poseedores de interés (stakeholders), ejercicios previos de evaluación de políticas, investigación reciente e incluso fuentes secundarias. (Flores-Crespo, 2013, p. 267)

Respecto a la evidencia en políticas públicas se han identificado tres tipos según Head (2008):

- Conocimiento político: generado por actores políticos, partidos, grupos de interés y medios. Es subjetivo, influenciado por ideologías e intereses.

- Conocimiento científico: basado en métodos analíticos y evidencia empírica. Es esencial que los datos sean fiables y los métodos sistemáticos para asegurar conclusiones objetivas.
- Conocimiento práctico: proviene de la experiencia cotidiana en la implementación de políticas y programas, sin ser derivado de teorías o análisis sistemáticos.

Se puede integrar una categoría adicional nombrada evidencia ciudadana, la cual no siempre está construida de manera científica, puede tener influencias políticas y subjetividades, y posee sabiduría práctica, como partes afectadas por la política pública, y representa "el conocimiento que poseen los ciudadanos, tanto de forma individual como colectiva, a partir de sus vivencias cotidianas. Esta evidencia está vinculada con la comprensión de un lugar, una cultura o una comunidad y sus problemas, y se adquiere mediante la experiencia directa de las personas que forman parte de ella" (Ademokun *et al.*, 2016, p. 28). Los autores agregan que esta evidencia al estar cargada de subjetividades necesita un equilibrio con el conocimiento científico y de experiencia del implementador.

Finalmente, son los ciudadanos quienes experimentan directamente los problemas públicos como inseguridad, mala infraestructura, tráfico, basura, transporte deficiente e inundaciones. En un entorno democrático, su voz es fundamental en la creación de políticas públicas. Los involucrados presentan sus versiones y buscan beneficios, lo que genera una discusión pública entre ciudadanos y responsables de elaborar políticas. Esto permite obtener resultados y conclusiones basadas en diversos puntos de vista sobre la realidad (Majone, 1997).

Es fundamental tener en cuenta la etapa del ciclo de las políticas públicas en la que se incorpora la evidencia, y de que tipo. Sobre esto Pollard y Court (2005) destacan el papel de la evidencia en cada una de las etapas de una política pública

- Establecimiento de la Agenda: identificar el problema, la argumentación y la evidencia es fundamental.
- Formulación: análisis de opciones, decisiones y acciones.
- Implementación: la puesta en marcha de la política.
- Evaluación: monitorear los resultados obtenidos, determinar si el rumbo de la política es adecuado o si necesita cambios.

Este trabajo se enfoca en la evidencia para la etapa de establecimiento de la agenda y cómo contribuye a determinar qué problemas serán atendidos, dado que no todos pueden ser abordados por la autoridad por limitaciones financieras, técnicas, humanas o ideológicas, la forma en que se establece la agenda influye directamente en la política pública. La evidencia ciudadana es clave en este proceso. Según la OCDE (2024), los ciudadanos son considerados "expertos por experiencia" y "partes interesadas" en la formulación de políticas, lo que garantiza equidad y acceso inclusivo. La evidencia ciudadana proporciona información empírica crucial para la toma de decisiones. Esta evidencia se obtiene a través de encuestas, foros de participación, consultas públicas y redes sociales, que permiten a los ciudadanos denunciar problemas como baches, delitos, abusos de autoridad y deficiencias en servicios públicos, facilitando la organización y movilización para abordar estas cuestiones. En este sentido, Cruz-Rubio (2015) identifica algunas herramientas para que los ciudadanos participen en la etapa de formulación de políticas públicas:

- Foros ciudadanos en los que se puede exponer el problema, argumentar y presentar evidencias.
- Comités ciudadanos para la toma de decisiones.
- Grupos focales, en los que se muestre información y evidencia sobre un problema.
- Encuestas y sondeos para obtener información y datos, que se conviertan en evidencia.
- Medios digitales. En este la lista de herramientas es más amplia, gracias al auge de las TIC y la accesibilidad masiva. Estos canales, como apps cívicas y redes sociales, permiten a los ciudadanos informar a las autoridades sobre problemas públicos y participar en debates. Las apps cívicas facilitan la denuncia de hechos relevantes, mientras que las redes sociales fomentan la comunicación, la participación y el acceso a la información (Cruz-Rubio, 2015).

