



REVISTA DEL **CLAD**

REFORMA Y DEMOCRACIA

PUBLICACIÓN CONTINUA | 2026-2

POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE AMÉRICA LATINA

NÚMERO EN COLABORACIÓN CON:



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

LATEPP

FORUM | LATINO-AMERICANO
DE TEORÍAS E ESTUDOS
EM POLÍTICAS PÚBLICAS

95

E-ISSN: 2443-4620



Ma. Victoria Whittingham, Ph.D.

Editora Revista del CLAD Reforma y Democracia

<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.N95.a977>

Presentación:

Es un placer presentar el n.º 95 de la Revista del CLAD Reforma y Democracia, que es un dossier especial titulado “Políticas Públicas desde América Latina”, editado de manera conjunta con el Grupo de Administración en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) y con la Red Latinoamericana de Teorías y Estudios en Políticas Públicas (LATEPP). Este número se suma a una serie de interesantes reflexiones sobre el nivel de desarrollo del campo de las políticas públicas en nuestra región, que se han dado particularmente en los años 2025 y 2026; entre estos, el libro *Public Policy and Research in Latin America*, publicado por Springer Nature en enero del 2025, y editado por Adolfo Romero-Tarín y Nelson D. Cardozo, uno de nuestros editores invitados; el *Handbook of Public Policy in Latin America*, publicado en junio del 2025 por Edward Elgar, y editado por Leonardo Secchi y César N. Cruz-Rubio, este último otro de los editores de este número; el artículo “Policy Sciences in Latin America: Academic Institutionalization, Scientific Production, and Foundational Trajectories (1970–2020)”, publicado en mayo de este año en el *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, de autoría de Nelson Cardozo y Pablo Bulcourn.

Cuando pensamos y propusimos este *dossier* sobre políticas públicas desde América Latina, buscábamos avanzar en el desarrollo de este campo de conocimiento y en el logro de políticas más efectivas y democráticas, adaptadas a las características específicas de nuestra

región y, en general, del sur global. La respuesta a nuestro llamado colectivo fue muy interesante: recibimos más de 32 artículos propuestos de toda nuestra región y sobre temas diversos. El aprendizaje a través del proceso editorial es que aún es un campo poco definido y poco desarrollado, y que, si bien tiene interesantes e importantes intersecciones con la administración pública, requiere precisar sus fronteras para poder desarrollarse a cabalidad.

Suponiendo que, como punto de partida, entendemos las políticas públicas como las medidas adoptadas por un Estado, a través de uno o varios gobiernos, para intentar llevar a niveles sostenibles situaciones identificadas como socialmente problemáticas. Entonces comprenderemos por qué la crisis del Estado y de la democracia reflejan políticas públicas fallidas, y por qué es tan importante comprender el porqué, el para qué y el cómo de estas políticas.

Esperamos haber contribuido a una reflexión necesaria e inaplazable sobre la brecha entre las expectativas de nuestras ciudadanías y las estrategias diseñadas para dar respuesta a estas, nuestras políticas públicas. Sabemos que el camino por recorrer es aún largo y que requiere continuar con nuestros esfuerzos colectivos para comprender cómo proteger nuestras democracias, desde la garantía de derechos, la equidad y la eficiencia.

Finalmente, continuaremos esta conversación en nuestro podcast de octubre, por lo que están invitadas e invitados a escucharlo.



Ma. Victoria Whittingham, Ph.D.

Editora de la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Bogotá, 9 de septiembre de 2026

Editorial

Pensar las políticas públicas desde América Latina: hacia una tradición propia

André-Noël Roth-Deubel

Universidad Nacional de Colombia

<https://orcid.org/0000-0001-8056-2035>
anrothd@unal.edu.co**Juan Guillermo Vieira-Silva**

Universidad EAFIT

<https://orcid.org/0000-0002-7613-3729>
jgvieiras@eafit.edu.co**Nelson D. Cardozo**

Universidad Argentina de las Empresas

nelson.cardozo@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-3385-653X>**César Nicandro Cruz-Rubio**

Universidad Carlos III de Madrid

cesar.cruz.rubio@gigapp.org
<https://orcid.org/0000-0002-2881-9056>

El campo de estudio de las políticas públicas en América Latina ha experimentado un desarrollo importante en las últimas décadas. Si bien su fundación se sitúa en los Estados Unidos con los trabajos de Harold Lasswell, entre otros, en las décadas de los cuarenta y cincuenta del siglo pasado, no será hasta la década de los ochenta, con algunas excepciones, como los trabajos pioneros de Oszlak y O'Donnell (1976) en Argentina y de Fábio Wanderley Reis (1976) en Brasil, que el concepto de políticas públicas empezó a ser objeto de estudios académicos en América Latina. Trabajos tempranos en español, como el de Joan Subirats (1989) sobre el análisis de las políticas públicas y la eficacia de la administración, y, sobre todo, la conocida antología de políticas públicas de Luis Fernando Aguilar Villanueva (1992), que tradujo textos de autores principalmente norteamericanos, impulsaron su difusión y la apertura de los primeros programas académicos.

Sin embargo, más que a una iniciativa académica, la difusión del concepto se debe a la transformación del contexto político y económico mundial y a sus repercusiones en la región. El modelo de desarrollo cepalino, como versión latinoamericana del estado de bienestar europeo o de la Gran Sociedad estadounidense de tipo keynesiano, fue sustituido de manera bastante brutal por un nuevo modelo sintetizado en el conocido Consenso de Washington. Esta transformación neoliberal de las políticas económicas implicó una reforma

del Estado que debía sustituir su tradicional, pero inacabado, modelo burocrático weberiano por los principios promovidos por la nueva gestión pública y por la necesidad de reemplazar la gestión burocrática de la planificación del desarrollo por políticas públicas. La historia del CLAD y de la *Revista Reforma y Democracia* también está profundamente marcada por estos acontecimientos, pues ha sido un espacio privilegiado para el intenso debate que esta transformación provocó entre los estudiosos de la administración del desarrollo en nuestra región. En la actualidad, puede considerarse que el centro de interés de la gestión pública se ha desplazado de la mera estructura y organización administrativas a su integración con el diseño e implementación de las políticas públicas.

Hoy el análisis de las políticas públicas se estudia y se enseña de una u otra forma en prácticamente todas las universidades de la región. Existen algunos programas de pregrado o de licenciatura y, sobre todo, una multitud de posgrados (especializaciones, maestrías y doctorados) dedicados a este campo, así como una lista cada vez más extensa de revistas académicas especializadas (Porto de Oliveira et al., 2024). De hecho, hoy ningún funcionario público puede considerar ajena su labor cotidiana al tema.

Así, la producción académica latinoamericana relacionada con el estudio de las políticas públicas es vasta y creciente, aunque se concentra en la aplicación —con frecuencia acrítica— de enfoques elaborados en el norte global, sin que esa expansión se haya correspondido con el desarrollo de perspectivas teóricas propias. Esta situación no implica, sin embargo, la ausencia de una trayectoria propia. Estudios recientes sobre la institucionalización de las *policy sciences* en América Latina muestran que el campo se desarrolló mediante procesos de traducción, adaptación y resignificación de conceptos producidos en el norte global, articulados con tradiciones intelectuales regionales vinculadas al estudio del Estado, la administración pública y el desarrollo. Más que una simple recepción pasiva, la evolución del campo ha combinado apropiaciones selectivas, reinterpretaciones conceptuales y respuestas a problemas específicos de la región (Cardozo & Bulcourn, 2026).

Conviene recordar, además, que la reflexión sobre la acción pública en América Latina no comenzó con la llegada de las teorías contemporáneas de las políticas públicas. Mucho antes de la difusión de las *policy sciences*, la región ya había desarrollado una rica tradición de pensamiento sobre el Estado, el desarrollo y la intervención pública. Los aportes del estructuralismo cepalino, la teoría de la dependencia y los estudios sobre el Estado latinoamericano ofrecieron categorías fundamentales para comprender los procesos de toma de decisiones, las capacidades estatales, las relaciones entre la burocracia y el desarrollo, así

como las dinámicas de poder que condicionan la acción gubernamental. Autores como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Guillermo O'Donnell, Oscar Oszlak, Norbert Lechner, Pablo González Casanova o Aníbal Quijano, entre muchos otros, construyeron marcos interpretativos que, aun sin utilizar el lenguaje de las políticas públicas, abordaban preguntas centrales sobre la formulación, implementación y efectos de la acción estatal en sociedades caracterizadas por la dependencia, la desigualdad y la fragilidad institucional. Estas tradiciones constituyen un antecedente ineludible para comprender la posterior recepción del análisis de políticas públicas en la región.

Esta genealogía permite comprender que la recepción del análisis de políticas públicas en América Latina no ocurrió sobre un terreno vacío, sino en un espacio intelectual previamente poblado por debates sobre el desarrollo, la dependencia, las capacidades estatales y las relaciones entre Estado y sociedad. En este sentido, la trayectoria regional puede interpretarse menos como una importación disciplinaria que como un proceso de articulación entre nuevas herramientas analíticas y problemas históricos ya presentes en las ciencias sociales latinoamericanas.

Sin embargo, pese a los desarrollos previos, tras cuatro décadas, la reflexión y la producción teóricas sobre el análisis y el proceso de las políticas públicas resultan aún muy escasas en la región. Tal como ocurre en otros sectores de las sociedades latinoamericanas, parece existir una total dependencia teórica de la producción del llamado norte global, y en particular anglosajón, en esta materia. Como señala Bentancur (2024), mientras el “norte” produce teorías, el “sur”, incluida América Latina, parece limitarse a ser un terreno de comprobación empírica de estas. Así lo corroboran también los estudios realizados sobre el contenido bibliográfico de las formaciones académicas, en los que la mayoría de la literatura empleada proviene del norte. Una encuesta a 168 expertos de ocho países de la región mostró que los enfoques teóricos elaborados en el norte son altamente influyentes en la enseñanza y la investigación latinoamericanas, y que esa influencia limita la capacidad de explicar las particularidades de las políticas públicas de nuestros países (Bentancur et al., 2023). En la misma dirección, la revisión del campo desde la óptica de los estudiosos mexicanos evidencia una alerta temprana sobre los riesgos de trasplantar acríticamente modelos forjados en contextos políticos e institucionales muy distintos (Moreno Jaimes, 2024).

Sin embargo, la circulación de ideas no operó únicamente como un proceso de importación pasiva. Diversos autores han señalado que los conceptos, enfoques y herramientas producidos en otros contextos fueron traducidos, reinterpretados y adaptados a problemas institucionales,

sociales y políticos propios de la región. La cuestión central no parece ser únicamente la recepción de teorías externas, sino la capacidad de transformarlas en herramientas analíticas pertinentes para comprender las dinámicas latinoamericanas (Mota Díaz, 2016). En este sentido, los estudios recientes sobre la evolución de las *policy sciences* en la región sugieren que América Latina no debe concebirse únicamente como un espacio periférico de recepción de teorías producidas en otros contextos. A través de procesos de traducción, adaptación y resignificación, investigadores e instituciones regionales han generado marcos interpretativos, redes académicas y comunidades de conocimiento que contribuyen a pluralizar el debate internacional sobre las políticas públicas desde experiencias históricas y configuraciones institucionales diferenciadas.

Después de este largo periodo de adopción bastante acrítica de las teorías y conceptos asociados a los estudios de las políticas públicas, consideramos necesario apostar por una adaptación más crítica y por el desarrollo de una producción más autónoma de perspectivas conceptuales y teóricas para abordar estos estudios desde y para el contexto latinoamericano. No con la finalidad de aislarnos del debate internacional, sino más bien con el objetivo de contribuir al enriquecimiento de la discusión teórica en el campo desde realidades sociales, culturales, políticas y económicas concretas distintas de las que prevalecen en el norte global. También es una apuesta por lograr una explicación o interpretación más adecuada del proceso latinoamericano de las políticas públicas. Estamos convencidos de que solo con una lectura y comprensión adecuadas de los procesos actuales será posible proponer concepciones y estrategias de políticas públicas apropiadas para superar las brechas y otros fallos presentes en la acción pública de nuestras naciones. Además, el actual contexto global en constante transformación, caracterizado por el retroceso democrático, la volatilidad política, los cambios tecnológicos, las crisis e incertidumbres socioeconómicas, las desigualdades, las tensiones medioambientales y el reto climático, debe impulsarnos a buscar enfoques innovadores para la investigación y la práctica. Esto, con el fin de avanzar en el desarrollo de este campo de conocimiento y en el logro de políticas más efectivas y democráticas, adaptadas a las características específicas de nuestra región y, en general, del sur global.

En su momento, las *policy sciences of democracy* propuestas por Lasswell fueron una apuesta por construir sociedades basadas en el uso racional de un conocimiento científico democráticamente orientado. Asimismo, en y para América Latina, la propuesta del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) de la CEPAL también fue un poderoso orientador de las decisiones políticas. Pasó lo mismo con los principios del Consenso de Washington y con sus políticas neoliberales centradas en la eficiencia



económica. Estas construcciones teóricas y conceptuales fueron hitos intelectuales que orientaron profundamente tanto las decisiones políticas como los procesos y contenidos de las políticas públicas, generando transformaciones importantes en la conducción gubernamental y en las sociedades. Hoy, los desafíos contemporáneos señalados nos obligan a desarrollar creativamente nuevas construcciones conceptuales y teóricas que nos permitan enfrentarlos.

Este panorama ha comenzado a cambiar de manera visible en los últimos años. La publicación del *Handbook of Public Policy in Latin America* (Secchi & Cruz-Rubio, 2025), que reúne cuarenta capítulos de sesenta y ocho académicas, académicos y expertos de la región, constituye quizás el hito más claro de esta maduración colectiva. Como señala Joan Subirats (2025) en esta misma revista, el volumen representa un punto de inflexión en el estudio de las políticas públicas en la región. En su capítulo de cierre, Cruz-Rubio et al. (2025) formulan un diagnóstico que coincide con el que anima este número especial: persiste un déficit en el desarrollo de teorías específicas del proceso de las políticas para la región —y para el sur global en general—, pese a que sus particularidades institucionales, culturales y socioeconómicas condicionan de manera decisiva la acción pública. Los autores identifican las dimensiones clave que distinguen el proceso de las políticas en la región y proponen cinco desafíos: fortalecer la presencia global de la academia latinoamericana y reducir su dependencia del norte; repensar el proceso de las políticas promoviendo desarrollos teóricos originales; consolidar una agenda regional de investigación comparada; promover las conexiones sur-sur, y estrechar los vínculos entre la teoría y la práctica de las políticas.

En la misma línea se ubica el trabajo de Vieira-Silva (2025), quien caracteriza la trayectoria regional como un tránsito entre la aplicación acrítica de las teorías anglo-europeas, los esfuerzos aún incipientes de emancipación teórica y la necesidad de un diálogo creativo entre las teorías globales del norte y del sur. A estos esfuerzos se suman el volumen de Cardozo y Curti (2024) sobre políticas públicas comparadas en tiempos turbulentos y nuevos espacios de socialización científica, como el Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas (GIPPC) de ALACIP o la Red Latinoamericana de Políticas Públicas (RELAPP) de la International Public Policy Association, formalizada en 2024. La cuestión que hoy se plantea no es únicamente la de construir teorías latinoamericanas para América Latina, sino también la de contribuir, desde la región, a la renovación de los debates globales sobre las políticas públicas. Problemas como la fragilidad institucional, la desigualdad persistente, el debilitamiento de las capacidades estatales, las formas híbridas de gobernanza o las tensiones entre democracia y tecnocracia han sido objeto de reflexión regional durante décadas y constituyen insumos valiosos para una conversación internacional cada vez más

preocupada por estos desafíos. Es a lo que pretende contribuir la Red Latinoamericana de Teorías y Estudios en Políticas Públicas (LATEPP), recientemente creada.

Vale recordar, por lo demás, que esta tradición de pensar las políticas públicas desde la región no parte de cero. Ya en 1997, en esta misma revista, Pedro Medellín Torres (1997) propuso los elementos de una teoría de la estructuración de las políticas públicas para los países de baja autonomía gubernativa, una línea de trabajo que continuaría con sus planteamientos sobre los países de frágil institucionalidad y de “obediencias endebles” (Medellín Torres, 2004). A ese esfuerzo pionero se han ido sumando, de manera todavía dispersa pero cada vez más reconocible, propuestas teóricas con sello latinoamericano: el enfoque del barroco cultural de Roth-Deubel (2018, 2025) (véase en este número el artículo de Luisa Fernanda Cano Blandón y Luis Alfredo Atehortúa Castro), el enfoque de legitimación y dinámica política de Cruz-Rubio (2016), el rescate de la teoría del juego social de Carlos Matus como teoría de políticas públicas (Vieira-Silva, 2017) o la teoría del intersticio afectivo elaborada desde enfoques feministas y decoloniales (Pinzón-Segura, 2024). En paralelo, se han ensayado aplicaciones críticas que proponen ajustes explícitos a los marcos dominantes a partir de las particularidades regionales, como el trabajo de Sanjurjo (2020) sobre el marco de las corrientes múltiples en contextos de instituciones débiles y democracias delegativas, o el de Dussauge-Laguna (2013) sobre la transferencia de políticas como un proceso disputado. Estos desarrollos, aunque todavía individuales y poco articulados en comunidades epistémicas consolidadas (Vieira-Silva, 2025), muestran que la apuesta por una producción teórica autónoma ya cuenta con un primer acervo sobre el cual construir.

Este dossier temático especial de la revista *Reforma y Democracia* pretende abrir un espacio regional para ampliar este debate, presente desde hace tiempo en varios foros especializados, e inscribirse así en la agenda emergente que acabamos de describir. Las numerosas contribuciones recibidas y su diversidad temática, de perspectiva y de origen geográfico son una muestra de la vitalidad del campo de análisis en toda la región. Hemos intentado que el contenido de este dossier reflejara esa diversidad. Esperamos, por tanto, que los diferentes artículos seleccionados correspondan a las inquietudes de nuestros tiempos, cada vez más turbulentos, inciertos y, por ende, más complejos de analizar.