Inteligencia Artificial Generativa y deepfakes

La incorporación de la Inteligencia Artificial (IA) en áreas clave de la sociedad, como el comercio, la salud, la educación, la administración y las po-

líticas públicas, ha cobrado relevancia recientemente. La IA, definida como una tecnología disruptiva que:

> Utiliza datos y algoritmos para realizar tareas típicamente humanas, es capaz de aprender de forma autónoma y tomar decisiones basada en la utilización de datos y algoritmos, capaz de generar capacidades y aprendizaje considerado autónomo y/o inteligente, así como desarrollar tareas habitualmente entendidas como humanas, centradas en la consecución de determinados objetivos, incluyendo diferentes ámbitos de aplicación, entre otros, la percepción, el razonamiento o la acción. (CLAD, 2023, p. 7)

Se han anotado aplicaciones de IA como los análisis predictivos, el análisis de grandes cantidades de datos, la posibilidad de implementar agentes conversacionales (Chatbots), toma de decisiones, y fomentar la participación ciudadana. Como toda tecnología la IA no se encuentra exenta de riesgos que "suponen amenazas potenciales que también puede afectar negativamente a los individuos en los distintos ámbitos de desarrollo, es decir, genera efectos internos y externos al sistema" (Vera, 2024, p. 91).

La Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública (CLAD, 2023) identifica riesgos en la protección de datos personales, privacidad, transparencia de los algoritmos, sesgos humanos y manipulación de los sistemas.

En particular, la Inteligencia Artificial Generativa (IAG), que crea contenido como texto, imágenes y videos, está ganando atención. A diferencia de la IA tradicional, que se enfoca en el análisis de datos, la IAG produce productos como fotografías, videos y conversaciones (OCDE, 2023). Este tipo de IA no se concentra en la predicción, clasificación, análisis de volúmenes de datos (AMETIC, 2024), sino que su producto final puede ser una fotografía, un video, una animación, una canción, una conversación o una declaración. Para Storey et al. (2025) "la IAG ha generado gran interés y especulación sobre el papel de la inteligencia artificial en el uso cotidiano, impulsado, en parte, por la creciente popularidad de herramientas como ChatGPT y Dall-E, MidJourney, Google Bard y CoPilot AI" (p. 3). Un fenómeno reciente relacionado con la inteligencia artificial generativa (IAG) es el de los *deepfakes*: contenidos falsos o manipulados creados con el objetivo de difundir información errónea o engañosa. Estos pueden generar imágenes y videos realistas, pero falsos, que se utilizan para difamar, influir en procesos electorales o dañar la reputación de personas e instituciones (Ríos, 2023).

Este fenómeno comenzó en 2017, cuando un usuario de Reddit compartió videos manipulados de celebridades con contenido sexual explicito (Caballero, 2024).Se entiende por deepfake a:

> El uso de técnicas de aprendizaje profundo para fabricar contenidos mediáticos engañosos. Este término engloba tanto el proceso de creación como los medios manipulados resultantes. Esta tecnología permite alterar el contenido de los medios de comunicación sin interacción directa con el material original. (Ramos-Zaga, 2024, p. 365)

El origen del término "deepfake" proviene del inglés "deep" (profundo) y "fake" (falso). Se refiere a la manipulación de contenido visual, auditivo o multimedia mediante redes neuronales profundas, un tipo de algoritmo de inteligencia artificial, para crear material falso que parece genuino.

La Inteligencia Artificial Generativa y la evidencia de políticas públicas

Como se mencionó, en este trabajo se hace una relación entre dos temas separados, al que se les ha encontrado un elemento de conexión, la IAG y los deepfakes para manipular la evidencia de políticas públicas. La manipulación de la realidad social no de ninguna forma algo actual, desde una época que se pude llamar off line, es decir, antes del surgimiento de la era de los medios digitales ya había prácticas para controlar los medios de comunicación para transmitir en estructuras periodísticas "noticias engañosas e información no confiable o manipulada, como los dichos o declaraciones ajenas a un contexto que explique la motivación de quienes las emiten" (Chávez, 2022, p. 44). Antes de las TIC, los medios tradicionales como televisión, radio y prensa escrita controlaban la difusión de información sobre temas sociales y políticos. En esa era predigital, ya existía la manipulación mediática mediante imágenes, videos y textos para influir en la percepción pública (Cabral, 2019). Mayoral *et al*. (2019) señalan que la desinformación y las mentiras con fines específicos han estado presentes a lo largo de la historia y que los rumores siempre han sido parte de las civilizaciones.

Posteriormente se dio el paso a la cuarta revolución industrial o era digital, marcada por el uso intensivo de las TIC en prácticamente todos los aspectos de la vida de las sociedades, esto es como menciona Schwab (2017)

se vive en la era de las tecnologías digitales, el Internet, las redes sociales, los teléfonos inteligentes, y la Inteligencia Artificial (incluida la IAG). Con estas tecnologías, se empezó a derrumbar el monopolio de la información por parte de medios tradicionales como televisión, radio y prensa escrita, y "el periodista ha dejado de tener el monopolio en la intermediación entre un acontecimiento y su relato. El periodista y su empresa ya no son los únicos que tienen las herramientas para construir y divulgar noticias" (Espiritusanto, 2011, p. 8). Con las tecnologías accesibles para todos, ahora es fácil generar y difundir contenido con diversas intenciones, incluso para causar daño social. En la era digital, la manipulación de información se facilita, permitiendo que los ciudadanos se conviertan en prosumidores, creando y compartiendo contenido para debatir y analizar problemas públicos (Lastra, 2016).

Los medios digitales han facilitado la participación ciudadana en la denuncia de problemas públicos, permitiendo compartir información de forma inmediata y global. Sin embargo, la democratización de la información también conlleva el riesgo de manipulación, un fenómeno que, aunque amplificado por las tecnologías, no es nuevo, por ejemplo, es posible subir videos, fotografías o cualquier material falso, manipulado o descontextualizado, para "construir narrativas verosímiles de hechos falsos" (Bañuelos, 2020, p. 54).

En un principio los *deepfakes* se centraban en celebridades, políticos y líderes económicos (Westerlund, 2019), sin embargo, su uso ha escalado a hechos incluso delictivos como la extorsión, difusión de datos personales, violación a la intimidad, fraude, violación a derechos de autor, y distorsionar procesos democráticos (Ramos-Zaga, 2024), a lo que se le puede sumar manipular evidencia para el diseño de políticas públicas. En este sentido, Arguelles (2023) apunta que a la IAG se le puede dar un mal uso lo que provocaría un equivocado análisis del problema y de las subsecuentes fases de la política; también se pueden subestimar o sobrestimar los problemas públicos generando una agenda de gobierno distorsionada, en consecuencia, la persistencia o agravamiento del problema real. En Internet y las redes sociales es constante encontrar materiales multimedia que evidencian supuestamente un problema público, como pueden ser videos de personas que caen en baches llenos de agua durante una transmisión televisiva en vivo; o entrevistas a supuestos damnificados de un desastre natural; también videos de personas nadando o navegando en lanchas después de una fuerte lluvia. De esta forma, los *deepfakes* tienen el potencial de distorsionar la realidad, información y evidencia en políticas públicas, lo que se aborda en el siguiente apartado.

La relación de la IA y la IAG en la evidencia de políticas públicas

Continuando con el argumento de la posibilidad de los medios digitales para compartir información, datos, y evidencia sobre problemas públicos, la evolución de la web hacia las etapas 2.0 y 3.0 ha hecho a los medios digitales más interactivos, permitiendo a los ciudadanos producir y compartir contenido multimedia (fotos, audio, video) como evidencia de problemas públicos, lo que facilita que estos temas sean incorporados en la agenda de políticas públicas. De acuerdo con Bekkers y Edwards (2018), estos medios digitales tienen un papel destacado para la difusión de las imágenes, los sonidos y otras experiencias visualizadas para ayudar a enmarcar los problemas, y como menciona Rodríguez (2021) documentar lo que se está viviendo y dejar evidencia.