Esperamos que este dossier sea también para las lectoras y los lectores una invitación a (re) pensar teóricamente la acción pública desde y para su lugar de producción para enfrentar los retos de nuestros tiempos.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Ediciones Porrúa.
- Arteaga Botello, N. (Ed.). (2025). *Horizontes de las ciencias sociales en América Latina y el Caribe. Una agenda dinámica, interdisciplinaria y emergente*. FLACSO México.
- Bentancur, N. (2024). Northern theories and Southern policies. Why the most influential approaches are insufficient for teaching public policy in Latin America. *Teaching Public Administration*, 42(1), 95–115. <https://doi.org/10.1177/01447394231169899>
- Bentancur, N., Bidegain, G., & Martínez, R. (2023). El estudio de las políticas públicas desde la Ciencia Política: miradas latinoamericanas. *Gestión y Política Pública*, 32(2), 187–226.
- Cardozo, N., & Curti, G. (Eds.). (2024). *Políticas públicas comparadas en América Latina: discusiones teóricas y acción gubernamental en tiempos turbulentos*. UNR Editora.
- Cardozo, N. D., & Bulcourn, P. A. (2026). Policy sciences in Latin America: Academic institutionalization, scientific production, and foundational trajectories (1970–2020). *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/13876988.2026.2656620>
- Cruz-Rubio, C. N. (2016). *El enfoque de legitimación y dinámica política (LDP) como propuesta para el estudio de la estabilidad y el cambio de las políticas públicas*. [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid].
- Cruz-Rubio, C. N., Secchi, L., Bentancur, N., Roth-Deubel, A.-N., & Vieira-Silva, J. G. (2025). Challenges and perspectives for public policy in Latin America. En L. Secchi & C. N. Cruz-Rubio (Eds.), *Handbook of Public Policy in Latin America*. Edward Elgar.
- Dussauge-Laguna, M. I. (2013). Policy transfer as a “contested” process. *International Journal of Public Administration*, 36(10), 686–694. <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.791312>
- Medellín Torres, P. (1997). Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de las políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (8).
- Medellín Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. CEPAL (Serie Políticas Sociales, 93).
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES, (4). <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3332>

- Moreno Jaimes, C. (2024). Revisión del campo de las políticas públicas desde la óptica de los estudios mexicanos. *Foro Internacional*, 64(3), 611–652. <https://doi.org/10.24201/fi.v64i3.3041>
- Mota Díaz, L. (2016). La colonialidad del saber en la enseñanza de políticas públicas en instituciones de educación superior en México. *Estudios Políticos*, 49, 239–259. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n49a13>
- Pinzón-Segura, M. C. (2024). *Teoría del intersticio afectivo: un nuevo enfoque decolonial de análisis de políticas públicas*. [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Colombia].
- Porto de Oliveira, O., Osorio Gonnet, C., Pacheco-Vega, R., & Muñoz del Campo, N. (2024). Teaching public policy in Latin America. En E. St. Denny y P. Zittoun (Eds.), *Handbook of Teaching Public Policy* (pp. 452–473). Edward Elgar.
- Roth-Deubel, A.-N. (2018). El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina. *Revista de Administración Pública*, 2(2), 66–82.
- Roth-Deubel, A.-N. (2025). Latin American developments in public policy theory. En L. Secchi & C. N. Cruz-Rubio (Eds.), *Handbook of Public Policy in Latin America*. Edward Elgar.
- Reis, F. W. (1976). Política e políticas: a ciência política e o estudo de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 10(2), 52–63.
- Sanjurjo, D. (2020). Taking the multiple streams framework for a walk in Latin America. *Policy Sciences*, 53, 205–221. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09376-1>
- Secchi, L., & Cruz-Rubio, C. N. (Eds.). (2025). *Handbook of Public Policy in Latin America*. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781035310197>
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Subirats, J. (2025). Handbook of Public Policy in Latin America, L. Secchi & C. N. Cruz-Rubio (eds.) (2025). A turning point in the study and analysis of public policy in Latin America. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, suplemento 1, 106–108. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.nee1.a490>
- Vieira-Silva, J. G. (2017). La teoría del juego social de Carlos Matus y los estudios de políticas públicas: exploraciones teóricas. *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 4(2).
- Vieira-Silva, J. G. (2025). La teoría del proceso de las políticas públicas en Latinoamérica: entre la aplicación acrítica, la emancipación teórica y el diálogo creativo. En N. Arteaga Botello (Ed.), *Horizontes de las ciencias sociales en América Latina y el Caribe. Una agenda dinámica, interdisciplinaria y emergente* (pp. 231–258). FLACSO México.



El malestar con las políticas públicas: eficacia simbólica y enfoque barroco latinoamericano

Discontent with public policies: Symbolic efficacy and the Latin American Baroque Perspective

O mal-estar com as políticas públicas: eficácia simbólica e perspectiva barroca latino-americana

Recibido: 28/05/2026 - Aceptado: 08/07/2026

Luisa Fernanda Cano Blandón

Profesora, Universidad de Antioquia

luisa.cano@udea.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-3555-6151>

Luis Alfredo Atehortúa Castro

Profesor, Universidad de Antioquia

luis.atehortua@udea.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-3054-8996>

Artículo de reflexión teórica

Resumen

Este artículo analiza el creciente malestar con las políticas públicas en América Latina, contrastando sus promesas fundacionales con la realidad regional. El escrito busca aportar a la reflexión disciplinar sobre la teoría y la práctica de las políticas públicas en América Latina, para lo cual retoma la perspectiva barroca, que comprende las políticas públicas como artefactos socioculturales, y acoge el llamado de “ver en la oscuridad”, en el sentido de identificar los rasgos que chocan con los marcos analíticos dominantes de las políticas públicas, sin cuya consideración seguirá aumentando el desencanto y el malestar con su desempeño. El argumento que se desarrolla es que la actitud barroca, que subyace a la comprensión de las políticas públicas como artefactos socioculturales, implica también reconocer su eficacia simbólica para la legitimación de la gestión gubernamental, dinámica que compromete su utilidad y explica, en parte, su instrumentalización en la región, ya que estas terminan

subordinadas al formalismo legal y a un ejercicio retórico y teatral. En conclusión, se insta a adaptar —y no solo adoptar— los marcos de análisis dominantes. Reconocer la hibridación, las particularidades culturales y la subjetividad ciudadana es un camino necesario para recuperar su vocación de transformación social.

Palabras clave: enfoque barroco, políticas públicas, eficacia simbólica, utilidad, instrumentalización.

Abstract

This article analyzes the growing malaise regarding public policies in Latin America, contrasting their foundational promises with the regional reality. The paper seeks to contribute to the disciplinary reflection on the theory and practice of public policies in Latin America. To this end, it takes up the baroque perspective, which understands public policies as sociocultural artifacts, and embraces the call to "see in the dark," in the sense of identifying the features that clash with the dominant analytical frameworks of public policies, without the consideration of which disenchantment and malaise regarding their performance will continue to grow. The argument developed is that the baroque attitude, which underlies the understanding of public policies as sociocultural artifacts, also implies recognizing their symbolic efficacy in legitimizing government administration—a dynamic that compromises their utility and partly explains their instrumentalization in the region, as they end up subordinated to legal formalism and a rhetorical and theatrical exercise. In conclusion, there is a call to adapt—and not merely adopt—the dominant analytical frameworks. Recognizing hybridization, cultural particularities, and citizen subjectivity is a necessary path to recover its vocation for social transformation.

Keywords: Baroque approach, public policies, symbolic efficacy, utility, instrumentalization.

Resumo

Este artigo analisa o crescente mal-estar com as políticas públicas na América Latina, contrastando suas promessas fundacionais com a realidade regional. O texto busca contribuir para a reflexão disciplinar sobre a teoria e a prática das políticas públicas na América Latina; para isso, retoma a perspectiva barroca, que compreende as políticas públicas como artefatos socioculturais, e acolhe o chamado de “ver na escuridão”, no sentido de identificar os traços que entram em choque com os marcos analíticos dominantes das políticas públicas, sem cuja consideração continuará aumentando o desencanto e o mal-estar com seu desempenho. O

argumento desenvolvido é que a atitude barroca, que subjaz à compreensão das políticas públicas como artefatos socioculturais, implica também reconhecer sua eficácia simbólica para a legitimação da gestão governamental, uma dinâmica que compromete sua utilidade e explica, em parte, sua instrumentalização na região, já que acabam subordinadas ao formalismo legal e a um exercício retórico e teatral. Em conclusão, insta-se a adaptar —e não apenas adotar— os marcos de análise dominantes. Reconhecer a hibridização, as particularidades culturais e a subjetividade cidadã é um caminho necessário para recuperar a sua vocação de transformação social.

Palavras-chave: enfoque barroco, políticas públicas, eficácia simbólica, utilidade, instrumentalização.

Introducción

...si bien las ideas, las teorías, las nociones y conceptos son condiciones absolutamente necesarias para acceder al campo de la ciencia política, se quedan cortas y no serían suficientes si no se retorna al mundo de los simples mortales con la intención de “ver en la oscuridad”. Nos estaría diciendo, además, que es necesario perder el miedo al desorden, a las masas soliviantadas, a los bárbaros y los ignorantes, a la chusma, a las multitudes y a esa plebe tan despreciada que estaría simbolizando el riesgo permanente del retorno al caos, pues “ver en la oscuridad” no es otra cosa que interpretar lo que existe por fuera del dominio de lo conocido y luminoso, y vérselas cara a cara con lo que realmente ocurre en la vida social.

(MARÍA TERESA URIBE DE HINCAPIÉ, 2008)

Las políticas públicas han ocupado un lugar estratégico en los ámbitos institucionales, sociales y académicos de América Latina durante las últimas tres décadas. En el ámbito institucional, los procesos de democratización, modernización y desarrollo constitucional permitieron su arribo bajo la premisa del buen gobierno. En lo social, ha sido uno de los mecanismos para tramitar las demandas de atención e intervención del Estado, por parte de la ciudadanía en los territorios. En lo académico, la expansión de la ciencia política maduró en teorías y modelos provenientes de otras latitudes, dando forma al espectro teórico e intelectual de las políticas públicas, tanto como instrumento como narrativa sobre el hacer de la política. Lo anterior, por un lado, ha incidido en la consolidación del campo académico, reflejada en la oferta

de programas, cursos y posgrados en muchas universidades de la región, y, por otro lado, ha aumentado la producción de políticas públicas en el orden nacional y en el ámbito local.

No obstante, pese a los avances teóricos y metodológicos, es común encontrar cuestionamientos sobre el verdadero alcance de las políticas públicas en los ámbitos territoriales, tanto en el imaginario de los actores sociales como en la visión estratégica y práctica de servidores y funcionarios públicos. Posiblemente porque buena parte de las políticas públicas del nivel local se formulan bajo complejas estructuras jurídicas y se presentan como símbolos de la buena gestión del gobernante de turno, más que como instrumentos pertinentes y contextualizados que solucionen efectivamente las problemáticas locales. Como advierte Roth (2025a), las condiciones sociales y culturales de América Latina son de tal particularidad que parecen chocar con la racionalidad propia de los enfoques dominantes en las políticas públicas, por lo cual alienta el desarrollo de teorías específicas para comprender la región, como es el caso del enfoque barroco, que busca captar nuestra singularidad, ambivalencia y diversidad.

Este escrito busca aportar a la reflexión disciplinar sobre la teoría y la práctica de las políticas públicas en América Latina, para lo cual, por un lado, retomamos la perspectiva barroca planteada por André Roth (2025a), de manera que comprendemos las políticas públicas como artefactos socioculturales condicionados por múltiples factores —entre ellos el contexto territorial— y, por otro lado, acogemos la invitación que nos hace María Teresa Uribe en el epígrafe de este texto para “ver en la oscuridad”, en el sentido de identificar los rasgos que parecen chocar con los marcos analíticos dominantes de las políticas públicas, sin cuya consideración seguirá aumentando el desencanto y el malestar con su desempeño. Además, incorporamos a la discusión el concepto de eficacia simbólica (García, 2014), usualmente enmarcado en el campo del derecho, pero que resulta útil para el desarrollo de nuestro argumento.

Sostenemos entonces que la actitud barroca, que subyace a la comprensión de las políticas públicas como artefactos socioculturales (Roth, 2025a), implica también reconocer su eficacia simbólica para la legitimación de la gestión gubernamental, dinámica que compromete su utilidad y explica, en buena medida, su instrumentalización en la región.

Para cumplir este objetivo, el artículo emplea una metodología cualitativa basada en el análisis de contenido y en el método hermenéutico. En tal sentido, se revisó la literatura especializada en el campo de las políticas públicas y la sociología, con el fin de asentar las bases teóricas del debate y formular algunas reflexiones sobre la forma en que el lenguaje técnico y jurídico materializa la actitud barroca y privilegia la eficacia simbólica de la política pública.

El artículo se divide en tres partes; en la primera se aborda la *utilidad* de la orientación a problemas de las *policy sciences*, así como el modelo normativo de un gobierno por políticas públicas. En la segunda parte, se relaciona el enfoque barroco de las políticas públicas (Roth, 2025a) con su eficacia simbólica y se explica por qué la cultura política está estrechamente vinculada al contexto en el que operan. Finalmente, se advierte que el malestar frente a las políticas públicas en América Latina es resultado de la disociación entre los modelos analíticos dominantes y la compleja realidad sociocultural de la región, en la cual las políticas públicas se han asimilado a textos jurídicos que sustituyen la realidad (Roth, 2025a) mediante un lenguaje técnico-metafórico orientado más al plano simbólico que al material.

La *utilidad* como mandato fundacional y la promesa democrática de gobernar mediante políticas públicas

En el contexto norteamericano de mediados del siglo XX, confluyeron dos detonantes para el origen disciplinar de las *policy sciences*: uno político, a partir del impulso de la planeación por encima de la improvisación en un escenario de crecientes demandas sociales, y otro académico, al abrir la caja negra del sistema político y atraer intereses científicos y multidisciplinares al proceso de decisión (Olaya, 2017). Dichas *policy sciences* se fundaron, entonces, en dos promesas fundamentales: una promesa epistémica y práctica —la *orientación a problemas* y la *utilidad* de la acción pública— y una promesa social y política —la configuración de un espacio público que trasciende lo estatal y la incorporación activa de los ciudadanos en ese espacio—.

La primera promesa viene de la mano de la racionalidad instrumental y de la “función inteligencia” (Lasswell, 1992, p.81). La orientación a problemas implica su comprensión como dispositivos útiles para abordar los problemas públicos. En su concepción original, el estudio, diseño y ejecución de las políticas públicas se entendieron como un esfuerzo pragmático y orientado a la resolución de problemas (*problem-oriented*) en un contexto de posguerra caracterizado por la escasez de recursos y la necesidad de soluciones viables y oportunas. En términos de Lasswell, “lo realmente importante es que todos los recursos de nuestra ciencia social en expansión se encaucen hacia los conflictos básicos de nuestra civilización” (1992, p. 89).

La orientación a problemas asume que las *ciencias de políticas* tienen la capacidad de diagnosticar fallas sociales, diseñar intervenciones precisas y alterar materialmente la realidad para mejorar el bienestar colectivo. Bajo el lente lasswelliano, la política pública nació con

la vocación de ser una herramienta diseñada para transformar demandas ciudadanas concretas en soluciones tangibles, verificables y de impacto material, a través de *instrumentos* que encauzan la acción de los gobiernos y guardan relación directa con el problema público identificado (Villareal, 2019).

La segunda promesa se refiere al papel de la democracia en las políticas públicas. Es notable la preocupación de Lasswell por desarrollar un conocimiento “que permita la realización más completa de la dignidad humana” (Lasswell, 1992, p. 93) y por un enfoque orientado a valores; por eso se refiere a las *policy sciences of democracy*, en cuanto supone que el conocimiento es útil para defender las instituciones democráticas.

Sin embargo, como sostienen Cardozo et al. (2021), durante décadas la literatura sobre políticas públicas estuvo “escondida” al mundo hispanoparlante, de manera que solo “cuarenta años después del manifiesto de Lasswell llega jovial el ciclo de las políticas” (p. 7) a América Latina, donde las mencionadas promesas encontraron un terreno fértil en los procesos de modernización de finales del siglo XX, consolidando un nuevo paradigma en la administración del Estado: el modelo de *gobernar por políticas públicas*.

Así lo dejó plasmado Aguilar en el estudio introductorio de la *Antología de las Políticas Públicas*, al referirse a la promesa de este enfoque para México: “gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por *políticas* y gobernar con *sentido público*” (Aguilar, 1992, p. 30). El propósito era dejar atrás viejos patrones de planificación y gobierno que uniformaban los problemas, los cuales eran abordados por un Estado hipertrófico con las mismas estrategias de siempre. La transición de los modelos de planificación estatal supuso un profundo giro en la forma de entender lo público. En respuesta a la orientación a problemas, la acción del Estado dejó de justificarse únicamente a través del ejercicio de la autoridad tradicional o del mantenimiento del orden, para anclarse en la formulación de planes y programas y en una gestión diferenciada capaz de captar la “singularidad de los problemas” (Aguilar, 1992, p. 32).

Mayor despliegue tuvo la promesa democrática de las políticas públicas en la región, caracterizada por épocas oscuras de autoritarismo, represión estatal, violencia armada y corrupción. En este escenario, fue creciendo la fe en una estrategia de gobierno mediante la cual “se sustancia ciudadanamente al gobierno” (Aguilar, 1992, p. 36). Incorporar la voz, la responsabilidad, los recursos y la vigilancia de los privados y de los actores sociales interesados

en lo público prometía transparencia y pertinencia en la acción pública. Como diría Aguilar, al referirse a esta promesa de las políticas públicas, “nunca ha sido fácil gobernar, pero lo será seguramente menos en el contexto de sociedades políticas democráticas, plurales, activas, progresivamente más informadas y autónomas” (p. 73).

Sin embargo, gobernar mediante políticas públicas conlleva promesas, pero también condiciones. Asume la preexistencia de un aparato estatal cohesionado, una burocracia racional-legal de corte weberiano y, sobre todo, un contexto social e institucional en el que tiene vigencia el Estado de derecho y las premisas fundamentales de una democracia liberal. Es precisamente en las grietas de este modelo normativo o deseable donde la promesa fundacional de las *policy sciences* comienza a fracturarse: por un lado, por sus contradicciones internas¹ (Arámbula, 2021) y, por otro, por su trasplante a realidades en las que no existen, con plenitud, las condiciones normativas para su operatividad.

Sumado a lo anterior, la recepción tardía del campo de las políticas públicas en América Latina fue también una recepción acrítica del enfoque secuencial que, como recuerdan Cardozo et al. (2021), ya estaba en discusión en la literatura del norte global desde la década del 80, por lo que advierten un “retraso teórico” de la adopción de los paradigmas de políticas públicas que solo se impulsó en la región años después, bajo liderazgos académicos insulares.

En efecto, la incorporación del lente crítico al análisis de las políticas públicas en los noventa, a partir del llamado *giro argumentativo*, invitó a observar el contexto en el que operan, en tanto se cuestionó la capacidad explicativa de los modelos racionales, basados en los intereses individuales y en el funcionamiento de las instituciones, bajo una mirada crítica que traslada el énfasis analítico desde la racionalidad instrumental hacia la racionalidad práctica, hacia las palabras, los discursos, las narrativas, la comunicación y la cultura (Estévez, 2022). Este giro, además, insistió en la necesidad de reanudar el compromiso democrático del proceso de políticas públicas que se consideraba “secuestrado por los intereses y los discursos de los expertos y élites dominantes” (Roth, 2022, p.17). En sentido similar, Peter DeLeon (2008) indica que es necesario llevar a cabo algunos cambios para mejorar los procesos y los resultados de las *policy sciences*, por lo cual el estancamiento no es una opción.

1 Arámbula (2021) sostiene que las ciencias de las políticas públicas nacieron con dos contradicciones internas: por un lado, ceder a los científicos amplias facultades decisorias genera resistencia porque sugiere más elitismo que democracia. Por otro lado, los valores de la ciencia, como la objetividad y el empirismo, no son particularmente democráticos y chocan con los valores del mundo político, contruidos desde la percepción y la diversidad.

Sin embargo, la academia latinoamericana ha continuado privilegiando las miradas importadas. La investigación de Bidegain et al. (2023) encuentra que los marcos analíticos utilizados para la enseñanza de políticas públicas en la región se caracterizan por el predominio de herramientas analíticas importadas. Se mantienen como referentes centrales los enfoques racionales y el ciclo de las políticas públicas, recurriendo para ello a los textos canónicos de la disciplina. Los hallazgos de estos autores, respaldados por una encuesta aplicada a académicos del campo, confirman la “norteamericanización” del estudio de las políticas públicas en América Latina. Se enseña y se investiga a partir de referentes provenientes del norte global, como diría Cuervo, “hemos sido colonizados por discursos que han sido elaborados en contextos políticos, culturales y sociales diferentes” (2007, p. 19), lo que posiblemente ha incidido en la escasa incidencia del discurso académico sobre las políticas públicas en la práctica gubernamental.²

El asunto es que, cuando no existen las condiciones empíricas para garantizar la promesa de la *utilidad* —como ocurre en buena parte de América Latina—, el artefacto de la política pública no desaparece, sino que muta para acomodarse, en una suerte de hibridación, al terreno de viejas prácticas territoriales y, en consecuencia, no logra desencadenar la lógica de acción ni obtener los resultados esperados. Esto no implica que debamos abandonar el intento de gobernar mediante políticas públicas; necesitamos estas poderosas herramientas para consolidar las voces y las evidencias que ayuden a abordar de manera efectiva los numerosos y persistentes problemas públicos que aquejan a la región. Lo que muestra el desencanto con las promesas de las políticas públicas es que necesitamos lentes que adviertan estos procesos de hibridación y detecten nuestras particularidades³.