Para Pearson y Dare (2016), los contenidos audiovisuales utilizados como evidencia para el diseño de una política pública favorecen una comprensión más amplia del mundo social, y se convierten en un elemento importante en la formulación de políticas, Al centrarse en imágenes y materiales visuales en lugar de palabras escritas y números, facilitan la participación de miembros de la sociedad a menudo marginados de los procesos tradicionales de análisis de políticas y pueden proporcionar una imagen más completa de los problemas o el contexto. Los medios digitales han sido efectivos "para posicionar temas sociales en la agenda mediática y más tarde tener incidencia en la esfera política, su importancia es destacable por la capacidad de alcance y acceso a la información, que facilita la organización social" (Mendoza, 2021, p. 53).

La Inteligencia Artificial (IA) se ha integrado en el proceso de políticas públicas, mejorando el diseño de las mismas desde la identificación del problema hasta la evaluación de su implementación, midiendo eficacia, costos y resultados (González *et al.*, 2020). En particular, juega un papel clave en la definición de la agenda y la identificación de problemas, mejorando la precisión, eficiencia y velocidad en el análisis de datos. Los medios digitales, como redes sociales y plataformas, se han convertido en fuentes cruciales de información que la IA puede procesar para generar evidencia relevante (Valle-Cruz *et al*., 2020).

Aunque se reconoce el potencial de la IA para transformar la administración y las políticas públicas, los gobiernos con infraestructura tecnológica limitada podrían quedar al margen de sus beneficios. La brecha digital se

presenta como una barrera clave, ya que genera desigualdades en el acceso a herramientas esenciales como Internet, dispositivos móviles y redes sociales. Esto dificulta que ciertos gobiernos y comunidades puedan aprovechar estas tecnologías para tomar decisiones informadas. Por ejemplo, muchas administraciones carecen de sitios web, aplicaciones móviles o presencia en redes sociales. Además, la falta de acceso a dispositivos y conectividad limita la capacidad de los ciudadanos para recopilar y compartir evidencia sobre problemas públicos, lo que complica la distinción entre información veraz y manipulada.

Manipulación de información en México: de casos históricos y el monopolio informativo a los riesgos de los *deepfakes*

En México, las TIC han democratizado el acceso a la información pública, un avance significativo comparado con la era predigital del siglo XX. En ese tiempo, medios como la radio, televisión y prensa fueron esenciales en la formación de la opinión pública, pero también fueron manipulados para alinear la información con intereses políticos y económicos. Durante gran parte del siglo XX, México vivió bajo un sistema político autoritario que controlaba los medios de comunicación, utilizando tecnologías como la televisión y la radio para difundir el discurso oficial y manipular la información. Este control favorecía intereses políticos, económicos y omitía el contexto necesario para un entendimiento más amplio de la realidad. Los medios mostraban una imagen de crecimiento y progreso, mientras minimizaban o ignoraban desigualdades sociales, violaciones de derechos humanos y represión política, debido a la complicidad entre el gobierno y los medios (Gutiérrez, 1985). En esta época del partido hegemónico, los medios de comunicación…

> Lejos de ser interlocutores o contrapesos del poder como lo son en sociedades democráticas, en México los medios de comunicación eran verdaderas comparsas del gobierno. En el caso mexicano la estrecha colaboración de los medios de comunicación con el régimen autoritario se dio porque los propietarios de los medios formaban parte, en mayor o menor medida, del sistema de poder. (Bravo, 2008, p. 63)

En el caso de México es difícil obtener información sobre casos de manipulación de la información de problemas públicos cotidianos en los tiem-

pos no digitales, sin embargo, hay casos representativos de manipulación de información, como los hechos del 2 de octubre de 1968, cuando las cadenas de televisión no cubrieron de manera objetiva los sucesos de Tlatelolco y presentaron a los manifestantes como una amenaza para la estabilidad del país. La narrativa que se transmitió por televisión favoreció al gobierno y ocultó la magnitud de la represión (Fijałkowska, 2013). También se pueden anotar las elecciones y campañas electorales de 1988 (Sandoval, 2002), e incluso el caso del "chupacabras", un rumor difundido por medios de comunicación masiva de la época de los noventa, sobre la existencia de un ser que atacaba animales (ganado) e incluso a seres humanos, impulsado por testimonios de supuestos testigos y que estuvo en la agenda durante algunos meses (Zires y Ledesma, 2007).

En el siglo XXI, la llegada de los medios digitales, la web 2.0, teléfonos inteligentes y redes sociales rompió los monopolios de medios tradicionales. Un ejemplo de ello fue el movimiento #internetnecesario en 2011, que evitó que se gravaran los servicios de Internet (Zamora, 2011). De igual forma, en situaciones como los desastres naturales, un problema que aqueja a México, las TIC han sido un gran aliado para la movilización cívica, como en los sismos de 2017 cuando "los dispositivos móviles y sus cámaras, y la conexión por datos, los ciudadanos pudieron generar sus propios videos, algo que en 1985 parecía exclusivo de las televisoras, con herramientas como Periscope y Facebook Live, se pudieron realizar transmisiones en vivo (*streaming*) a través de Twitter y Facebook" (Cruz-Meléndez, 2022, p. 120). Los medios digitales también tienen utilidad para evidenciar problemas públicos del día a día, como calles en mal estado, alumbrado descompuesto, problemas de vialidad, malas condiciones en servicios como salud y educación, corrupción de servidores públicos e inseguridad pública.

Sin embargo, el impacto puede tener la IAG y los *deepfakes* en la evidencia de políticas públicas, es un tema poco abordado en México, donde no hay una regulación o una estrategia en materia de uso de Inteligencia Artificial, aunque hay algunos intentos que se pueden mencionar. Desde la Sociedad Civil existe la Alianza Nacional de Inteligencia Artificial (ANIA) "una coalición de expertos en Inteligencia Artificial de todos los sectores y disciplinas que buscan democratizar el acceso a la IA en México e impulsar la inclusión, la adopción, la transformación, el bienestar social y el desarrollo económico, y que reconoce y fortalece el ecosistema de inteligencia artificial en México con una perspectiva integral, plural y multidisciplinaria" (ANIA, 2025). Esta

organización presentó un documento llamado "Propuesta de Agenda Nacional de la Inteligencia Artificial para México 2024-2030" en el que se hacen recomendaciones sobre políticas públicas de IA en temas como seguridad, protección de datos, innovación, educación y derechos humanos. Aunque no se habla directamente de deepfakes, se menciona la importancia de "desarrollar sistemas de detección de noticias falsas o engañosas, desinformación, distorsión de la realidad y otros contenidos sintéticos que puedan ser utilizados para manipular la opinión pública" (Lagunes *et al.*, 2023, p. 24). En materia de legislación sobre la IA no hay una ley que regule su uso, solo se han presentado iniciativas las cuales en su mayoría se enfocan en los deepfakes (Meza, 2024), lo que significa que el tema aquí abordado si ha sido de interés para el legislativo. Por ejemplo, en la "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide Ley Federal que Regula la Inteligencia Artificial" presentada en el Senado de la República, se hace mención de sanciones a quien mediante deepfakes manipulen situaciones, personas o lugares. Por su parte, el poder judicial también ha actuado en materia de deepfakes de IA, pero solo en casos de que se utilice para contenido sexual explicito (SCJN, 2025), por lo que aún no lo discute en materia de manipulación de evidencia de políticas públicas.