Como señala Méndez (2020) al proponer el desarrollo de un enfoque latinoamericano y estratégico para el análisis de las políticas públicas, “si se quiere que la utilización de dichas he-

2 En el caso colombiano, Rubaii y Sanabria (2022) muestran que desde el año 2000 aumentó la oferta de especializaciones y maestrías en gobierno y políticas públicas, pese a lo cual, en general, los funcionarios del gobierno colombiano carecen de educación especializada en estos temas y, cuando se encuentra dicha formación en los altos niveles de la administración pública, los funcionarios han obtenido su título fuera del país, en especial en Estados Unidos.

3 En América Latina ha habido un proceso histórico de recepción acrítica de muchos postulados y teorías provenientes de otras latitudes que han servido de soporte para el desarrollo institucional de disciplinas y universidades. Allí reposa el contexto que tanto denunció durante su vida intelectual Enrique Dussel (2024), en el sentido de la predominante concepción anglo-eurocéntrica para pensar y decidir sobre las necesidades y problemas de una región con otras características y particularidades. Un ejemplo es el concepto del poder político; sobre ello varios autores (Valles, 2000), han afirmado que la política puede servir para hacer justicia, pero también para sobrevivir. Sobre esto en particular Dussel sostiene, que desde la invasión en 1492 y posterior conquista, el concepto de poder fue acuñado como dominación y sustentado en las obras de autores clásicos desde Maquiavelo hasta Lenin, y continúa: “por el contrario los movimientos sociales actuales necesitan tener una noción positiva del poder político, y entenderlo como la voluntad de vivir” (Dussel, 2024, 23).

ramientas resulte positiva, es muy importante analizar y tomar en cuenta —sin “malinchismo” pero también sin evasiones— los rasgos particulares del contexto regional e internacional” (Méndez, 2020, p. 10). Los sistemas políticos (*polities*) latinoamericanos son tan *sui generis* y ofrecen resultados tan diversos en la implementación de las reformas y los programas sociales, que convierten a la región en un escenario especial para estudiar las políticas públicas bajo la idea de que “*polities determine policies*” (Secchi y Cruz Rubio, 2025), es decir, bajo el entendido de que son las instituciones, formales e informales, pero también su trayectoria y la forma en la que se adaptan al contexto, lo que nos permite comprender los resultados de las políticas.

América Latina, advertía María Teresa Uribe de Hincapié hace casi treinta años, proyecta una imagen de desorden, caos y fragilidad institucional a la que se responde con “un enfoque globalizante que caracteriza políticamente a la región a partir de rasgos generalizantes” (Uribe de Hincapié, 1998, p. 26). Por eso nos invita a “ver en la oscuridad”, a interpretar lo que existe por fuera del dominio de lo conocido y luminoso, de las verdades aceptadas, y a encarar, más bien, las dinámicas complejas de nuestra experiencia social y política.

Algunos analistas de la política en nuestro medio, aprendieron muy bien sus lecciones en el mundo de las ideas, en la morada de los dioses, pero al comparar esos modelos perfectos y armónicos con lo que ocurre en estos universos de los simples mortales, el resultado no puede ser otro que la desesperanza, el ensayo fallido, el fracaso reiterado y la percepción de que la política es deficitaria, el Estado incompleto y la ciudadanía un simple remedo de lo que debería ser. (Uribe de Hincapié, 2008, p. 5)

Cumplir las promesas de utilidad y de participación ciudadana que evocan las políticas públicas nos obliga a pasar de la adopción a la adaptación de los modelos dominantes, a entender el mundo de las ideas en contexto. En el siguiente apartado nos ocuparemos de la aproximación barroca a las políticas públicas y de su relación con la cultura política latinoamericana.

Subjetividad y cultura en el enfoque barroco de las políticas públicas

Roth (2025b) identifica en América Latina un marco institucional y cultural barroco, caracterizado por ambivalencias y contradicciones persistentes, entre ellas, la tensión entre valores democráticos y prácticas autoritarias y clientelistas, así como una lógica que combina actitudes simultáneas de resistencia y de sumisión. Para él, “las políticas públicas son artefactos

producidos deliberadamente en un proceso que no se realiza en y desde un espacio vacío, sino que este proceso está condicionado por una cultura” (Roth, 2025a, p. 65). Entendemos la cultura como un punto de partida y también como un punto de llegada para comprender los factores exógenos que son determinantes en el entramado técnico, político, administrativo y jurídico de las políticas públicas.

Para nuestro propósito referenciamos dos definiciones de cultura. La primera, desde una visión estática, entiende la cultura como todo aquello que los seres humanos hemos agregado a la naturaleza para construir nuestras vidas, de manera que opone lo natural, como aquello que viene dado por lo biológico y por el entorno, a lo cultural, como aquello artificial o construido. La segunda, como:

[E]l conjunto de los bienes simbólicos, es decir, el conjunto de los bienes que los hombres producimos cuando queremos concentrar en ellos significados de cosas que consideramos trascendentes y altamente significativas para nuestras vidas, esos objetos que cargamos de significado y de valor. Ellos son los objetos de la ciencia, los objetos de la meditación filosófica, los objetos que componen ese mundo tan particular de la religión, de las creencias, de los mitos, y también los que constituyen más que nada el horizonte de la estética (Burucúa, 2012, p. 22).

Al integrar las distintas miradas sobre los sistemas de valores, la cultura es la que estructura los eslabones y las dimensiones del entramado social, de los procesos políticos, de las acciones institucionales y del diseño de las herramientas que garantizan el funcionamiento de los gobiernos y de la democracia. De acuerdo con Escobar et al. (2001), “la cultura comprende un proceso colectivo e incesante de producción de significados que moldea la experiencia social y, a su vez, configura las relaciones sociales” (p. 136). La cultura, entonces, es un espacio vivo atravesado por la producción, circulación y consumo de la significación en la vida social (García Canclini, 2004). De este modo, en la cultura convergen experiencias, fenómenos e instrumentos que construimos, pero también otros que apropiamos y transformamos en función de nuestras necesidades y de nuestra subjetividad.

Como sostiene Lechner (2015), la subjetividad es “ese mundo de la individuación, de la sociabilidad, de las identidades colectivas, de las motivaciones y certezas cotidianas” (p. 77); es un elemento fundamental para la construcción de lo político, inseparable de los imaginarios sociales. De ahí que la democracia se desarrolle en los “patios interiores”, como sostiene el autor en otro de sus textos, en los que yace su sustrato cognitivo-afectivo, allí donde habita

“la experiencia diaria de la gente, sus miedos y sus deseos” (Lechner, 1988, p. 19).

Lo colectivo, entonces, se reconstruye a partir de la relación entre contextos, creencias e instituciones, “vinculando imágenes y cálculos, expresiones simbólicas y acciones instrumentales” (Lechner, 1988, p. 15). Lo que esperamos colectivamente de la democracia, y de la forma en que tramita nuestros anhelos y nuestras angustias, está en permanente construcción y no obedece a una sola racionalidad, sino a aquello que compartimos y elaboramos intersubjetivamente.

Para Lechner, la modernización desconoce la subjetividad y conlleva la desconfianza social y el *malestar con la política*, entendido como la tensión entre las expectativas subjetivas y la institucionalidad política que las frustra y las restringe. El malestar es “la expresión de esa subjetividad abusada y huérfana, subordinada e ignorada; la crítica de una modernización que avanza atropellando y descartando sujetos” (Lechner, 2015, p. 77). Retomando lo señalado por Freud (1930) respecto al *malestar en la cultura*, el origen de tal malestar se remonta a la tensión entre deseo y realidad, entre las pulsiones individuales y los límites culturales a estas, de modo que la sustitución del poderío individual por el de la comunidad representa el paso decisivo hacia la cultura.

Trasladando este concepto a nuestra discusión, podríamos afirmar que hemos pasado del *malestar con la política al malestar con las políticas*. Vivimos la “era de los descontentos” (Panzizza, 2025), que en América Latina se materializa en las crisis del desarrollo, del crecimiento y de la representación, las cuales impactan negativamente en la calidad de la democracia y en la gestión de lo público.⁴ La distancia entre el lenguaje institucional y las experiencias sociales alimenta una creciente sensación de desencanto frente a la capacidad de las políticas para responder a las voces y a los problemas de la ciudadanía y antagoniza a *pocos contra muchos* (Urbinati, 2023) bajo la retórica del mérito que “pone un velo sobre las condiciones sociales y culpa a los perdedores” (p. 64), creando una sociedad fracturada con individuos descontentos e infelices.

Comprender las políticas públicas como el producto de prácticas culturales situadas —fundadas en ideas, angustias, imágenes e interpretaciones— implica reconocer el lugar central

4 El malestar con *la política* también puede entenderse como un malestar con *los políticos*. Como señala Giraldo (2021), la función de los políticos es servir de mediadores en la relación entre las demandas de la sociedad sobre sus necesidades y las determinadas respuestas del Estado a ellas, pero pareciera que subyace, en muchos casos, una deuda y un reclamo por parte de distintos sectores de la sociedad ante la precaria función de los políticos en esa tarea.

de la subjetividad en ellas. Esto supone entenderlas como el resultado de una acción simbólica, racional, material y creativa, cuyos propósitos e intereses están ligados al deseo individual o colectivo; por tanto, no constituyen una dinámica ni ordenada ni predecible.

Quienes se dedican al abordaje antropológico de las políticas públicas las conciben como un desarrollo complejo, contradictorio, desordenado y ambiguo, y no como una sucesión de eventos lineales y homogéneos dirigidos por actores puramente racionales (Bergara y Zapata, 2025). De ahí la importancia de visibilizar las “identidades atropelladas” (Lechner, 2015) frente a los enfoques tradicionales que desatienden la subjetividad y la cultura.

En esta línea, cuando Roth nos invita a pensar el barroco, también sugiere incorporar el concepto de *resonancia*, desarrollado por el sociólogo alemán Hartmut Rosa. La resonancia funciona como metáfora de los vínculos que tejemos, definiéndola como “una forma de relación constituida por afección y emoción, interés intrínseco y expectativa de autoeficacia, en la cual el sujeto y el mundo se conmueven y, a la vez, se transforman mutuamente” (Rosa, 2019, p. 227). Su antítesis directa es la *alienación*, entendida como un estado de desconexión en el que “el sujeto y el mundo se contraponen de manera indiferente u hostil” (Rosa, 2019, p. 240). Bajo esta perspectiva, a la hora de comprender y analizar el papel de las políticas públicas, resulta indispensable trazar líneas de interpretación que integren elementos históricos a menudo ignorados, así como examinar los sistemas de valores dominantes, rescatar nociones culturales contrahegemónicas y visibilizar aquellas experiencias o paradojas propias que demandan reconocimiento.

Sostiene Roth (2025b) que en el mundo barroco se entrecruzan contradicciones y ambivalencias: el clientelismo y el liderazgo político carismático, por un lado, y los comportamientos racionales utilitarios, por el otro. Dicho antagonismo, visible en la historia política colombiana, fue forjando en la ciudadanía mecanismos de supervivencia para hacer frente a prácticas clientelares y autoritarias arraigadas. Al respecto, García y Rodríguez (2003) identifican una actitud de legítima defensa frente al derecho en la historia de Colombia, pero también una táctica de oposición y de desacato, que configuran un panorama de baja eficacia de su poder regulador.

En términos de la teoría del campo jurídico, una estrategia común de los actores subordinados del campo era no rebelarse abiertamente, pero tampoco obedecer incondicionalmente. Expresiones jurídicas tradicionales tales como “el derecho es para los de ruana”, “hecha la ley, hecha la trampa”, son manifestación de prácticas engendradas

de manera subrepticia para contrarrestar el autoritarismo ahora español, ahora criollo; ellas siguen latentes hoy en día en las actitudes compartidas —el *habitus* del que habla Bourdieu— de los actores jurídicos de la región (García y Rodríguez, 2003, p. 32).

El clientelismo y el padrinazgo amortiguaron la cultura autoritaria, y estas prácticas estuvieron acompañadas de un uso maximalista del derecho, en especial de la desbordada formulación de leyes como “conjuros” (Lemaitre, 2009) que buscaban aplacar la rebelión y responder a las clientelas, pero que, en la práctica, tenían poco poder regulador. Lemaitre (2009) señala que el fetichismo legal convierte la norma en un acto de fe, utilizando el derecho como conjuro para remediar la violencia y apaciguar la angustia, depositando en el texto jurídico una capacidad transformadora que en la práctica no posee. Así, el autoritarismo y la ineficacia del derecho, o su mera eficacia simbólica, aparecen en nuestra historia política como fenómenos relacionados e interdependientes (García y Rodríguez, 2003).

La propuesta barroca, sin embargo, no pretende superar nuestras contradicciones, inherentes y evidentes, sino asumirlas y articularlas en lentes contextualizados que no nieguen, sino que admitan y tramiten nuestros problemas públicos. De ahí que, “en vez de importar modelos y valores forjados en contextos geográficos e históricos ajenos de la región, se debería arriesgarse a la creación y experimentación colectiva de modelos propios y situados de democracia y de gobierno” (Roth, 2025b, p. 16). Es decir, deberíamos avanzar hacia modelos que reconozcan e integren nuestra complejidad social, pero también nuestra diversidad ambiental, étnica, lingüística, geográfica y cultural y, por qué no, que asuman nuestras contradicciones, porque el sujeto barroco vive en la ambivalencia, se desenvuelve en ella, de manera que coexisten en el mismo escenario asuntos como: (i) la democracia formal con prácticas autoritarias; (ii) el ritualismo de los manuales con la discrecionalidad burocrática y la corrupción; e, incluso, (iii) la aparente legalidad y el respeto al Estado de derecho con transacciones y acuerdos con actores ilegales, quienes tienen poder local y, en algunos territorios de nuestra región, terminan determinando el rumbo de las políticas públicas (Cano, 2009).

Creemos que la invitación de la propuesta barroca es, en últimas, a “ver en la oscuridad”, como sugiere María Teresa Uribe, porque, detrás de estas prácticas que confrontan la democracia y los postulados del liberalismo, hay identidades, emociones y subjetividad, pero también hay resistencia y tácticas de supervivencia que reinterpretan la lógica racional y que terminan por cooptar los instrumentos regulatorios, viejos y nuevos, como las políticas públicas.

La lógica jurídica y la eficacia simbólica de las políticas públicas

Roth y Cano (2022) advierten que existe un maridaje obligado entre el derecho y las políticas públicas;

[E]n un Estado de derecho, el despliegue de las políticas públicas pasa obligatoriamente por un proceso de creación de normas jurídicas. Sin el derecho, no pueden actuar los agentes públicos y tampoco se pueden sancionar comportamientos indeseados; de modo que sin derecho no podría existir política pública efectiva. El derecho es la expresión normativa y reglamentaria, la manifestación concreta de la voluntad política de la autoridad de ejercer su dominación sobre la sociedad. A través del poder performativo del derecho, la voluntad política se hace pública (p.8).

El derecho, entonces, entendido como fuente legitimadora de las competencias gubernamentales para intervenir, o como el formato que hace visible y exigible cierta política, o incluso como el contenido aspiracional —en términos de derechos— al cual debe conducir toda acción del Estado, guarda relación directa y necesaria con las políticas públicas. Lo problemático de esta relación ocurre cuando el derecho captura el instrumento de gestión, se vuelve su simbiote y termina desnaturalizando su propósito y usando las políticas con fines políticos.

En efecto, la propuesta barroca se caracteriza por el uso del derecho como herramienta política, más que como una forma de regulación impersonal y abstracta, producto de una voluntad soberana. La tendencia al exceso de normas, con escasa ejecución, coexiste con las prácticas clientelistas y con un uso teatral del derecho (Roth, 2025a).

Este “tecnicismo jurídico paródico” (Roth, 2025a) se ha trasladado al ámbito de las políticas públicas. Siguiendo con las ambivalencias, en Colombia “no está claro en qué formato debe ser recogido un proceso de políticas públicas en el orden jurídico” (Cuervo, 2015, p. 31), pese a lo cual el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas está altamente dirigido por la lógica jurídica, al punto de tratarse incluso de manera equivalente y de considerar que la política pública no existe si no está en un formato normativo.

Por ejemplo, en el ámbito local del Gobierno en Colombia, las políticas se convierten en Acuerdos Municipales, normas elaboradas por los Consejos de cada municipio, instancias colegiadas de elección popular que integran la función ejecutiva. Al convertirse en norma en el nivel local, formulada de manera general, sin mucho detalle ni explicación de las acciones

o los recursos que se necesitan, estos documentos pueden entenderse como la manera de llevar a la agenda los asuntos públicos; es decir, el momento normativo no hace parte del diseño de la política, sino que cierra la fase de diagnóstico y construcción del problema, pero no se detiene en las acciones o en las medidas concretas que se ejecutarán. Muestra de ello es que buena parte de estos documentos señala que los alcaldes son los competentes para reglamentar la política y quienes deben garantizar su diseño e implementación.

Pese a que, para que exista la política pública, “el formato en sí no es relevante” (Cuervo, 2007), sino que lo sustancial es el proceso, en Colombia ha sido difícil separar el proceso técnico, social y político que da vida a las políticas públicas de los rituales jurídicos que parecen determinar su cauce y cierran cualquier debate sobre su existencia. La administración pública del país está “marcada por el excesivo reglamentarismo proveniente del derecho administrativo, donde suele confundirse la política pública con la ley, el reglamento o el acto administrativo” (Cuervo, 2007, p. 19).

En nuestro papel docente en programas de posgrado de políticas públicas en Colombia, es frecuente escuchar la desilusión de los estudiantes que trabajan como funcionarios en gobiernos locales ante la enorme brecha entre los modelos analíticos que abordamos en clase y la dinámica de la formulación de políticas en la práctica. El ritualismo, las actas, las reuniones, la jerarquía y la ambigüedad caracterizan un proceso que culmina con la aprobación de una norma y de complejos y extensos documentos por parte de las oficinas jurídicas, privilegiando el análisis de la factibilidad jurídica sobre la factibilidad política (Majone, 1997), pasando por alto que, de poco sirven esos documentos, por los que las administraciones locales suelen pagar importantes sumas de dinero a los consultores, si no llegan a su implementación.

Las políticas aparecen adornadas de teatralidad y representadas en documentos que circulan de oficina en oficina durante meses o años. Mientras ello acontece, los gobiernos locales siguen su gestión al margen de los procesos de formulación o de ejecución de la política pública, en una suerte de “disociación organizacional” (Avellaneda y Bello, 2022) entre los requerimientos de planeación y la operación real de los gobiernos.

Dicha disociación se produce porque los gobiernos locales tratan de cumplir con los indicadores del plan de desarrollo, responder a los propósitos del orden nacional para obtener recursos y formular políticas públicas bajo lógicas sectoriales y poblacionales que, así pensadas, están condenadas a quedarse en el papel. Por ello, Avellaneda y Bello advierten que “los gobiernos locales pueden cumplir formalmente con el establecimiento de procedimientos

y metodologías que impliquen técnicas de análisis de políticas públicas, aunque al mismo tiempo tomen sus decisiones y hagan su gestión como de costumbre” (2022, p. 153).

La lógica normativa de las políticas en lo territorial, además, implica que, aun si estas se formulan o llegan a algún grado de ejecución, difícilmente serán evaluadas, porque lo que se evalúa es el cumplimiento del plan de desarrollo de cada mandatario local, en consonancia con sus indicadores de gestión. Lo curioso del asunto es que, en muchos planes de desarrollo, un indicador de gestión es la formulación de una política pública, con lo cual la aprobación del documento normativo se entiende más como un logro al final del periodo de los alcaldes, que como un instrumento para gobernar a mediano y largo plazo.

Asistimos, entonces, al triunfo del documento, de la forma sobre la sustancia, porque el “miedo al vacío”, como señala Roth (2025b), es una característica de la cultura barroca. Las políticas públicas, así entendidas, se caracterizan por su “carácter retórico, simbólico y estético”. No cabe duda de que la práctica de las políticas públicas ha privilegiado la “retórica ornamental” (Roth, 2025b), aunque tengan poca o nula aplicación, aun cuando estén construidas bajo la premisa de su eficacia simbólica, porque esta brecha entre lo que está escrito y la realidad no es una disfunción ni una falla, sino su elemento característico (García y Rodríguez, 2003).

La eficacia simbólica implica que el derecho no solo regula conductas, sino que también produce significados sociales y políticos. Según García (2014), mientras la eficacia instrumental se caracteriza por la transformación de la realidad, la eficacia simbólica está orientada a la producción de significado; esto implica que una norma —o una política, en este caso— cumple un propósito discursivo en el plano de las representaciones sociales.

Además, sostiene este autor, la eficacia simbólica de una norma se refiere a que esta produzca ciertos comportamientos que su creador persigue; por ejemplo, “la promulgación de un estatuto antiterrorista con efectos meramente simbólicos puede incrementar la aceptación de un gobernante y conducir a que la gente vote por él” (García, 2014, p. 94), pese a que no tenga incidencia alguna en el problema que le subyace. Por eso la pregunta, según este autor, no es por qué el derecho fracasa, sino en qué medida dicho fracaso responde a un juego de poder en el que la norma, aunque no se cumpla, desempeña un papel fundamental.

La eficacia simbólica puede trasladarse al ámbito de las políticas públicas, por una parte, porque su formulación, en no pocos casos, presenta tal grado de ambigüedad y generalidad, tanto en sus acciones como en sus responsables y en sus plazos, que resulta difícil su

implementación. Por otra parte, la formulación de políticas públicas, como ocurre en el caso colombiano, especialmente en los niveles locales de gobierno, se ha entendido como un indicador de gestión; es decir, el mandatario cumple con el indicador al contar con la aprobación normativa de la política, lo que ha llevado a su comprensión como un placebo para apaciguar reclamos sociales o como solución a compromisos políticos.

Como señala Mauricio García, “la falta de efectividad es menos una disfunción que una práctica concreta y deliberada” (García, 2014, p. 44). Al insertarse en un contexto que exhibe las particularidades mencionadas, las políticas públicas, al igual que el derecho, se han convertido en símbolos que ocupan el espacio político y no necesariamente son diseñadas con el fin de ejecutarse o de cambiar realidades materiales bajo la lógica de la utilidad.

Conclusiones

El malestar con las políticas públicas en América Latina deriva de una profunda disociación entre los modelos normativos importados y la compleja realidad sociocultural de la región. Al analizarlas desde el enfoque barroco, observamos que estas herramientas han sido instrumentalizadas y operan, en muchos casos, bajo la lógica de la eficacia simbólica; actúan como conjuros normativos diseñados para legitimar la gestión gubernamental y apaciguar las demandas, sin transformar las condiciones materiales de los territorios. La comprensión de las políticas como normas y de estas como símbolo de gestión —así no exista tal gestión—, como fetiche que representa lo que deseamos y que pareciera estar —pero que solo está en el papel—, está absolutamente arraigada en nuestra cultura política latinoamericana. Mientras más cerca del derecho, más lejos de la acción, porque la teatralidad de lo jurídico dilata la acción en “marasmos institucionales”⁵ difíciles de evadir y fáciles de justificar.

Para recuperar la utilidad práctica y la promesa democrática de las políticas públicas, es preciso reconocer este fetichismo legal y atreverse a “ver en la oscuridad”. Ello exige adaptar los marcos analíticos dominantes para que logren captar la subjetividad, las tensiones culturales y nuestras ambivalencias históricas. Exige *resonancia* (Rosa, 2019), en el sentido de articular voces que deben tener relación mutua, y no voces sin eco que no resuenan ni se retroalimentan.

⁵ El término “marasmo institucional” ha sido usado por la Corte Constitucional colombiana para referirse a los distintos escenarios de parálisis de la administración en los que se refleja en un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa que vulnera los derechos constitucionales manera reiterada a lo largo del tiempo (Corte Constitucional. Auto 373 de 2016).

La pregunta es: ¿cómo hacer resonar los modelos dominantes con el contexto latinoamericano? Bentancur et al. (2023) concluyen que hay que evitar el aislamiento académico al que nos llevan las miradas endogámicas, exclusivamente latinoamericanistas, que no conversen con el *mainstream* de las políticas públicas. A diferencia de esta postura, creemos que atender el llamado a “ver en la oscuridad”, a comprender el mundo barroco, incongruente y complejo en el que las políticas están llamadas a operar, debería animarnos a debatir marcos analíticos propios. La preocupación principal no debería ser con quién se dialoga en la academia, sino cuáles son las barreras particulares del entorno que afectan la implementación y los resultados de las políticas públicas en América Latina.

Para dar forma a esta hibridación, queremos concluir señalando que no existe algo como “lo propio” en oposición a “lo ajeno” en la construcción de las ciencias sociales. Lo propio no tiene que ver exclusivamente ni con lo autóctono ni con lo exclusivo. Tiene que ver con lo que creamos, pero también con aquello que adoptamos y adaptamos a nuestros intereses y necesidades. Como indica Juan Zaragüeta y Bengoechea:

...lo *propio* es lo que no solo lo tengo yo, sino que lo tengo por mí mismo, a diferencia de lo *apropiado*, que lo tengo yo pero recibido de otro. Este otro es *ajeno* a mí, pero yo he podido transmitirle, o sea *enajenarle* mis pensamientos, como él ha podido enajenarme los suyos, y eso mismo ha podido suceder entre él y otros sujetos ajenos a él. Con ser, pues, irreductible, lo *propio* y lo *ajeno*, caben entre ellos transferencias señaladas por las palabras *apropiación* y *enajenación* (Zaragüeta y Bengoechea, 1967, p. 95).

No se trata de entender lo propio como lo local sin diálogo con lo global. Lo propio no puede comprenderse sin la alusión directa o indirecta a aquello que no lo es, es decir, a lo ajeno. Hay tanto de ancho como de estrecho, o tanto de propio como de ajeno, en las construcciones teóricas y metodológicas para analizar las políticas públicas. Pasar de la instrumentalización y el simbolismo a la utilidad de las políticas públicas orientadas a la dignidad humana es un reto para América Latina. Trascender su eficacia simbólica y recuperar su sentido de orientación hacia los problemas y la acción, con fundamento en evidencia, es la tarea que debería ocuparnos de manera urgente para que, reconociendo nuestras particularidades y ambivalencias, diseñemos mejores enfoques analíticos. El reto es que el instrumento dialogue con la realidad y no tema “ver en la oscuridad” para adaptar los marcos de estudio dominantes. Empezar por reconocer esta hibridación podría ser el camino para responder a la desesperanza y al malestar con las políticas públicas.

Referencias

- Aguilar, L. (1992). Estudio introductorio. En *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15–74). Porrúa.
- Arámbula, H. (2021). Estudio introductorio. En *Políticas públicas: perspectivas para el análisis y diseño* (pp. 11–64). Siglo XXI Editores.
- Avellaneda, C., & Bello, R. (2022). Análisis de políticas públicas para la toma de decisiones en los gobiernos locales de Colombia. En P. Sanabria Pulido & N. Rubaii (Eds.), *El análisis de las políticas públicas en Colombia* (149-167). Ediciones Uniandes.
- Bentancur, N., Bidegain, G., & Martínez, R. (2023). El estudio de las políticas públicas desde la Ciencia Política: Miradas latinoamericanas. *Gestión y Política Pública*, 32(2), 187–226.
- Bergara, M., & Zapata, G. (2025). Las políticas públicas como campo de estudio desde el abordaje antropológico. *Revista de la Escuela de Antropología*, 36, 1–13.
- Burucúa, J. E. (2012). Nosotros y la cultura. Consumo de cultura o cultura de consumo. En L. Levinas & V. D'amico (Eds.), *Desafíos de la cultura* (pp. 19–40). Editorial Biblos.
- Cano, L. F. (2009). De la adopción a la adaptación de los discursos y métodos para el análisis de las políticas públicas en Colombia. En A. N. Roth (Ed.), *Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia* (42-58). Universidad Nacional de Bogotá.
- Cardozo, N., Canto, R., & Roth, A. (2021). Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: una introducción. *Pilquen, Sección ciencias sociales*, 24(5), 3–18.
- Corte Constitucional de Colombia (2016). Auto 373, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas.
- Cuervo, J. I. (2007). Introducción. En *Ensayos sobre políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Cuervo, J. I. (2015). Introducción. En *Ensayos sobre políticas públicas II*. Universidad Externado de Colombia.
- Deleon, P. (2008). The historical roots of the field. En R. Goodin, M. Moran, & M. Rein (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 39–57). Oxford University Press.
- Dussel, E. (2024). *20 Tesis de Política* (8.^a reimpresión). Siglo XXI Editores.
- Escobar, A., Álvarez, S., & Dagnino, E. (2001). Introducción: Lo cultural y lo político en los movimientos sociales de América Latina. En A. Escobar (Ed.), *Política cultural y cultura política: Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos* (pp. 17–50). Taurus.
- Estévez, A. M. (2022). Los aportes de la Teoría Crítica al análisis de la tecnocracia y las políticas públicas. *Estudios de Derecho*, 79(173), 273–307.



- Freud, S. (1930). *El malestar en la cultura*. Biblioteca libre Omegalfa.
- García, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho*. IEPRI; Universidad Nacional de Colombia.
- García, M., & Rodríguez, C. (2003). Derecho y sociedad en América Latina: Propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos. En M. García & C. Rodríguez (Eds.), *Derecho y sociedad en América Latina: Un debate sobre los estudios jurídicos críticos* (pp. 15–66). Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- García Canclini, N. (2004). *Diferentes, desiguales y desconectados: Mapas de la interculturalidad*. Gedisa.
- Giraldo, F. (2021). *Política con adverbios*. Editorial Universidad de Antioquia.
- Lasswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas. En *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79–103). Porrúa. (Obra original publicada en 1951).
- Lechner, N. (1988). *Los patios interiores de la democracia*. FLACSO.
- Lechner, N. (2015). Políticas y subjetividad. En *Obras IV*. FLACSO; Fondo de Cultura Económica.
- Lemaitre, J. (2009). *El derecho como conjuro*. Universidad de los Andes; Siglo del Hombre Editores.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Méndez, J. L. (2020). *Políticas públicas: Enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica; El Colegio de México.
- Olaya, C. A. (2017). El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, (1), 42–65.
- Panizza, F. (2025). América Latina en la era de los descontentos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- Rosa, H. (2019). *Resonancia: Una sociología de la relación con el mundo*. Katz.
- Roth, A. N. (2022). El desarrollo del análisis de las políticas públicas y la experticia académica. En *Academia y política pública: experiencias de incidencia desde la Universidad Nacional de Colombia* (pp.15-24). Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, A. N., & Cano, L. (2022). Editorial: Las políticas públicas: un campo interdisciplinar en el que está presente el derecho y los derechos. *Estudios de Derecho*, 173, 8–11.
- Roth, A. N. (2025a). Una propuesta de enfoque para estudiar las políticas públicas latinoamericanas: Barroco, resonancia y discrecionalidad burocráticas. *Mundos Plurales, Revista Latinoamericana y Acción Públicas*, 12, 57–94.

- Roth, A. N. (2025b). Cultura política latinoamericana postcolonial: ¿Valores democráticos o barrocos? *Actualidad Política, Revista de Análisis Político de Guatemala*, 1–18.
- Rubaii, N., & Sanabria, P. (2022). Evolución del análisis de políticas públicas como campo de formación e investigación en Colombia. En P. Sanabria Pulido & N. Rubaii (Eds.), *El análisis de las políticas públicas en Colombia* (pp. 27–45). Ediciones Uniandes.
- Secchi, L., & Cruz-Rubio, C. (2025). Introduction to Handbook of Public Policy in Latin America. En *Handbook of Public Policy in Latin America* (pp. 1–11). Edward Elgar Publishing.
- Urbinati, N. (2023). *Pocos contra muchos: El conflicto político del siglo XXI*. Katz.
- Uribe de Hincapié, M. T. (1998). Órdenes complejos y ciudadanías mestizas. Una mirada al caso colombiano. *Estudios Políticos*, (12), 25–46.
- Uribe de Hincapié, M. T. (2008). Una invitación a la ciencia política. *Agenda Cultural Alma Mater*, (149).
- Valles, J. (2000). *Ciencia política: Una introducción*. Ariel.
- Villareal, E. (2019). Introducción. En *Instrumentos de políticas públicas*. Siglo XXI Editores.
- Zaragüeta y Bengoechea, J. (1967). Lo propio y lo ajeno. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 43, 81–95

Sobre los autores

Luisa Fernanda Cano Blandón

Abogada, magíster en Gobierno y Asuntos Públicos de la FLACSO-México y doctora en Derecho de la Universidad de los Andes. Es profesora titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Sus investigaciones se centran en el derecho constitucional, la sociología jurídica, los derechos sociales, la teoría jurídica feminista, las políticas públicas y el papel de la jurisprudencia constitucional en la enseñanza del derecho. Integrante del Grupo de investigación en Gobierno y Asuntos Públicos.



Luis Alfredo Atehortúa Castro

Sociólogo, magíster en Ciencia Política y doctor en Ciencias Sociales de la FLACSO-Argentina. Es profesor titular e investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Coordina el grupo de investigación “Poder y Nuevas Subjetividades: Otros lugares de lo político”. Sus investigaciones se centran en la teoría política, los movimientos sociales, las políticas de cultura, la ciudadanía y la formación política desde perspectivas críticas e interdisciplinarias. Integrante del Grupo de investigación Poder y nuevas subjetividades.

Cómo citar este artículo:

Cano Blandón, L. F., & Atehortúa Castro, L. A. (2026). El malestar con las políticas públicas: eficacia simbólica y enfoque barroco latinoamericano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 11-32. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a791>



Planificación estratégica participativa, cambio cultural y liderazgo: Salud – Chubut – Argentina

Participatory Strategic Planning, Cultural Change and Leadership: Health – Chubut – Argentina

Planejamento Estratégico Participativo, Mudança Cultural, Liderança: Saúde – Chubut – Argentina

Recibido: 23/06/2026 - Aceptado: 08/07/2026

Gustavo Blutman

Centro de Investigaciones en
Administración Pública
– Facultad de Ciencias
Económicas – Universidad de
Buenos Aires
blutman@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8612-8598>

Artículo de reflexión teórica

Resumen

El artículo tiene como propósito analizar la articulación entre la planificación estratégica participativa, el cambio cultural y el liderazgo como herramientas para promover transformaciones en sistemas públicos complejos. El estudio adopta una estrategia de estudio de caso con enfoque mixto, combinando análisis documental, una encuesta y entrevistas con el sistema de salud de la provincia de Chubut (Argentina). Se propone un enfoque basado en la interacción entre el cambio sectorial y el organizacional, considerando a las organizaciones públicas como sistemas sociotécnicos. El trabajo sostiene, como aportes centrales del análisis, que las reformas orientadas exclusivamente al subsistema técnico resultan insuficientes si no se interviene simultáneamente en la cultura organizacional. En este marco, se desarrollan un Plan Estratégico Participativo de Salud y un Plan de Cambio Cultural, sustentados en la innovación de artefactos organizacionales, como planes operativos, gestión del

Isidoro Felcman

Centro de Investigaciones en
Administración Pública
– Facultad de Ciencias
Económicas – Universidad de
Buenos Aires
ifelcman@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1050-171X>

desempeño, sistemas de reconocimiento, sistemas de participación y formación de líderes para el cambio, entre otros. De esta manera, el estudio destaca que la articulación entre planificación y cultura constituye un factor clave para mejorar la implementación de políticas públicas y fortalecer la capacidad de transformación estatal.

Palabras clave: planificación estratégica participativa, cultura organizacional, liderazgo, cambio organizacional, políticas públicas.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the articulation between participatory strategic planning, cultural change, and leadership as tools to promote transformations in complex public systems. The study adopts a case study strategy with a mixed approach, combining documentary analysis, a survey and interviews of the health system of the province of Chubut (Argentina). An approach based on the interaction between sectoral change and organizational change is proposed, considering public organizations as sociotechnical systems. The work argues that reforms aimed exclusively at the technical subsystem are insufficient if they do not intervene simultaneously on the organizational culture. Within this framework, a Participatory Strategic Health Plan and a Cultural Change Plan are developed based on the innovation of organizational artifacts such as operational plans, performance management, recognition systems, participation systems, training of leaders for change, among others. In this way, the study highlights that the articulation between planning and culture is a key factor in improving the implementation of public policies and strengthening the capacity for state transformation.

Key words: participatory strategic planning, organizational culture, leadership, organizational change, public policies.

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a articulação entre planejamento estratégico participativo, mudança cultural e liderança como ferramentas para promover transformações em sistemas públicos complexos. O estudo adota uma estratégia de estudo de caso com abordagem mista, combinando análise documental, pesquisa e entrevistas ao sistema de saúde da província de Chubut (Argentina). É proposta uma abordagem baseada na interação entre mudança setorial e mudança organizacional, considerando as organizações públicas como sistemas sociotécnicos. A obra argumenta que reformas voltadas exclusivamente ao subsistema técnico

são insuficientes se não intervierem simultaneamente na cultura organizacional. Dentro desse enquadramento, são desenvolvidos um Plano Estratégico de Saúde Participativo e um Plano de Mudança Cultural com base na inovação de artefatos organizacionais como planos operacionais, gestão de desempenho, sistemas de reconhecimento, sistemas de participação, treinamento de líderes para a mudança, entre outros. Dessa forma, o estudo destaca que a articulação entre planejamento e cultura é um fator chave para melhorar a implementação das políticas públicas e fortalecer a capacidade do Estado para a transformação.

Palavras-chave: planejamento estratégico participativo, cultura organizacional, liderança, mudança organizacional, políticas públicas.

Introducción

El proyecto de cambio sectorial, organizacional y cultural del sector salud, con un análisis particularizado de la Secretaría de Salud, será el caso a considerar (provincia de Chubut, Argentina, años 2024/2025). La planificación estratégica participativa, el cambio cultural y el liderazgo serán los conceptos a utilizar para caracterizar el caso.

En las últimas décadas, la literatura sobre gestión pública ha destacado la importancia de la planificación estratégica, la cultura organizacional y el liderazgo como factores relevantes en los procesos de transformación estatal y en la implementación de políticas públicas. Sin embargo, estos componentes suelen abordarse de manera relativamente independiente. Estudios recientes sobre innovación pública, capacidades estatales y transformación organizacional señalan la necesidad de enfoques más integrales que permitan comprender las interacciones entre estas dimensiones en contextos organizacionales complejos (Ramió, 2023; Oszlak, 2022; Mazzucato y Kattel, 2026; Sena et al., 2024).

El presente estudio analiza el caso del sistema de salud de la provincia de Chubut, con el propósito de aportar elementos conceptuales y evidencia empírica sobre las interrelaciones dinámicas entre los referidos conceptos. Denominaremos a esto “relaciones encadenadas”.

Los sistemas de salud en contextos federales presentan una complejidad particular: combinan heterogeneidad territorial, multiplicidad de actores con intereses divergentes y organizaciones públicas que deben operar simultáneamente como ejecutoras de política sectorial y como unidades en proceso de transformación organizacional. En ese marco, la literatura sobre reforma del Estado ha identificado reiteradamente una brecha persistente entre el diseño e implementación de políticas públicas, cuya explicación no puede reducirse a fallas

técnicas o de diseño normativo. Este artículo sostiene que dicha brecha obedece, entre sus causas estructurales, a déficits en la cultura organizacional y el liderazgo dentro de las entidades públicas responsables de la implementación. Además, esos déficits pueden resolverse de manera planificada.