Conclusiones

El acceso generalizado de las TIC y la IAG presenta tanto oportunidades como riesgos para las políticas públicas. Desde una perspectiva positiva, permite a los ciudadanos participar activamente en cuestiones que anteriormente estaban reservadas para burócratas y políticos, dándoles la posibilidad de generar evidencia mediante los medios digitales disponibles. Sin embargo, también existen riesgos asociados, ya que tecnologías como la IAG, que da lugar a los deepfakes, pueden ser utilizadas para manipular situaciones y distorsionar la percepción de problemas sociales, afectando la formulación de políticas públicas. En países como México, donde la regulación sobre IAG es escasa y no existe una estrategia para controlar los deepfakes, los riesgos se amplifican. Por un lado, los medios digitales han roto el monopolio de la información, permitiendo a los ciudadanos generar evidencia directa sobre los problemas públicos; pero, por otro lado, se han presentado casos en los que los deepfakes no solo han afectado a individuos, sino también han alte-

rado la percepción de situaciones sociales. Este entorno de desinformación plantea un desafío significativo, ya que puede distorsionar la evidencia utilizada en la toma de decisiones gubernamentales. Por lo tanto, es crucial que gobiernos, sociedad civil y ciudadanos implementen medidas de verificación y autenticación de contenidos digitales de fácil acceso, para garantizar que las políticas públicas sean basadas en evidencia real y se lleven a cabo de manera científica, transparente y profesional.

Dado que México aún no cuenta con una legislación específica sobre la IA y busca preservar la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, es esencial crear un marco legal e institucional que regule el uso de materiales generados por IAG y controle los deepfakes. Esto incluye no solo la protección contra el daño a personas, como violaciones de la intimidad, difamación o robo de identidad, sino también la preservación de la integridad de la evidencia utilizada en políticas públicas. Este marco ya tiene bases en organizaciones como la Coalición para la Procedencia y Autenticidad del Contenido (C2PA), creada en 2021 por Microsoft, Adobe, Google, Sony, Meta y otros, que se dedican a verificar la autenticidad de los contenidos digitales. Además, tecnologías como *blockchain* ofrecen soluciones para identificar, verificar y eliminar deepfakes y otros contenidos manipulados.

Es indispensable que el poder legislativo priorice este tema y apruebe una ley de Inteligencia Artificial que contemple aspectos éticos, morales y de protección a los derechos vulnerados por la IAG. En este contexto, el sector académico tiene una oportunidad para investigar nuevos enfoques en las políticas públicas, y su relación con la IAG y los deepfakes. Este es un campo de estudio novedoso e interdisciplinario que involucra áreas tan diversas como la tecnología, la ética, la política, la comunicación, la administración y las políticas públicas, y el derecho, lo que lo convierte en un tema complejo de abordar. Aunque este trabajo se centró en la relación entre evidencia, IAG y deepfakes, también existen amplias oportunidades de investigación en otras fases del ciclo de las políticas públicas, como la creación de marcos legales y los dilemas éticos en la regulación del contenido generado por IA.

Referencias bibliográficas

Aguilar, L. F. (2017). Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar (ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (Tercera ed., pp. 19-74). Porrúa.

AMETIC. (2024). Inteligencia Artificial (IA) generativa. AMETIC.

ANIA. (2025). Alianza Nacional de Inteligencia Artificial. https://www.ania.org.mx/

Arellano, D. y Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracia*. Ife.

Arguelles, E. (2023). Ventajas y desventajas del uso de la Inteligencia Artificial en el ciclo de las políticas públicas: análisis de casos internacionales Advantages. *Acta Universitaria, 33*, 1-23.

Arias-Odon, F. (2023). Investigación documental, investigación bibliométrica y revisiones sistemáticas. *Revista Electrónica de Humanidades, Educación y Comunicación Social, 3*(1), 9-26. https://acortar.link/0KVfAr

Bañuelos, J. (2020). Deepfake: la imagen en tiempos de la posverdad. *Revista Panamericana de Comunicación, 1*, 51-61.

Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas.* Porrúa.

Bekkers, V. y Edwards, A. (2018). The role of social media in the policy process. En Colebatch y Hope (ed.), *Handbook on Policy, Process and Governing* (pp. 360-376). Elgar.

Bravo, J. (2008). Medios de comunicación en México: entre el autoritarismo de Estado y el autoritarismo de mercado. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, L(204), 57-75.