El caso del sistema de salud de Chubut permite observar ese modelo en funcionamiento. El trabajo que presentamos a continuación se organiza de la siguiente manera: primero se presenta el marco teórico que sustenta los tres conceptos antes señalados; luego se describe el proyecto de transformación y la estrategia de intervención desarrollada en Chubut, con sus instrumentos específicos; y, finalmente, se extraen conclusiones sobre las condiciones que favorecen —o dificultan— la articulación entre planificación, transformación cultural y liderazgo en organizaciones públicas complejas.

En este contexto, el presente trabajo busca responder el siguiente interrogante: ¿De qué manera la articulación entre la planificación estratégica participativa, el cambio de la cultura organizacional y el liderazgo (relaciones encadenadas) contribuye a fortalecer los procesos de implementación de políticas públicas en sistemas estatales complejos?

El objetivo del trabajo será analizar, a partir del estudio de caso del sistema de salud de la provincia de Chubut, cómo las relaciones encadenadas pueden constituir en un mecanismo para fortalecer los procesos de implementación de políticas públicas.

Metodología

El presente trabajo es un estudio de caso, que intenta analizar fenómenos complejos en su contexto real, especialmente cuando las fronteras entre el fenómeno estudiado y el entorno institucional en el que se desarrolla no resultan claramente distinguibles. El caso seleccionado corresponde al proceso de planificación estratégica participativa y de cambio cultural impulsado en el sistema de salud de la provincia de Chubut (Argentina) durante el período 2024-2025, considerando simultáneamente los niveles sectorial (Sistema de Salud Provincial) y organizacional (Secretaría de Salud).

Con ese enfoque se plantea el diseño e implementación de una política pública de transformación organizacional en el sistema de salud de la provincia, sustentada en un diagnóstico empírico sobre planificación estratégica, cultura organizacional y liderazgo. La propuesta se estructura a partir de relaciones encadenadas entre dichos conceptos, entendidos como dimensiones interdependientes que condicionan la capacidad de implementación de políticas públicas.

La actividad se desarrolló con un enfoque metodológico mixto, combinando técnicas cualitativas y cuantitativas.

La información documental fue examinada con análisis de contenido. Los resultados de las indagaciones mediante encuestas que fueron procesadas a partir de un análisis descriptivo, comparativo, interpretativo y diagnóstico. Entrevistas individuales en profundidad y la observación de artefactos culturales completaron la indagación. La triangulación (encuestas, entrevistas, observación) permitió construir las inferencias analíticas.

En primer lugar, se realizó un análisis documental de los principales instrumentos de gestión diseñados e implementados antes y durante el proceso de transformación, en particular el Plan Estratégico Participativo de Salud (PEPS) y el Plan de Cambio Cultural (PCC), así como de la normativa y la documentación técnica producidas en el marco de dichas iniciativas.

La información obtenida mediante análisis documental, encuestas y entrevistas fue triangulada, contrastando los resultados provenientes de las distintas fuentes para identificar convergencias y divergencias en el proceso de transformación organizacional.

Para el diagnóstico de la cultura organizacional, se aplicó una encuesta destinada a relevar presunciones básicas y estilos de liderazgo existentes en la Secretaría de Salud (véase más adelante una síntesis), utilizando como referencia el marco conceptual y metodológico desarrollado por el Proyecto Globe (2026).

Las técnicas empleadas cumplieron una doble función. Por una parte, constituyeron insumos para el diseño participativo de los instrumentos de planificación y cambio cultural. Por otra parte, se utilizaron como fuentes de información para el análisis del proceso de implementación y de las relaciones entre la planificación estratégica, la cultura organizacional y el liderazgo.

El estudio distingue tres dimensiones complementarias: a) el diseño de la intervención, referido a los marcos conceptuales, instrumentos y estrategias concebidos para orientar el proceso de transformación; b) la implementación inicial, vinculada a las acciones efectivamente desarrolladas y a su puesta en práctica; c) los hallazgos empíricos, entendidos como los patrones, convergencias y tensiones identificados a partir del análisis sistemático de la evidencia recopilada. Esta diferenciación permitió ordenar la interpretación del caso y fortalecer la construcción de inferencias analíticas.

Para la identificación de cultura organizacional y tipos de liderazgo existentes se utilizó la siguiente metodología:

Tabla 1. Componentes metodológicos

1. Tipo de estudio
a. Descriptivo y comparativo por i. Categorías de variables demográficas (al interior de la muestra). Resultados diferenciales por sexo, edad, nivel jerárquico, categoría ocupacional, nivel educativo, entre otros. ii. Potencialmente comparativo (a futuro: 2026/2027) con perfiles de población argentina y de diferentes clústeres mundiales, construidos con información proveniente de 140 países (Globe). b. Identificación de diferencias respecto de modelos requeridos de presunciones básicas, liderazgo, valores laborales y tipos culturales. Los modelos requeridos surgen del trabajo de planificación estratégica participativa, en su proceso de Dirección Estratégica, siguiendo el concepto de relaciones encadenadas (véase texto más adelante).
2. Instrumentos utilizados
a. Encuesta voluntaria y anónima estandarizada de cultura y liderazgo. i. Cuestionario de ítems validados psicométricamente a nivel mundial. ii. Los ítems se combinan luego en índices que permiten la identificación de 9 presunciones básicas y 6 tipos de liderazgo (véase texto más adelante). b. Encuesta de valores. c. Encuesta de tipos culturales¹. d. Cuestionario semiestructurado para entrevistas individuales en profundidad. e. Ejercicios grupales destinados a obtener información para triangular. f. Observación de artefactos culturales.
3. Muestra
a. 350 casos para la encuesta voluntaria y anónima. b. 28 entrevistas individuales en profundidad. c. 420 participantes en ejercicios grupales de indagación. d. 128 participantes en las encuestas de valores y tipos culturales.
4. Métodos de recolección de información
a. Qualtrics y similares para la encuesta. b. Cuestionarios físicos aplicados in situ para valores y tipos culturales. c. Entrevistas individuales en profundidad de aproximadamente 1 hora de duración.
5. Procesamiento de la información con paquete estadístico y salidas del tipo histogramas para resultados descriptivos y gráficos telaraña para cultura organizacional y liderazgo.
6. Principales resultados sintéticos
a. Presunciones básicas (lo que ya está exhibido en gráficos telaraña). b. Liderazgo (idem). c. Valores. d. Tipos culturales.

Fuente: elaboración propia

1 Véase <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1gxZ9zRZnJPoM5vhGRzOsZ0AO5G1PVHg5/edit?gid=1459366115#gid=1459366115>

Dado el carácter del estudio, el propósito no es la generalización estadística de los resultados, sino la producción de inferencias analíticas que permitan comprender los procesos de transformación estatal y aportar elementos conceptuales y metodológicos para experiencias similares.

Marco conceptual

Procesos de cambio en sectores económico-sociales y en las organizaciones públicas

Un cambio sectorial puede entenderse como una reconfiguración de la forma en que se organizan, operan e interactúan fines, tecnologías, fenómenos sociales, recursos, instituciones y actores, con sus respectivas acciones de poder e influencia, dentro de un sistema configurado en un espacio referencial de carácter económico-social. Ciertos aspectos de los mencionados ganan centralidad, mientras que otros la pierden. No se trata solo de variaciones cuantitativas, sino de desplazamientos en las lógicas de organización, en los tipos de saberes valorados y en las formas de articulación entre actividades, actores y recursos disponibles. Se alude a transformaciones profundas en la estructura del sistema, que redefinen sus jerarquías internas y sus modos de funcionamiento (Porter, 1985; North, 2010).

Los cambios sectoriales son impulsados por múltiples actores, en espacios y subespacios socioeconómicos que interactúan entre sí. A veces esta interacción es producto del propio juego social que se desarrolla espontáneamente, en función del poder que tienen los actores y de la manera en que lo ejercen. En otras ocasiones, el Estado actúa como un gran ordenador del juego social, planificando el cambio, conciliando intereses sectoriales, impulsando procesos de resolución pacífica de conflictos mediante la negociación y promoviendo el interés general por encima de los intereses de los actores particulares. En resumidas cuentas, un Estado articulador de intereses sectoriales y orientador en la construcción de proyectos colectivos. En esos casos, el Estado actúa a través de sus organizaciones públicas componentes.

Una herramienta que fue implementada exitosamente para promover el cambio en diferentes sectores económico-sociales es la planificación estratégica participativa, impulsada desde el Estado (con sus organizaciones públicas componentes) para generar involucramiento, compromiso, visión compartida del futuro y acuerdos respecto de las políticas públicas a desarrollar, por parte de todos los actores que integran un sector. Veremos esto con detalle

más adelante².

Cuando esto último sucede, el cambio actúa a dos niveles diferentes: el sectorial y el organizacional público. El sectorial implica cambios en el juego social. El organizacional público, cambios en la dinámica entre diferentes subsistemas al interior de las organizaciones. Comencemos por el cambio sectorial.

La planificación estratégica participativa como herramienta del Estado articulador

La planificación estratégica participativa es una herramienta que promueve el cambio sectorial a partir de dos lógicas centrales: la metodológica y la participativa. La primera, destinada a identificar y luego cerrar la brecha entre una situación deseada y una situación existente mediante la formulación de políticas públicas; la segunda, a generar el involucramiento y el compromiso de los actores sociales a través de visiones compartidas de futuro, en la creencia de que, sin la participación de dichos actores, todo plan estratégico solo tiene como destino final los anaqueles de las bibliotecas.

Debe señalarse que la planificación estratégica participativa es la tecnología de gestión más apropiada a esa concepción ideológica de lo público, porque está basada en la participación de todos los actores componentes de un sector, quienes, bajo la orientación del Estado y sus organizaciones públicas componentes, elaboran el análisis sistemático e identificación de la brecha existente entre una situación requerida a futuro y una situación actual, teniendo en cuenta escenarios futuros más probables y promoviendo participativamente la elaboración de políticas, planes y acciones destinados a transformar lo que se tiene en lo que se quiere.

A lo largo de varias décadas, el planeamiento normativo fue el método más utilizado y el que más arraigado está en los registros históricos. Pero el análisis de experiencias de este tipo de planificación ha revelado las dificultades que dicho enfoque presenta en un mundo en constante cambio y evolución. Así, la planificación estratégica se ha desarrollado de manera contemporánea, siguiendo otros enfoques y dando origen a diversas metodologías (Matus, 1983).

Este artículo sostiene que la planificación estratégica participativa tendrá éxito, si es impulsada por el Estado y sus organizaciones públicas, las que deberán contar con capacidades para ordenar el juego social y orientarlo en términos de visiones compartidas de futuro. Esto

2 Los autores de este artículo han dirigido y participado en varios planes estratégicos participativos sectoriales e institucionales (se mencionarán a posteriori de la evaluación para no identificarlos en esta instancia).

implica poner en marcha procesos de cambio organizacional al interior de las organizaciones públicas para que estas puedan desempeñar de manera efectiva dicho papel.

Las organizaciones públicas como sistemas sociotécnicos y el rol de la cultura en proyectos de cambio organizacional

La propuesta considera a las organizaciones públicas como sistemas sociotécnicos teleológicamente orientados e integrados por:

- I. Un *subsistema técnico*, cuya racionalidad es generar productos destinados a satisfacer los fines de la organización.
- II. Un *subsistema social* en el que la cultura organizacional es el componente principal.
- III. En interacción con ambos, un *subsistema de fines* (visión, misión, objetivos) que orienta a la organización hacia un sentido deseado, en términos de horizonte y trayectoria.
- IV. Un *subsistema económico* que provee los recursos necesarios.
- V. Un *subsistema institucional* que consolida normativamente todo lo anterior.

Los *sistemas sociotécnicos* interactúan con el contexto y, a lo largo del tiempo, generan un *proceso histórico que puede analizarse de manera evolutiva*.

La idea de concebir a las organizaciones públicas como sistemas sociotécnicos proviene de los aportes que, hace décadas, realizaron Trist y Bamforth (1951) y Emery (1959). Estos marcos conceptuales consideran que las organizaciones utilizan tecnologías centrales y de gestión (Suarez y Felcman, 2020), mediante las cuales se obtienen los productos y servicios que satisfacen los fines y objetivos organizacionales. Sin embargo, las organizaciones disponen de un sistema social que está influido por el sistema técnico, pero a la vez lo influye. Sistema técnico y sistema social interactúan de manera recíproca: influyen y se influyen mutuamente. La cultura organizacional es uno de los componentes principales del sistema social (Felcman y Blutman, 2011; Suarez y Felcman, 2020)

El “solucionismo tecnológico” sostiene que la potencia de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) (incluyendo la inteligencia artificial -IA-) y su utilización masiva serían factores determinantes del éxito. Este artículo orienta el pensamiento en otro sentido, la cultura cuenta. Schein (1988, 2021), Hofstede (1980, 2010); Globe (2007, 2025) y Korma (2022).

Hasta aquí debe quedar claro que, según nuestra propuesta, un cambio sectorial planificado participativamente requiere un cambio en las organizaciones públicas que lo impulsan. Esto último, a su vez, es posible si dicho cambio se desarrolla no solo desde las soluciones técnicas, sino, fundamentalmente, desde la cultura organizacional que lo sustenta. La gran pregunta que sigue es: ¿cómo cambiar la cultura organizacional? Ensayaremos algunas respuestas a los siguientes puntos.

De la cultura organizacional existente a una cultura organizacional requerida

Definición y características principales

Schein (1988, p. 24) define la cultura organizacional como

*un modelo de presunciones básicas —inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna—, que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas.*³

Schein (1988) identifica y distingue tres niveles de la cultura organizacional:

1. Un nivel manifiesto o visible, conformado por artefactos (objetos, normas escritas, rituales, símbolos).
2. Un segundo nivel integrado por valores, que son las preferencias que los miembros de una organización tienen respecto de ciertas cuestiones organizacionales por encima de otras.
3. Un tercer nivel formado por las presunciones básicas, que son las creencias más profundas e “invisibles” y constituyen el “inconsciente colectivo organizacional”.

A lo largo del tiempo, el uso continuo de artefactos genera valores. Estas, a su vez, son presunciones básicas.

¿Cómo cambiar una cultura organizacional? Una estrategia comúnmente aceptada y utili-

3 Véase también Denison (1991); Hofstede (1980, 2010); GLOBE (2025); Chhokar et al. (2007); Giorgetti et al. (2025); y Mazzucato-Kattel (2026).

zada es cambiar planificadamente la cultura mediante la innovación de sus artefactos (véanse Parano, 2026; Sena et al., 2024). El cambio en los artefactos producirá, con el tiempo, cambios en los valores y, a largo plazo, en las presunciones básicas. Otra estrategia, complementaria con la anterior, es hacerlo (también de manera planificada) mediante la labor de líderes con suficiente carisma, influencia y habilidades para producir cambios en valores y presunciones básicas. Finalmente, la cultura organizacional puede sufrir cambios debido a transformaciones contextuales no planificadas: una guerra, una pandemia, una moda, un cambio de época. A continuación, desarrollaremos las dos estrategias de cambio planificado referidas. Dejaremos para futuras publicaciones consideraciones sobre cambios contextuales.

Cambio de la cultura organizacional: los artefactos cambian las presunciones básicas

Si bien la cultura tiene manifestaciones visibles denominadas “artefactos” (normas, rituales, símbolos, comportamientos, espacios físicos, etc.), por debajo de esa superficie existen preferencias (valores) y creencias profundas (presunciones básicas) que no se ven, forman parte de un inconsciente colectivo organizacional y que, de manera no manifiesta, guían los comportamientos en sentidos opuestos a la racionalidad de los procesos de transformación.

Numerosos proyectos de modernización del aparato público se basaron en un axioma: que las modificaciones en el sistema técnico son suficientes para generar resultados, sin tener en cuenta el sistema social, uno de cuyos componentes principales, tal como vimos, es la cultura organizacional. Sin embargo, la cultura organizacional también actúa como variable independiente, mediando entre los proyectos de modernización y el *desempeño* de una implementación efectiva (Felcman y Blutman, 2011 y 2020).

Desde hace algunas décadas, parece renacer la confianza en el axioma original de la bondad tecnológica en los procesos de cambio organizacional. La potencia de las nuevas tecnologías y el acceso masivo que la ciudadanía tiene para su utilización serían (ahora sí) factor determinante en el éxito de los nuevos procesos de transformación: desarrollo de tecnologías de información y comunicación (TIC + IA), aplicaciones baratas y masivas, acceso relativamente generalizado a medios de comunicación, gobierno abierto y escrutinio (Oszlak, 2022; Campos Ríos, 2022 y 2025; Ramío, 2021, 2023; Blutman-Cao, 2023).

En definitiva, estamos ante transformaciones que requerirán intervenciones simultáneas vinculadas a la operación de variables organizacionales habitualmente no consideradas en estos procesos. En este caso, la cultura organizacional y el liderazgo. Dejaremos a considera-

ción del lector una profundización en artefactos, valores y tipos culturales, siguiendo la bibliografía recomendada. Nos concentraremos ahora con detalle en la dimensión más “invisible” de la cultura organizacional: las presunciones básicas.

Presunciones básicas

Tomando como punto de partida los aportes de Hofstede et al. (2010) y de Globe (2025, 2026), se identifica nueve presunciones básicas, cuyas definiciones y comportamientos típicos se presentan a continuación⁴. Estas presunciones básicas fueron las utilizadas en el caso.

1. Distancia de poder (Power Distance): Grado en que se acepta la desigualdad de poder y de autoridad.
2. Evitar la incertidumbre (Uncertainty Avoidance): Nivel de necesidad de reglas y estructuras para reducir la ambigüedad.
3. Colectivismo institucional (Institutional Collectivism): Grado en que las organizaciones promueven la acción colectiva y el bien común.
4. Colectivismo intragrupal (In-Group Collectivism): Nivel de lealtad, orgullo y cohesión hacia el grupo cercano (familia/equipo).
5. Igualdad de género (Gender Egalitarianism): Medida que reduce las diferencias de roles entre hombres y mujeres.
6. Asertividad (Assertiveness): Grado en que se valora la directividad, la competitividad y la confrontación.
7. Orientación al futuro (Future Orientation): Nivel de énfasis en la planificación y la visión a largo plazo.
8. Orientación al desempeño (Performance Orientation): Grado en que se recompensa la excelencia y los resultados.
9. Orientación humana (Humane Orientation): medida que valora el altruismo, la generosidad y el cuidado de los demás.

Cambio de la cultura organizacional: El rol del liderazgo

El liderazgo es un factor clave al operar sobre la cultura organizacional y, viceversa, los elementos de la cultura organizacional influyen directamente en los atributos del liderazgo y

4 Para mayores detalles se sugiere consultar Globe (2025)

su efectividad. Es una relación de interdependencia mutua. No desarrollaremos en profundidad los conceptos sobre liderazgo; a continuación se detallan seis tipos considerados para el caso (Globe, 2025).

1. Carismático: Inspira visiones y proyectos colectivos de futuro.
2. Orientado al equipo: Centrado en promover la cohesión, la cooperación y el desempeño colectivo.
3. Participativo: Involucra a otros en la toma de decisiones y en la distribución del poder.
4. Humano: Basado en el apoyo, la empatía y la preocupación por las personas.
5. Autónomo: Independiente, autosuficiente y con fuerte individualidad.
6. Autoprotectivo: Busca preservar el estatus, la seguridad y el control del líder.

Finalmente, es importante destacar el papel de los líderes del cambio. Ellos son moldeados por la cultura, pero al mismo tiempo tienen la capacidad de ser contraculturales y de generar los cambios requeridos a nivel sectorial y organizacional.

El caso que desarrollaremos a continuación considera la centralidad de ese rol para lograr que el Plan de Cambio Cultural sea efectivo y exitoso. En definitiva, el caso se basa en el cambio planificado de la cultura organizacional, siguiendo de manera simultánea y complementaria las dos estrategias ya mencionadas: a) innovación en los artefactos para el cambio de valores y presunciones básicas, y b) acción efectiva de los líderes en el proceso de cambio cultural.

Tecnologías y capacidades organizacionales la relación con el caso Chubut

El caso Chubut se inscribe en una corriente teórico-conceptual de investigación e intervención que entiende la transformación organizacional como el resultado de la interacción dinámica entre capacidades tecnológicas y organizacionales, más que como la consecuencia lineal de la incorporación de nuevas tecnologías. No se reduce la importancia de las tecnologías en la transformación del Estado, sino que se desplaza el foco hacia las condiciones organizacionales que hacen posible convertir su potencial en capacidades institucionales efectivas.

La expansión de las tecnologías digitales en los últimos años reforzó la centralidad de la tecnología como componente clave de los procesos contemporáneos de transformación

organizacional. En los ámbitos de la gestión pública, la consultoría estratégica y la administración de organizaciones complejas, estas tecnologías suelen presentarse como motores principales de la modernización, capaces de mejorar la eficiencia, acelerar la toma de decisiones e impulsar la innovación institucional. Esta perspectiva, denominada *solucionismo tecnológico*, remite a enfoques en los que la transformación organizacional se explica predominantemente por la incorporación de soluciones técnicas, atribuyendo a la tecnología un poder casi autosuficiente para el cambio organizacional (Brynjolfsson y McAfee, 2014; Westerman et al., 2014; Davenport, 2021).

Actualmente, surgen enfoques que no niegan la importancia de estas tecnologías, sino que cuestionan la creencia de que su simple introducción sea suficiente para explicar el cambio organizacional. Así, se observa un desplazamiento progresivo del foco analítico desde las herramientas tecnológicas hacia las condiciones organizacionales que posibilitan su apropiación efectiva. En esta línea, Carroll et al. (2023) sostienen que el desafío central de la investigación contemporánea ya no consiste en analizar la adopción de tecnologías digitales, sino en comprender cómo las organizaciones gestionan, sostienen y consolidan procesos de transformación que dependen de la interacción entre sistemas sociales y tecnológicos.

Este desplazamiento es particularmente visible en los estudios sobre la transformación digital. Leonardi y Neeley (2022) argumentan que la digitalización debe entenderse como un proceso de reorganización de las formas de coordinación, comunicación y toma de decisiones, más que como la mera incorporación de herramientas tecnológicas en estructuras preexistentes.

Un desarrollo similar se observa en la literatura sobre inteligencia artificial y automatización. Si bien se reconoce su potencial para ampliar la capacidad analítica y mejorar la toma de decisiones, diversos estudios señalan que dichos beneficios solo se materializan cuando las organizaciones desarrollan capacidades complementarias de gestión, aprendizaje y coordinación. Brynjolfsson (2024) sostiene que los efectos de productividad asociados a la inteligencia artificial dependen críticamente de inversiones paralelas en el rediseño organizacional, mientras que Davenport y Miller (2022) enfatizan que el valor de estas tecnologías emerge de su interacción con capacidades humanas y estructuras organizacionales adecuadas.

En este marco, se ha otorgado una creciente centralidad a las capacidades organizacionales, especialmente a la cultura y el liderazgo. Edmondson (2023) destaca la importancia de la seguridad psicológica como condición para el aprendizaje y la innovación en contextos de alta

complejidad. De manera complementaria, Schein y Schein (2021) sostienen que el liderazgo constituye un mecanismo fundamental para la construcción y el sostenimiento de culturas organizacionales capaces de afrontar procesos de cambio. Ibarra (2023), por su parte, enfatiza que la transformación organizacional requiere liderazgos capaces de generar nuevas narrativas de sentido, promover aprendizajes colectivos y legitimar la experimentación.

Una convergencia similar se observa en la literatura sobre la administración pública. La revisión sistemática realizada por Haug et al. (2024), basada en 164 estudios internacionales, identifica que los factores determinantes de la transformación digital en el sector público son principalmente organizacionales e institucionales: liderazgo, capacidades administrativas, coordinación interorganizacional y aprendizaje institucional.

El sistema de salud de Chubut

El Sistema de Salud Provincial de Chubut (SSP) y de la Secretaría de Salud (SS) de la Provincia de Chubut

Chubut es una provincia extensa con más de 224.000 km². Posee costa marítima al este y montañas al oeste con producción agrícola, ganadera y mineral en diferentes zonas de su territorio. La población de Chubut es de casi 600.000 habitantes, con aproximadamente 46.000 personas empleadas en el sector público. El sistema de salud público cuenta con 7300 empleados, entre personal médico, de enfermería, de otras ramas de la salud y administrativo.

El sistema público de salud se caracteriza por una amplia dispersión territorial, una baja densidad poblacional y una estructura organizada en distintos niveles de complejidad, que debe garantizar la cobertura sanitaria a lo largo de extensas distancias geográficas. Estas características generan desafíos en materia de coordinación, asignación de recursos y gestión organizacional, lo que otorga particular relevancia a los procesos de planificación estratégica y de cambio institucional impulsados en el período analizado.

El SSP del caso en estudio está compuesto por un conjunto de organizaciones de distintos niveles que se dividen en el sector público y el sector privado.

El sector público predomina en cuanto a recursos y a la prestación de servicios. Está compuesto por cinco hospitales cabecera de gran complejidad, varias decenas de hospitales de mediana complejidad y centros de salud locales ubicados en el territorio, con personal de salud que cubre la mayoría de las especialidades médicas.

Adicionalmente al sector público y de manera complementaria, existe un sector privado integrado por clínicas y sanatorios ubicados en las principales ciudades de la zona.

Entre otros actores, encontramos el Ministerio de Salud Nacional y el Provincial, las Secretarías de Salud de los municipios de la provincia, gremios de empleados, asociaciones médicas y de salud en general, asociaciones de medicina prepaga, agrupaciones de laboratorios, cooperadoras, PAMI (obra social para jubilados y pensionados), la Superintendencia de Servicios de Salud, otros ministerios provinciales, organismos e instituciones, entre otros.

Estrategia para el cambio: las relaciones encadenadas

La estrategia de abordaje sigue los conceptos desarrollados en los puntos anteriores. La idea central fue proponer un cambio sectorial en el sistema de salud provincial (SSP), utilizando como herramienta un Plan Estratégico Participativo (PEPS) para el período 2025-2035.

Dicho plan tiene diferentes capítulos, uno de los cuales se refiere a cambios requeridos a nivel organizacional dentro de la Secretaría de Salud (SS) para acompañar los cambios a nivel del SSP. Esto último orientó cambios en el subsistema técnico (diseño organizacional, innovación en tecnologías centrales, innovación en tecnologías de gestión) y en el subsistema social, con énfasis en la cultura organizacional (artefactos y acciones de los líderes para el cambio) y en el liderazgo. El Plan de Cambio Cultural (PCC) incluye la innovación en artefactos culturales y la promoción de la acción efectiva de los líderes para impulsar ese cambio.

A continuación se muestra una figura que destaca el concepto de “relaciones encadenadas” mencionado al comienzo de este trabajo y que ordena la lógica de conceptos y procesos. El PEPS orienta la formulación del PCC (nuevos artefactos culturales). Esto orienta la formación de líderes para la instalación efectiva de dichos artefactos y el cambio cultural mediante la transformación de valores y presunciones básicas (veremos esta modelización teórica de manera práctica más adelante).

A partir de lo anterior, el liderazgo efectivo promoverá cambios en la cultura, y los cambios permitirán alcanzar los objetivos planteados en el PEPS.



Figura 1. Relaciones encadenadas

Fuente: elaboración propia

Profundizando en lo mencionado anteriormente, el concepto de relaciones encadenadas, que involucra la planificación estratégica participativa, la cultura organizacional y el liderazgo, surge en un marco reciente que combina la literatura sobre transformación organizacional, los estudios sobre capacidades estatales y los enfoques sociotécnicos del cambio. Este enfoque parte de una crítica a los modelos tecnocéntricos o de “solucionismo tecnológico”, que sostienen que la incorporación de tecnologías es suficiente para transformar una organización. Sin embargo, la investigación actual en administración pública y transformación digital demuestra de manera consistente que los resultados del cambio dependen significativamente de capacidades organizacionales como la cultura, el liderazgo, la coordinación interinstitucional, el cambio organizacional integral y el aprendizaje institucional (Haug et al., 2024; van Roekel et al., 2025;; Schein y Schein, 2017; Mergel et al., 2019).

Sobre esta base, el concepto de relaciones encadenadas propone una nueva mirada del vínculo entre la planificación estratégica, la cultura organizacional y el liderazgo como un sistema bidireccional de coconstitución. En una primera dimensión, correspondiente al diseño estratégico, la planificación participativa establece un horizonte normativo del cambio (*to be*), que incluye explícitamente la definición del estado deseado de la cultura organizacional y del liderazgo requerido. Este enfoque se alinea con la idea de integrar las capacidades organizacionales en el diseño de estrategias de transformación en el sector público (van Roekel et al., 2025; Haug et al., 2024).

En una segunda dimensión, correspondiente a la implementación, se configura una dinámica recursiva en la que el liderazgo actúa como un mecanismo de transformación cultural. A través de prácticas de conducción, comunicación estratégica y aprendizaje organizacional, el liderazgo contribuye a modificar patrones culturales existentes (*as is*), mientras que la transformación cultural habilita la consolidación de comportamientos organizacionales coherentes con los objetivos estratégicos definidos. Este enfoque es coherente con la naturaleza no lineal y adaptativa de los procesos de transformación institucional (Vial, 2019).

El componente metodológico del modelo se expresa en la centralidad del diagnóstico organizacional como parte constitutiva del encadenamiento. Una vez definido el estado deseado (*to be*) mediante una planificación estratégica participativa, se construye el estado actual (*as is*) mediante un proceso de indagación empírica basado en múltiples técnicas.

A continuación, desarrollaremos cada uno de los tres elementos conceptuales que componen las relaciones encadenadas.

Plan Estratégico Participativo (PEPS)

El PEPS se elaboró siguiendo el diseño de las dos lógicas/racionalidades descriptas más arriba: la metodológica y la participativa. Se utilizó una variante metodológica destinada a producir primeras versiones a partir de las cuales se promovió la participación de todos los actores involucrados. Dicha variante se denominó “Lineamientos para la elaboración de un PEPS” y, mientras los actores participaban en los diferentes procesos y actividades para validar los lineamientos (eventualmente mejorarlos), este procedimiento fue acortando los plazos y sirvió de guía para el diseño del PCC.

De esta forma se definieron la visión, la misión y los valores, para luego identificar los ejes y objetivos estratégicos (OE) y los ejes programáticos con sus correspondientes Programas de Transformación (PT) (véanse la Figura 3 y las Tablas 1 y 2). La lógica de vinculación entre OE y PT fue de tipo matricial, bajo el supuesto de que la operación efectiva de los PT tendría un impacto en los OE.

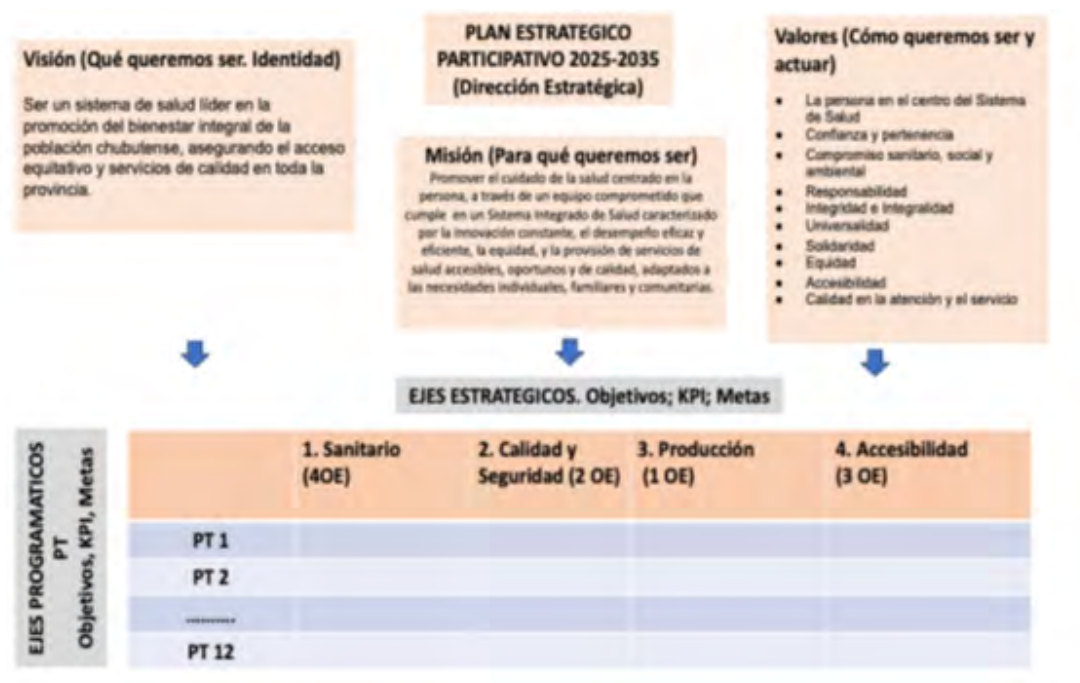


Figura 2. Lineamientos del Plan Estratégico Participativo Salud

Fuente: Elaboración propia

Veremos de manera sintética cómo se aplica el modelo conceptual en un esquema fáctico que orienta transformaciones ordenadas mediante ejes, objetivos y programas de transformación. De esta forma, el modelo presentado más arriba se traduce en un esquema claro para la implementación de un Plan Estratégico Participativo (PEPS) y de un PCC que lo acompaña. Todo ello, en el marco de un sector salud en el que interactúan múltiples actores y de una Secretaría de Salud considerada un sistema sociotécnico.

Se puede ver esto en las tablas 1 y 2, donde se resumen los ejes, los Objetivos Estratégicos (OE) y los Programas de Transformación (PT).

Tabla 2. Síntesis de Ejes y Objetivos Estratégicos (OE)⁵

1. Eje estratégico sanitario
• OE 1.1: Promover la participación activa de la comunidad.
• OE 1.2: Disminuir la prevalencia y complicaciones de eventos no transmisibles.
• OE 1.3: Prevenir y controlar la propagación de eventos transmisibles.
• OE 1.4: Desarrollar capacidades de respuesta y prevención.
2. Eje estratégico de calidad y seguridad del paciente.
• OE 2.1: Fortalecer la calidad y la seguridad del paciente.
• OE 2.2: Asegurar los más altos niveles de calidad y seguridad.
3. Eje estratégico de producción
• OE 3.1: Potenciar la capacidad productiva en la prestación de servicios de salud.
4. Eje estratégico de accesibilidad
• OE 4.1. Generar facilidad de acceso a los diferentes efectores del sistema de salud.
• OE 4.2. Fortalecer los diferentes mecanismos con que cuenta el sistema de salud.
• OE 4.3. Implementar un sistema de control y seguimiento de los tratamientos sanitarios.

Fuente: elaboración propia con base en la información proporcionada por la Secretaría de Salud de Chubut (2025).

Tabla 3. Síntesis de los programas de Transformación (PT)

• Sistema técnico
<u>Tecnologías centrales</u>
1. Fortalecimiento sanitario.
2. Fortalecimiento de la producción.
3. Calidad y seguridad.
• <u>Tecnologías de gestión</u>
4. Diseño organizacional.
5. Modernización de la atención hospitalaria.
6. Transformación digital: digitalización administrativa y reingeniería de procesos.
7. Sistema estadístico.
8. Modernización de la gestión de recursos humanos.
• Sistema social
9. Cultura organizacional.
10. Accesibilidad.
11. Sistema económico
12. Sistema institucional

Fuente: elaboración propia con base en la información proporcionada por la Secretaría de Salud de Chubut.

Tanto los OE como los PT (tablas 1 y 2) se operacionalizaron a partir de indicadores clave de desempeño (*key performance indicators/KPI*) y metas. La diferencia (brecha) identificada entre las metas y la situación actual dio origen a la formulación de políticas, programas y acciones destinados a reducirla.

⁵ Por cuestiones de espacio se sintetizan las tablas 1 y 2 las que se pueden véase ampliadas en <https://docs.google.com/presentation/d/12UfMrMoKjiApV5i55Syf6uu3OFFa0491/edit?slide=id.p28#slide=id.p28>

Vemos aquí varios elementos instrumentales que luego sirvieron de orientación para el PCC.

- a. El PEPS ya distingue el concepto de programas de transformación, haciendo referencia a la innovación en materia de artefactos, que incluye tecnologías centrales y tecnologías de gestión. Como ya se mencionó, el PEPS es un instrumento que promovió simultáneamente el cambio tanto en el Sistema de Salud Provincial (SSP) como en la Secretaría de Salud (SS).
- b. El PEPS también incluye un programa específico de transformación para la cultura organizacional y el liderazgo. Esos lineamientos fueron posteriormente tenidos en cuenta para la elaboración del PCC.
- c. La matricialidad de objetivos estratégicos y programas de transformación orienta, en particular, uno de los PT más innovadores en tecnologías de gestión, al utilizar el concepto de matricialidad para el diseño organizacional de la SS. En este sentido, se definieron Áreas Programáticas Territoriales (APT), a las que se les asignó la responsabilidad de cumplir con los OE. Luego, se asignaron responsabilidades para poner en marcha los PT en diferentes direcciones de la SS. El cruce de ambos criterios de división del trabajo da origen a una estructura matricial que potencia sinérgicamente la labor de APT y PT, asegurando que los PT se ejecuten eficaz y eficientemente en todo el territorio provincial.
- d. Este nuevo diseño organizacional requirió la redefinición del ámbito de influencia e impacto del PCC, de manera diagonal, en términos de APT y PT. Se puede ver esto en la figura siguiente.



Figura 3. Impacto del Plan de Cambio Cultural

Fuente: Elaboración Propia

Plan de Cambio Cultural (PCC): innovación en artefactos culturales y liderazgo para el cambio

El PCC siguió los desarrollos que vimos en el apartado sobre marcos conceptuales y utilizó, para su diseño, una estrategia dual: a) promover el cambio cultural a partir de la innovación en los artefactos y, al mismo tiempo, b) apelar a la labor de líderes para el cambio, cuya misión principal era asegurar la efectividad de la innovación de artefactos e impulsar un cambio en valores, modelos de gestión y presunciones básicas.

Fue importante establecer con claridad el diagnóstico e identificación de brechas entre la cultura existente y la cultura requerida para, con base en ello, determinar políticas de intervención cultural. La cultura requerida no implica un modelo único o idealizado, sino un conjunto de orientaciones consideradas funcionales para sostener los objetivos estratégicos definidos colectivamente.

Para identificar la cultura existente, se realizó una encuesta para mapear presunciones básicas y estilos de liderazgo vigentes en la Secretaría de Salud (SS). La encuesta se complementó con otros instrumentos ya descriptos.⁶

⁶ Para más información sobre la encuesta y resultados: la encuesta es esta https://docs.google.com/forms/d/1CjVkaDGs_MnGuLC6Sfxv0-OfzdtARW_hg1kxow6lusk/edit y https://8matxh-leandro-olivo.shinyapps.io/visualizacion_chubut/

Se tomó como universo al conjunto de trabajadores de la SS, con 350 respuestas de una muestra aleatoria que abarcó todo el territorio de la provincia y caracterizó a la población encuestada en función de profesiones, sexo, edad, nivel educativo y posición jerárquica, entre otras variables demográficas.