Caballero, J. (2024). La apropiación de las mujeres con Inteligencia Artificial: del cuerpo al amor. En Navarro (ed.), *Inteligencia Artificial y Comunicación* (pp. 85-102). Ria-Amic.

Cabral, B. (2019). Manipulación de la información en medios de comunicación digitales e impresos. En G. Torres (ed.), *Verdad y falsedad de la información* (pp. 145-165). UNAM. https://acortar.link/0KVfAr

Chávez, O. (2022). *De la manipulación de los medios a las fake new*s. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León.

CLAD. (2023). Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública.

Cruz-Meléndez, C. (2022). Los sismos de 2017. Del gobierno electrónico a la gobernanza electrónica. En R. López, (ed.), *El acceso a los derechos humanos en la era digital* (pp. 97-126). UABJO.

Cruz-Rubio, C. (2015). *Hacia el Gobierno Abierto: Una caja de herramientas*. OEA.

Espiritusanto, O. (2011). Periodismo ciudadano: Una invitación a la colaboración. En Espiritusanto (ed.), *Periodismo ciudadano evolución positiva de la comunicación* (pp. 1-10). Ariel.

Fijałkowska, A. (2013). ¿La fórmula mexicana siempre viva? Televisión y poder en México. *Itinerarios, 18*, 181-193.

Flores-Crespo, P. (2013). El enfoque de la política basado en evidencia. Análisis de su utilidad para la educación de México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, 18*(56), 265-290.

Franco, A. (2023). Google Académico: el buscador especializado para la ayuda a la investigación. *Hosp Domic, 7*(1), 35-47. https://doi.org/10.22585/hospdomic.v7i1.188

González-López, M. (2024). El método documental en estudios teóricos educativos. *Revista Científica de Ciencia y Tecnología CIEB, 2*(1), 4-7.

González, F., Ortiz, T.y Sánchez, R. (2020). *Uso responsable de la IA para las políticas públicas: Manual de ciencia de datos.* BID.

Gutiérrez, J. (1985). Información y necesidades sociales / Los noticiarios de Televisa. En Trejo (ed.), *Televisa. El Quinto Poder* (pp. 62-97). Claves Latinoamericanas.

Head, B. (2008). Wicked problems in public policy. Australian Public Policy Network Conference, 2008, 1-19. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0

Head, B. W. (2008). Three lenses of evidence-based policy. *Australian Journal of Public Administration, 67*(1), 1-11. https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00564.x

Hernández, R., Fernández, Cy Baptista, M. (2014). *Metodología de la Investigación.* Mcgraw-Hill / Interamericana Editores.

Lagunes, A., Martínez, Y., Cárdenas, C., De la Peña, S., Mancilla, D., Xilotl R., Sánchez, O., Moguel, A. y Cárdenas, J. (2023). *Propuesta de Agenda Nacional de la Inteligencia Artificial para México (2024-2030).* https://www.ania.org.mx

Lastra, A. (2016). El poder del prosumidor. Identificación de sus necesidades y repercusión en la producción audioviusal transmedia. *Revista Icono. Revista Científica de Comunicación y Tecnologías Emergentes, 14*(1), 71-94. https://doi.org/10.7195/ri14.v14i1.902

Mayoral, J., Parratt, S. y Morata, M. (2019). Desinformación, manipulación y credibilidad periodísticas: una perspectiva histórica. *Historia y Comunicación Social, 24*(2), 395-409.

McConnell, A. y't Hart, P. (2019). Inaction and public policy: understanding why policymakers 'do nothing.' *Policy Sciences, 52*(4), 645-661. https://doi.org/10.1007/s11077-019-09362-2

Mendoza, C. (2021). *Periscope como herramienta de comunicación política : el caso Arne Aus den Ruthen Haag en la delegación Miguel Hidalgo.* UNAM.

Meza, V. (2024). *El camino hacía una regulación de la IA en México.* https://acortar.link/0KVfAr

OCDE. (2023). Initial policy considerations for generative artificial intelligence (1; OECD Artificial Intelligence Papers).