La encuesta obtuvo 350 respuestas de una población de 7300 empleados correspondientes a una muestra aleatoria de trabajadores de la organización, representativa de las distintas áreas territoriales y caracterizada según variables demográficas y ocupacionales. Entre las principales pueden señalarse:

- Edad: El 29 % tiene 40 años o menos, el 43 % tiene entre 41 y 50 años, y el 28 % tiene 51 años o más.
- Sexo: El 28 % son hombres y el 72 % son mujeres.
- Perfil educativo: El 69 % tiene educación universitaria, mientras que el 31 % tiene educación secundaria o primaria.
- Antigüedad en la organización: El 65 % tiene más de 11 años en la organización y el 35 % tiene menos de 11 años.

Complementariamente, se realizaron 28 entrevistas a informantes calificados, seleccionados por su rol de referentes en diversas áreas⁷. Adicionalmente, se emplearon otras técnicas de indagación cualitativa para contrastar los resultados obtenidos y profundizar en el análisis de las características culturales de la organización, incluidos eventos con personal del sistema sectorial y de la propia secretaría, a fin de identificar las brechas existentes entre la cultura vigente y aquella considerada necesaria para acompañar el proceso de transformación institucional.

Solo como referencia principal, a continuación se presenta el mapa de presunciones básicas de la población general encuestada, desagregado por antigüedad, nivel jerárquico y nivel educativo.

7 Véase detalle de la entrevista en: <https://docs.google.com/document/d/1SkpgzG9Bzzn3sA8VlJ6Ljh5Qs-vOoYevL/edit>



Figura 4 . Presunciones básicas.

Fuente: Elaboración Propia

Los hallazgos permiten apreciar similitudes culturales tanto entre edades como entre niveles jerárquicos y educativos. Es posible afirmar esto en función de lo que conceptualmente denominamos estructura del inconsciente colectivo, entendiéndose por tal el conjunto interrelacionado de creencias, actitudes y pensamientos mediante los cuales las colectividades y sus individuos componentes interpretan el mundo y actúan.

Considérese el concepto de estructura como interrelación de los elementos componentes de un conjunto: alude no a gradientes, sino a relaciones entre conceptos; en este caso, las presunciones básicas estudiadas. Gráficamente pueden verse similitudes (estructuras similares) en cuanto a dichas relaciones, aunque al mismo tiempo aparezcan ciertas diferencias de grado, muy especialmente por nivel educativo, donde se observan potenciadas en grados, casi todas las presunciones básicas relativas a los niveles educativos más altos.

Así, en los niveles educativos más altos se evidencia una mayor orientación al futuro, a la performance, a lo humano, al trabajo colectivo y al orgullo de pertenencia, junto con una menor distancia de poder. Esto indicaría una mejor predisposición de los niveles educativos más altos hacia culturas de tipo integrativo, orientadas simultáneamente hacia los resultados y la gente. Lo interesante es también observar que, esta misma predisposición está presente en los demás niveles, con similar estructura de presunciones, aunque en grados más bajos. Al mismo tiempo, debe resaltarse que los resultados obtenidos muestran niveles muy bajos de asertividad, de manera generalizada en todas las poblaciones, lo cual representaría una dificultad a la hora de instalar culturas que requieren diálogo franco y abierto para favorecer el aprendizaje y promover el cambio de prácticas, valores y creencias.

Todo lo anterior puede indicar la conveniencia de preferir la selección de líderes para el cambio en los segmentos más altos del nivel educativo, aun teniendo en cuenta las limitaciones antes aludidas, que deberían ser superadas mediante el proceso de formación de líderes ya mencionado. También puede esperarse una intervención en la adhesión a los procesos de cambio de valores y presunciones básicas por parte del resto de la población, dadas las similitudes ya señaladas en la estructura del inconsciente colectivo.

Resultados más relevantes

El análisis documental, la encuesta sobre cultura organizacional y liderazgo, y las entrevistas con informantes calificados permitieron identificar un conjunto de hallazgos convergentes acerca de la relación entre la planificación estratégica participativa, el cambio cultural y el liderazgo en el proceso de transformación del sistema de salud de la provincia de Chubut.

En primer lugar, el análisis documental del PEPS, del PCC y de los restantes instrumentos de gestión mostró que el proceso de transformación fue concebido desde una lógica integral, articulando intervenciones en el subsistema técnico —nuevas tecnologías, rediseño organizacional e instrumentos de gestión— con acciones orientadas al subsistema social, en particular la cultura organizacional y el desarrollo del liderazgo. Esta articulación permitió estructurar una estrategia coherente entre los objetivos sectoriales y organizacionales.

En segundo lugar, los resultados de la encuesta permitieron identificar una brecha significativa entre la cultura organizacional existente y la requerida para acompañar el proceso de transformación. Entre los principales hallazgos se observaron patrones culturales asociados a la rigidez organizacional, al trabajo predominantemente individual, a una orientación de corto plazo y a estilos de liderazgo poco participativos, mientras que la cultura requerida se vinculó con mayores niveles de flexibilidad, trabajo colaborativo, orientación al desempeño y al futuro, cercanía con la autoridad y liderazgo inspirador y participativo.

En tercer lugar, las entrevistas y otras técnicas cualitativas permitieron contrastar y profundizar en estos resultados, identificando tanto oportunidades como restricciones para la implementación del proceso de cambio. La evidencia recogida mostró avances en la coordinación entre áreas, en la incorporación de prácticas participativas y en la alineación de objetivos organizacionales, aunque también persistieron resistencias asociadas a patrones burocráticos preexistentes y a las dificultades propias de la adaptación a nuevos esquemas de gestión.

Considerados en conjunto, los resultados sugieren que la implementación de procesos de transformación en organizaciones públicas complejas se fortalece cuando la planificación estratégica, el cambio cultural y el liderazgo operan de manera articulada siguiendo el concepto de re-

laciones encadenadas. La evidencia obtenida indica que estas dimensiones no actúan de forma aislada, sino que se relacionan de manera interdependiente, lo que condiciona las posibilidades de implementación efectiva de las políticas públicas y proporciona el fundamento empírico para el modelo de relaciones encadenadas desarrollado en este trabajo.

Dicho todo lo anterior, surge un interrogante básico: ¿la cultura sostenida por los miembros de una organización debe aceptarse como la cultura requerida para un cambio cultural? No debería ser así en general y no parece ser el caso de la SS, donde se observa que una buena parte de las presunciones básicas no supera en promedio poblacional un grado 5 (valor que equivale a un grado 7 en escala decimal). Esta cuestión es más crítica en presunciones como la asertividad, donde el promedio está cerca de 3 (grado 4 en la escala decimal).

Resumiendo, la cultura requerida para el proyecto de cambio organizacional ya descrito requiere de mayor fortaleza en una buena parte de las presunciones básicas estudiadas. De lo contrario se corre el riesgo de repetir los viejos errores: modificaciones en el sistema técnico no sostenidas por el sistema social. Un resumen del diseño de la cultura requerida se presenta en la Tabla 4.

Adicionalmente y mediante otras técnicas de indagación, se realizó un mapeo de presunciones básicas existentes (as is) a fin de compararlas con el mapa de presunciones básicas requeridas ya descrito (to be), e identificar de esta forma la brecha entre to be y as is: la cultura que tenemos vs. la cultura que queremos, o para decirlo con más precisión, la cultura que se requiere para acompañar al plan de transformación. Pueden verse los resultados en la tabla 4.

Tabla 4. Cultura existente y requerida

	Qué cultura tenemos	Qué cultura queremos
Alineada a Objetivos	Sin rumbo aparente; con rumbo poco definido/difuso	Orientada a los objetivos y metas del Plan Estratégico de Salud (o sus lineamientos LPEP).
Artefactos	Predominantemente burocráticos, procedimentales, normativos.	Diseñados para producir cambios en valores laborales, modelos culturales y presunciones básicas según se detalla en los puntos siguientes
Valores Laborales	Predominantemente básicos y sociales	Predominantemente de autorrealización y de reconocimiento
Modelo Cultural	Predominantemente anómico, apático y paternalista	Predominantemente integrativo

	Qué cultura tenemos	Qué cultura queremos
Presunciones Básicas	• Lejanía de la autoridad • Rigidez • Trabajo individual • No igualitaria • No asertiva • Poco orientada al desempeño • Coyuntural • Poco Humana • No orgullosa de si misma	• Cercanía con la autoridad • Flexible • Trabajo individual y colectivo • Igualitaria • Asertiva • Orientada a la Performance • Orientada al Futuro • Humana • Orgullosa de sí misma
Sistema de Reconocimiento	Basado en criterios paternalistas.	Basado en criterios meritocráticos, equitativos y equilibrados.
Liderazgo	Autónomo, poco inspirador, no participativo	Inspirador y participativo

Fuente: Elaboración propia

Los 10 artefactos clave para el cambio de la cultura organizacional

Se seleccionaron 10 artefactos clave para promover el cambio de la cultura organizacional y reducir de esta forma la brecha entre la cultura requerida y la cultura existente. Complementariamente, se diseñó un programa de formación de líderes cuya misión era asegurar la efectividad en la implementación de los artefactos y promover el cambio de valores y presunciones básicas. A efectos prácticos, dicho programa se incluyó entre los artefactos seleccionados. Veamos a continuación una figura que muestra los 10 artefactos y su vinculación con una racionalidad que les da sentido de conjunto e integra los artefactos entre sí.

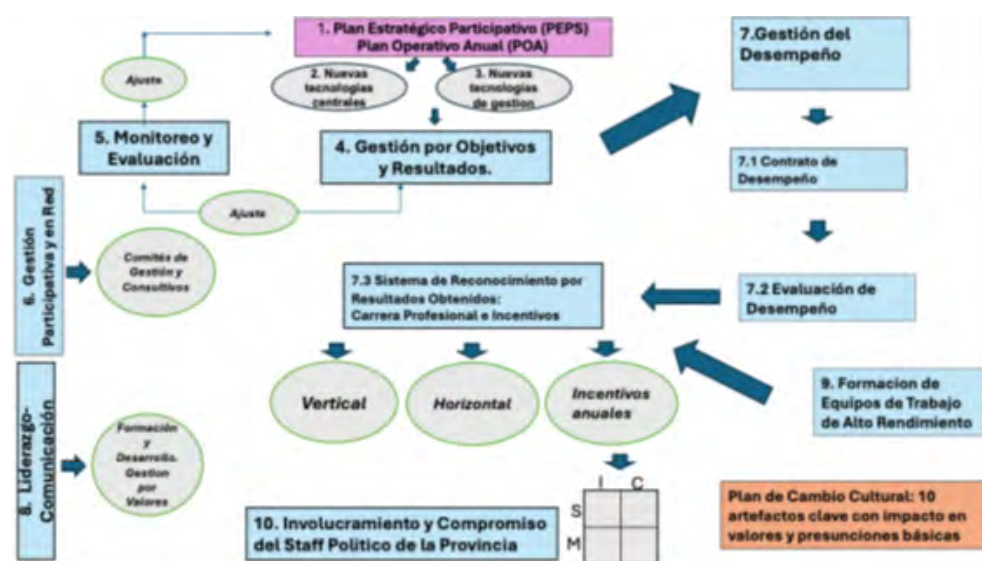


Figura 5 . Artefactos culturales

Fuente: elaboración propia

Detallamos ahora en breve síntesis una descripción de cada uno de los artefactos utilizados:

I. Planificación.

1. Plan estratégico participativo sectorial del Sector Salud 2025-2035 (PEPS). Desarrollado antes como instrumento de cambio sectorial y organizacional; ahora considerado, además, un artefacto de cambio cultural.
2. Planificación operativa. Plan Operativo Anual (POA). Elaborado con base en el despliegue anual de metas del PEPS correspondiente a un año determinado. En este caso, fue el POA 2025.

II. Implementación efectiva de nuevas tecnologías centrales

1. Telemedicina.
2. Equipamiento de última generación.

III. Implementación de un nuevo diseño organizacional y nuevas tecnologías de gestión.

1. Áreas Programáticas Territoriales (APT). Se constituyeron cuatro APT.
2. Áreas de la Administración Central de la SS a cargo de los Programas de Transformación (PT). Dichos programas fueron detallados en puntos anteriores.
3. Organización Matricial. Detallada en puntos anteriores.
4. Nuevas tecnologías de gestión.

IV. Gestión por objetivos y resultados. Artefacto mediante el cual la gestión de la SS se impulsa y luego se evalúa en función de la brecha existente entre objetivos, KPI, metas anuales y resultados obtenidos. Los objetivos son individuales y colectivos (por equipos de trabajo).

V. Sistema de Monitoreo y Evaluación. Orientado a medir periódicamente las brechas entre objetivos y resultados y a evaluarlas según distintos modelos explicativos, a fin de minimizarlas en periodos posteriores.

VI. Gestión participativa.

1. Comités de gestión. Destinados a involucrar y comprometer a distintos integrantes de la SS en la gestión, mediante su participación informativa y consultiva.
2. Comités consultivos. Destinados a involucrar y comprometer a diferentes actores del SSP en la gestión, mediante la participación informativa y consultiva.

VII. Gestión del desempeño.

1. Contrato de desempeño. Establece objetivos a cumplir en un período anual.
2. Evaluación de desempeño. Identifica las brechas entre los objetivos fijados y los resultados obtenidos, evalúa dichas brechas y establece acciones acordadas entre el supervisor y el supervisado para reducirlas.
3. Sistema de reconocimiento por resultados obtenidos.

Incentivos: materiales/simbólicos e individuales y colectivos.

- a. Carrera horizontal con progreso laboral en función del desempeño acumulado a lo largo del tiempo, junto con otros aspectos que favorezcan el sendero de crecimiento horizontal; p. ej., formación. La idea central es que se puede crecer a lo largo de toda una vida laboral sin que ello implique necesariamente asumir roles de jefatura. En este sentido, se puede apelar a la ya conocida frase: “se puede ser el mejor de los médicos sin tener habilidades de supervisión”. Ese desempeño de excelencia debe ser reconocido mediante una carrera horizontal.
- b. Carrera vertical con progreso laboral en la medida en que se demuestren conocimientos, aptitudes, actitudes y habilidades de supervisión y liderazgo.

VIII. Renovación del liderazgo.

1. Formación de líderes para el cambio. A desarrollarse mediante diversas acciones: formación tradicional, *coaching*, *mentoring*, aprendizaje en el campo (*learning by doing*), etc.
2. Comunicación. Los líderes deben cumplir con un objetivo central en el desempeño de su rol: la comunicación. De la misma manera, habrá formación en la materia.

IX. Formación de equipos de trabajo de alto rendimiento. Se constituirán equipos de trabajo de alto rendimiento. Habrá formación específica para ello.

X. Involucramiento y compromiso del staff político de la Provincia. Central para la validación de todo lo anterior.

Conclusiones

Los análisis realizados permiten afirmar que la planificación estratégica participativa, cuando se articula con un enfoque de cambio cultural y desarrollo del liderazgo, constituye una herramienta eficaz para promover transformaciones en sistemas públicos complejos, tanto

en sus dimensiones sectoriales como organizacionales. El caso del Sector Salud de Chubut muestra que no solo es necesario ordenar el juego social a nivel sectorial, sino que además se debe intervenir a nivel organizacional (Secretaría de Salud); esto, a su vez, requiere operar sobre el subsistema técnico —mediante nuevas tecnologías y rediseños organizacionales— y, simultáneamente, sobre el subsistema social, en particular, la cultura organizacional. En este sentido, la cultura actúa como variable mediadora clave entre el diseño de políticas y su implementación efectiva.

La evidencia obtenida dentro de los alcances propios de un estudio de caso pone de relieve que el cambio cultural en una organización no es solo un proceso espontáneo, sino que puede ser inducido de manera planificada mediante dos mecanismos complementarios: la innovación en artefactos organizacionales y la acción deliberada de los líderes para el cambio. La combinación de ambos permite incidir progresivamente en valores, modelos de gestión y presunciones básicas, generando condiciones más favorables en el “inconsciente colectivo organizacional” para la adopción de nuevas prácticas y su alineación con los objetivos estratégicos. La noción de “relaciones encadenadas” entre planificación, cultura y liderazgo ofrece, en este marco, un esquema analítico útil para comprender cómo se estructuran y se potencian estos procesos.

Cabe aclarar que en las diferentes etapas se observaron avances en la coordinación entre áreas programáticas, la incorporación de prácticas participativas y la alineación de objetivos organizacionales, aunque también hubo resistencias vinculadas a patrones burocráticos previos y dificultades de adaptación al nuevo esquema matricial. La encuesta y las entrevistas con informantes calificados también pusieron de manifiesto dichas resistencias.

El PCC implicó un gran esfuerzo en materia de diseño, involucramiento y compromiso de los actores participantes, especialmente de quienes desempeñaban roles clave en la SS. Todavía se requieren varios ajustes y nuevos intentos. Existieron avances en materia de innovación en tecnologías centrales, tecnologías de gestión y diseño organizacional innovador, dentro de un marco conceptual consistente, una racionalidad metodológicamente fundada y un modelo factible de implementar que le da robustez al proceso. Hay tareas pendientes en cuanto al diseño e implementación de algunos artefactos culturales y en lo relativo al involucramiento, el compromiso y la formación de líderes para el cambio.

El trabajo no propone únicamente un nuevo instrumento de gestión, sino una forma de comprender la implementación de políticas públicas desde la interacción entre planificación, cultura organizacional y liderazgo, sugiriendo que esa interacción, no opera como un conjun-

to de variables independientes, sino como un sistema de relaciones encadenadas, donde el desarrollo de una dimensión condiciona y potencia el desempeño de las restantes durante los procesos de implementación, constituyéndose en un mecanismo relevante para fortalecer los procesos de implementación de políticas públicas en organizaciones estatales complejas. No obstante, también plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de estos procesos y la necesidad de profundizar en nuevos estudios que permitan evaluar sus resultados a mediano y largo plazo.