OCDE. (2024). Enabling Digital Innovation in Government. The OECD GovTech Policy Framework. OCDE.

Paz, B. (2024). *Datos y evidencias para mejorar las decisiones públicas.*

Pearson, L. J. y Dare, L. (2016). Visuals in policy making: 'See what i'm saying.En G. Stoker y M. Evans (ed.), *Evidence-Based Policy Making in the Social Sciences: Methods that Matter* (pp. 123-142). Policy Press. https://doi.org/10.56687/9781447329381-012

Pollard, A. y Court, J. (2005). *How civil society organisations use evidence to influence policy processes: A literature review.* Working Paper 249. Overseas Development Institute

Quecedo, R. y Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica, 14*(14), 5-39. https://acortar.link/0KVfAr

Ramos-Zaga, F. (2024). Análisis de sus implicancias tecnológicas y jurídicas en la era de la Inteligencia Artificial. Derecho Global. *Estudios sobre Derecho y Justicia, IX*(27), 359-387. https://doi.org/10.32870/dgedj.v9i27.754

Real Academia Española. (2025). Diccionario de la lengua española. https://dle.rae.es/evidencia

Ríos, S. (2023). Los riesgos de la Inteligencia Artificial. *Mensaje, 72*(718), 40-43.

Rittel, H. y Webber, M. (2017). 4. Dilemas de una teoría general de planeación. En Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (4th ed., Vol. 4, pp. 157-184). Porrúa.

Rodríguez, E. (2021). *Twitter como medio alternativo de denuncia pública: El caso de las protestas de septiembre de 2020 en Bogotá.* Universidad Nacional de La Plata.

Sandoval, E. (2002). Television y política mediatica en Mexico. *Revista de Ciencias Sociales, 9*(30), 257-273.

Schwab, K. (2017). *La cuarta revolución industrial.* Debate.

SCJN. (2025). Comunicado de Prensa No.055/2025. https://acortar.link/0KVfAr

Storey, V. C., Yue, W. T., Zhao, J. L. y Lukyanenko, R. (2025). Generative Artificial Intelligence: evolving technology, growing societal impact, and opportunities for information systems research. *Information Systems Frontiers,* 1-23. https://doi.org/10.1007/s10796-025-10581-7

Uvalle, R. (2022). La formulación e implementación de políticas públicas. Un enfoque desde la óptica del agente y el principal. En García (ed.), *Tendencias del análisis de políticas públicas en México* (pp. 23-64). UNAM-GEDISA.

Valle-Cruz, D., Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R. y 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

Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto política pública. *Desafíos, 20*, 149-187.

Villarreal, E. (2019). *Instrumentos de Políticas Públicas.* Siglo XXI.

Westerlund, M. (2019). The emergence of deepfake technology: A review. *Technology Innovation Management Review, 9*(11), 39-52. https://doi.org/10.22215/TIMREVIEW/1282

Zamora, R. (2011). Internet necesario: crónica de un pequeño gran cambio. En Merino y Vega (ed.), *Ciudadanos mx. Twitter y el Cambio Político en México* (pp. 27-41). Debolsillo.

Zires, M. y Ledesma, M. (2007). El rumor del Chupacabras en México. El entre-tejido de los discursos orales y mediáticos. *Discursos Mediáticos e Imaginarios Sociales, 15,* 121-153.

Declaración de Autoría - Taxonomía CRediT	
Autor	**Contribuciones**
Christian Cruz-Meléndez	Conceptualización, Metodología, Software, Validación, Análisis formal, Investigación, Recursos, Curaduría de datos, Escritura-borrador original, Escritura-revisión y edición, Visualización, Supervisión, Administración del proyecto, Adquisición de fondos.

Declaración de Uso de Inteligencia Artificial
El autor DECLARA que la elaboración del artículo ***La manipulación de la evidencia de políticas públicas con la Inteligencia Artificial Generativa: los riesgos de los* deepfakes,** no contó con el apoyo de Inteligencia Artificial (IA).