Referencias

- Blutman, G., y Cao, H. (2019). *El futuro del Estado en la Argentina: Escenarios en disputa hacia el 2030*. Edicon.
- Blutman, G., y Cao, H. (2023). *Materia Estado: El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Brynjolfsson, E. (2024). *The AI economy: Work, wealth, and welfare in the age of intelligence*. W. W. Norton.
- Brynjolfsson, E., y McAfee, A. (2014). *The second machine age*. W. W. Norton.
- Campos Ríos, M. (2022). *El Estado en la era meta: Del Estado inteligente al Estado inmersivo*. CLAD.
- Campos Ríos, M. (2025). *Inteligencia artificial y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. SELA–CLAD.
- Carroll, N., Hassan, N. R., Junglas, I., Hess, T., y Morgan, L. (2023). Transform or be transformed: Managing digital transformation. *European Journal of Information Systems*, 32(3), 1–15.
- Chhokar, J. S., Brodbeck, F. C., y House, R. J. (Eds.). (2007). *Culture and leadership across the world: The GLOBE book of in-depth studies of 25 societies*. Lawrence Erlbaum Associates.
- Davenport, T. H. (2021). *All-in on AI*. Harvard Business Review Press.
- Davenport, T. H., y Miller, S. (2022). *Working with AI*. MIT Press.
- Denison, D. R. (1991). *Cultura corporativa y productividad organizacional*. Legis.
- Edmondson, A. C. (2023). *Right kind of wrong*. Atria Books.
- Emery, F. E. (1959). *Characteristics of socio-technical systems* (Document No. 527). Tavistock Institute.
- Felcman, I., Blutman, G., y Méndez Parnes, S. (2002). *Cultura organizacional en la administración pública argentina*. Ediciones Cooperativas.
- Felcman, I., y Blutman, G. (2011). *Nuevos modelos de gestión pública: Cultura, liderazgo y tecnologías de gestión después del “big bang” paradigmático*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRLFel-

- cman, I., y Blutman, G. (2020). Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, (18).
- Felcman, I., Blutman, G., Bobeck, P., González, I., y Velázquez, R. (2017). *Planeamiento estratégico participativo: Concepto, metodología e instrumentos*. UBA-FCE.
- Giorgetti, G. E., Moreno, D., y Ugalde, D. F. (2025). Ecosistemas digitales: La revolución silenciosa del Estado abierto. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (93), 96–129. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n93.a460>
- GLOBE Project. (2025). *Encuesta global sobre cultura, liderazgo y construcción de confianza*. <https://globeproject.com/about.html>
- GLOBE Project. (2026). *Cultural norms of the world: The GLOBE study of 144 societies* [Manuscrito en preparación].
- GLOBE Research Project. (2023). *GLOBE project overview and publications*. <https://www.globeproject.com>
- Haug, N., Dan, S., y Mergel, I. (2024). Digitally induced change in the public sector: A systematic review. *Public Management Review*, 26(7), 1963–1987.
- Hofstede, G. (1980). *Culture's consequences*. Sage.
- Hofstede, G., Hofstede, G. J., y Minkov, M. (2010). *Cultures and organizations: Software of the mind* (3rd ed.). McGraw-Hill.
- Ibarra, H. (2023). *Act like a leader, think like a leader*. Harvard Business Review Press.
- Korma, M., Kolloju, N., Reddy Kummitha, H., y Kareem, A. (2022). Impact of organizational culture on organisational performance: A study on the employees in educational institutions. *Business Systems Research*, 13(1), 138–155. <https://doi.org/10.2478/bsrj-2022-0009>
- Leonardi, P. M., y Neeley, T. B. (2022). *The digital mindset*. Harvard Business Review Press.
- Matus, C. (1983). Planeación normativa y planeación situacional. *El Trimestre Económico*, 50(199).
- Mazzucato, M., y Kattel, R. (2026). *Market-shaping states: A new theory of public sector capacities and capabilities* (IIPP Working Paper WP 2026-03). UCL Institute for Innovation and Public Purpose.
- Mergel, I., Edelmann, N., y Haug, N. (2019). Defining digital transformation. *Government Information Quarterly*, 36(4), Article 101385.
- North, D. C. (2010). *Understanding the process of economic change*. Princeton University Press.
- Oszlak, O. (2022). Perspectivas del Estado abierto en la era exponencial, a la luz de la experiencia latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (82). <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n82.a284>

- Parano, M. (2026). Capacidades de innovación pública: Una revisión sistematizada. *European Public y Social Innovation Review*, 11, Article 2445. <https://doi.org/10.31637/epsir-2026-2445>
- Porter, M. E. (1985). *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. Free Press.
- Ramió, C. (2021). *Innovación pública en Iberoamérica: Presente y tendencias de futuro*. CLAD.
- Ramió, C. (2023). *La inteligencia artificial en la administración pública*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Schein, E. H. (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo*. Plaza y Janés.
- Schein, E. H., y Schein, P. (2021). *Humble leadership*. Berrett-Koehler.
- Secretaría de Salud de Chubut. (2025). *Secretaría de Salud de Chubut*. <https://secretariadesalud.chubut.gov.ar/>
- Sena, A. R. C. P., Thiago, F., y Meira de Vasconcelos, A. (2024). Innovation culture in public organizations: A systematic literature review. *Future Studies Research Journal: Trends and Strategies*, 16(1), Article e821.
- Trist, E. L., y Bamforth, K. W. (1951). Some social and psychological consequences of the longwall method of coal-getting. *Human Relations*, 4(1), 3–38.
- van Roekel, H., Branderhorst, M., Tummers, L., y Meijer, A. (2025). Digital transformation leadership: A public value-centered measurement scale. *Government Information Quarterly*, 42(4), Article 102091.
- Vial, G. (2019). Understanding digital transformation. *The Journal of Strategic Information Systems*, 28(2), 118–144.
- Westerman, G., Bonnet, D., y McAfee, A. (2014). *Leading digital*. Harvard Business Review Press.

Sobre los autores

Gustavo Blutman

Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires (CIAP/FCE/UBA). Profesor titular regular de la UBA. Licenciado en ciencia política y sociología. Magíster en Administración Pública, doctor y posdoctor en Ciencias Económicas por la UBA. Autor de numerosas publicaciones sobre el Estado, la Administración Pública y las Políticas Públicas. Ha trabajado profesionalmente en varios proyectos de planeamiento estratégico y de prospectiva.

Isidoro Felcman

Licenciado en Administración y contador público por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE/UBA), con un doctorado en Ciencias Económicas por la misma institución. Trabaja como profesor consultor en la FCE/UBA y dirige el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de esa facultad. Es coinvestigador en Globe (www.globeproject.com) y actúa como director y consultor en proyectos de Planificación Estratégica Participativa y Desarrollo Organizacional para organizaciones tanto públicas como privadas. Además, ha publicado varios libros y artículos relacionados con su campo de especialización.

Cómo citar este artículo:

Blutman, G., y Felcman, I. (2026). Planificación estratégica participativa, cambio cultural y liderazgo: Salud – Chubut - Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 33-66. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a600>



Mobilizações sociais e crise das políticas públicas: possibilidades e limites da resistência democrática

Movilizaciones sociales y crisis de las políticas públicas: posibilidades y límites de la resistencia democrática

Social mobilizations and the crisis of public policies: Possibilities and limits of democratic resistance

Recibido: 08/07/2026 - Aceptado: 11/08/2026

**Valter Geronimo Camilo
Junior**

Doutorando em Direito
Universidade de Brasília
valtergeronimocamilo@gmail.com
[https://orcid.
org/0009-0003-4596-3265](https://orcid.org/0009-0003-4596-3265)

Artigo de reflexão

Trabalho realizado com o apoio do Programa de Excelência Acadêmica, instituído pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Brasil.

Resumo

Este artigo de reflexão analisa o papel das mobilizações sociais como instrumentos de resistência democrática diante da crise e do desmantelamento das políticas públicas contemporâneas. Em contextos de erosão institucional e autocratização, governantes eleitos utilizam táticas graduais para fragilizar os canais de diálogo e de representação coletiva. A asfixia orçamentária e a desestruturação administrativa do amparo social são interpretadas como estratégias de contenção da dissidência, hipótese confrontada com explicações concorrentes: a captura do Estado por elites econômicas, a lógica de acumulação e os autoritarismos que expandem seletivamente a proteção social. Mediante revisão bibliográfica qualitativa de tipo narrativo, com critérios explícitos

de busca, seleção e análise temática de 65 obras publicadas entre 1971 e 2026, examina-se a transição da resiliência puramente institucional para uma resistência ativa de base social. Os resultados apontam que as manifestações organizadas da cidadania protegem os direitos fundamentais quando os freios e os contrapesos se encontram inoperantes; trata-se, porém, de um mecanismo condicional e ambivalente, pois a mesma gramática da ação coletiva pode alimentar a polarização e viabilizar projetos regressivos. Conclui-se que a ocupação do espaço público não substitui, mas complementa e reativa, as interfaces socioestatais e as garantias formais sustentadas pela densidade das comunidades de política.

Palavras-chave: mobilização social; erosão democrática; desmonte de políticas públicas; instituições participativas; resistência democrática.

Resumen

Este artículo de reflexión analiza el papel de las movilizaciones sociales como instrumentos de resistencia democrática frente a la crisis y el dismantelamiento de las políticas públicas contemporáneas. En contextos de erosión institucional y autocratización, los gobernantes electos recurren a tácticas graduales para debilitar los canales de diálogo y de representación colectiva. La asfixia presupuestaria y la desestructuración administrativa de la protección social se interpretan como estrategias de contención de la disidencia, hipótesis que se confronta con explicaciones contrapuestas: la captura del Estado por élites económicas, la lógica de acumulación y los autoritarismos que expanden selectivamente la protección social. Mediante una revisión bibliográfica cualitativa de tipo narrativo, con criterios explícitos de búsqueda, selección y análisis temático de 65 obras publicadas entre 1971 y 2026, se examina la transición de la resiliencia puramente institucional hacia una resistencia activa de base social. Los resultados señalan que las manifestaciones organizadas de la ciudadanía protegen los derechos fundamentales cuando los frenos y contrapesos se encuentran inoperantes; se trata, sin embargo, de un mecanismo condicional y ambivalente, pues la misma gramática de la acción colectiva puede alimentar la polarización y viabilizar proyectos regresivos. Se concluye que la ocupación del espacio público no sustituye, sino que complementa y reactiva, las interfaces socioestatales y las garantías formales sostenidas por la densidad de las comunidades de política.

Palabras clave: movilización social; erosión democrática; dismantelamiento de políticas públicas; instituciones participativas; resistencia democrática.

Abstract

This reflection article examines the role of social mobilizations as instruments of democratic resistance in the face of the crisis and dismantling of contemporary public policies. In contexts of institutional erosion and autocratization, elected leaders' resort to incremental tactics that weaken the channels of dialogue and collective representation. Budgetary asphyxiation and the administrative dismantling of social protection are interpreted as strategies for containing dissent, a hypothesis tested against competing explanations: state capture by economic elites, the logic of accumulation, and authoritarian regimes that selectively expand social protection. Through a qualitative narrative literature review, with explicit criteria for the search, selection, and thematic analysis of 65 works published between 1971 and 2026, the article traces the shift from purely institutional resilience toward an active, socially grounded resistance. The findings indicate that organized citizen mobilization protects fundamental rights when checks and balances are inoperative; this is, however, a conditional and ambivalent mechanism, since the same grammar of collective action can fuel polarization and enable regressive projects. The article concludes that the occupation of public space does not replace but rather complements and reactivates state-society interfaces and the formal guarantees sustained by the density of policy communities.

Key words: social mobilization; democratic erosion; policy dismantling; participatory institutions; democratic resistance.

Introdução

O estudo sobre o declínio dos regimes de representação popular ganhou relevo na última década diante do enfraquecimento das garantias institucionais em nível global. As transformações recentes evidenciam que a deterioração da democracia ocorre por intermédio de processos graduais, nos quais governantes eleitos deturpam os mecanismos de freios e contrapesos do sistema constitucional. O desmonte das políticas públicas surge como parte indissociável desse cenário de regressão, minando os canais de interlocução social e afetando de forma direta as condições de vida das populações mais vulneráveis.

Em razão da fragilização dos espaços tradicionais de pactuação política, as manifestações coletivas organizadas assumem um papel preponderante na defesa da continuidade demo-

crática. A incapacidade dos órgãos estatais de conter os avanços autocráticos exige que as forças ativas da sociedade civil ocupem o espaço público para resistir à perda de direitos conquistados. Nesse contexto, emerge o problema de pesquisa: de que maneira as mobilizações sociais contemporâneas podem funcionar como mecanismo de resistência democrática diante da crise e do desmantelamento das políticas públicas?

A hipótese sustentada é a de que as mobilizações populares operam como uma barreira de contenção das tendências de autocratização em contextos nos quais os canais formais de diálogo se encontram obstruídos; trata-se, contudo, de uma barreira condicional e ambivalente, cuja eficácia depende do grau de institucionalização prévia das interfaces socioestatais, da densidade das comunidades de política envolvidas e do sentido normativo dos movimentos sociais.

Parte-se do entendimento de que a literatura sobre a ação coletiva não autoriza afirmações incondicionais sobre os efeitos democratizantes do protesto. Ademais, a própria noção de “última defesa” pressupõe uma dicotomia excludente entre rua e instituição que os dados empíricos disponíveis não sustentam (Amenta et al., 2010; Bezerra et al., 2024). O objetivo geral do estudo é, por conseguinte, analisar o papel das mobilizações de base enquanto instrumentos de resistência democrática ante a deterioração das garantias sociais promovida por governos autocráticos, enfrentando, ao mesmo tempo, suas limitações.

Foram delineados quatro objetivos específicos. O primeiro consiste em caracterizar a dinâmica da erosão e da autocratização a partir de fatores estruturais e empíricos globais, situando o debate contemporâneo em relação à teoria democrática clássica. O segundo busca examinar a desestruturação das políticas públicas como ferramenta intencional de limitação da dissidência política, confrontando essa leitura com explicações concorrentes. O terceiro visa discutir a atuação dos movimentos sociais como canais de oposição ativa e superação (ou pelo menos de reforço) das salvaguardas institucionais tradicionais. O quarto objetivo consiste em problematizar as ambivalências da ação coletiva, isto é, as condições a partir das quais a mobilização social produz efeitos regressivos, polarizadores ou disfuncionais para a governança democrática.

A relevância social do debate reside na necessidade de compreender os instrumentos de ação cidadã disponíveis para salvaguardar direitos em períodos de retrocesso autoritário. Do ponto de vista acadêmico, a investigação se justifica ao avançar no estudo do declínio institucional para além de soluções de engenharia constitucional, enfatizando o protagonismo

da sociedade civil organizada. A opção metodológica fundamenta-se em uma pesquisa bibliográfica de natureza qualitativa, cujos critérios de busca, seleção e análise são explicitados em momento oportuno.

Os resultados alcançados pela reflexão teórica indicam que as ações coletivas representam uma transição da resiliência estritamente institucional para uma resistência ativa de base social. A articulação popular nas ruas atua como um fator capaz de restabelecer a transparência administrativa e desafiar a normalização dos abusos promovidos por governantes antidemocráticos. Referido potencial, contudo, não é automático nem unidirecional: reconstruir laços de solidariedade comunitária é condição necessária, mas não suficiente, para a sobrevivência de um regime constitucional de direito. A ressalva que se faz é a seguinte: a mesma energia mobilizadora pode ser capturada por projetos autoritários.

O artigo está organizado em sete seções interconectadas. Após esta introdução, a segunda seção detalha o percurso metodológico. A seguinte discute a erosão democrática e a autocratização, recuperando o diálogo com a teoria democrática clássica e apresentando evidências quantitativas do fenômeno, a partir da literatura especializada. A quarta seção analisa o desmonte das políticas públicas e submete a hipótese da desmobilização intencional ao teste de explicações concorrentes. A seção cinco examina as mobilizações sociais como instrumento de resistência, incorporando suas ambivalências e sua relação de complementaridade com as interfaces institucionais. A sexta explicita as limitações do estudo e a agenda de pesquisa decorrente. A última seção apresenta as considerações finais, sistematizando os principais achados e contribuições da pesquisa.

Percurso metodológico

Para o desenvolvimento da pesquisa, optou-se pela revisão bibliográfica qualitativa de tipo narrativo, orientada teoricamente, afastando-se do mapeamento do campo para construir um argumento conceitual próprio, a partir do *corpus* analisado.

A busca foi conduzida entre janeiro e junho de 2026 nas bases Scopus, Web of Science, SciELO, Redalyc e JSTOR, além dos repositórios institucionais do V-Dem Institute (Universidade de Gotemburgo), do Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT), do Núcleo de Democracia e Ação Coletiva (NDAC) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Foram utilizados os descritores em português, espanhol e inglês, combinados por operadores booleanos: “erosão democrática” OR “*democratic backsliding*” OR “auto-

cratização”; “desmonte de políticas públicas” OR “*policy dismantling*”; “mobilização social” OR “*social movements*” OR “*contentious politics*”; “instituições participativas” OR “*participatory institutions*”; “resistência democrática” OR “*democratic resilience*”.

Constituíram critérios de inclusão (i) artigos revisados por pares, livros e capítulos de editoras universitárias ou de reconhecida reputação editorial, e relatórios de institutos de pesquisa com metodologia pública; (ii) obras que tratassem explicitamente da relação entre regime político e política pública, entre ação coletiva e instituições, ou entre desigualdade e legitimidade democrática; (iii) obras clássicas de teoria democrática necessárias à fundamentação conceitual, independentemente da data de publicação; (iv) publicações entre 2018 e 2026 para a literatura empírica sobre erosão, com abertura a trabalhos anteriores quando seminais. Por sua vez, foram excluídos ensaios de opinião sem aparato analítico, materiais jornalísticos utilizados como fonte primária de interpretação (admitidos apenas como registro factual) e trabalhos cujo objeto se restringisse a desenhos institucionais sem interface com a sociedade civil.

O *corpus* final é composto por 65 obras, publicadas entre 1971 e 2026 (considerando-se, para as obras traduzidas, a data da publicação original), distribuídas entre teoria democrática clássica e procedimental (5), literatura sobre erosão e autocratização (32), literatura sobre desmonte de políticas públicas e Estado social (10), literatura sobre ação coletiva, movimentos sociais e instituições participativas (16) e relatórios de monitoramento de regimes (2). Buscou-se deliberadamente a inclusão de trabalhos que contrariassem ou matizassem a hipótese de pesquisa, seja pela via da teoria democrática procedimental, seja pela via dos estudos que documentam a expansão de políticas sociais, seja pela via da literatura que identifica efeitos antidemocráticos da mobilização, a fim de evitar que a seleção operasse como confirmação da tese defendida.

A técnica de tratamento do material foi a análise temática de conteúdo, conduzida em três etapas: (i) leitura flutuante e fichamento das obras, com registro de objeto, abordagem, tese de fundo e evidência mobilizada; (ii) codificação aberta e agregação em três categorias analíticas, notadamente mecanismos de erosão, mecanismos de desmonte e repertórios de resistência, com uma quarta categoria transversal (ambivalências e contraevidências), criada indutivamente ao longo da leitura; (iii) confronto sistemático entre as proposições do argumento e as evidências contrárias identificadas, com a reformulação das afirmações que não resistiram ao teste.

Erosão democrática e autocratização como ponto de partida

O debate sobre o futuro dos sistemas políticos intensificou-se diante do desgaste das estruturas que sustentam o pluralismo. A perda de legitimidade das instâncias representativas não decorre de intervenções abruptas, mas de escolhas planejadas por lideranças eleitas, não raro com respaldo popular, traço que distingue o autoritarismo contemporâneo de suas versões históricas e torna difusa a fronteira entre a normalidade democrática e seu gradual esvaziamento.

A afirmação tem respaldo quantitativo. O Democracy Report 2026 do V-Dem Institute, com dados de 179 países, registra que as autocracias superaram as democracias pelo segundo ano consecutivo (92 contra 87), que 74% da população mundial convive com regimes autocráticos e apenas 7% habitam democracias liberais, e que o nível de democracia experimentado pelo cidadão médio retrocedeu ao patamar de 1978, anulando praticamente os ganhos da terceira onda de democratização (V-Dem Institute, 2026). São 44 países em processo de autocratização, abrigando 41% da população mundial, contra apenas 18 em democratização, correspondentes a 5% (V-Dem Institute, 2026).

Dois dados sustentam a tese da gradualidade com respaldo popular. Bermeo (2016) demonstra que golpes de Estado e fraudes grosseiras declinaram, enquanto cresceram o engrandecimento do Executivo (*executive aggrandizement*) e a manipulação estratégica de eleições, retrocessos que se acumulam por atos aparentemente legais. O próprio V-Dem (2025) registra que, no ano eleitoral de 2024, a maioria dos pleitos ocorreu em países em declínio democrático, sem que o voto revertesse a trajetória. A censura à mídia atinge 32 dos 44 países em autocratização e a repressão à sociedade civil, 30 deles (V-Dem Institute, 2026), evidência de que a contenção da ação coletiva é elemento estruturante, e não acessório, do repertório autocrático.

A erosão dos canais de controle recíproco demonstra que as regras formais são insuficientes para conter aspirações personalistas: a captura progressiva dos órgãos de fiscalização converte instrumentos de garantia em ferramentas de legitimação do poder que deveriam controlar, desencadeando uma crise de confiança de aparência (quase) irreversível. Reconhece-se, porém, que os dados sustentam associação, afastando a ideia de causalidade linear. Nesse diapasão, Abels et al. (2024) ressaltam que o retrocesso, embora desencadeado por elites que violam normas, é não linear e imprevisível, dirigido pela interação entre elites e público, e a literatura sobre quase acidentes democráticos documenta casos de recuperação (Ginsburg e Huq, 2018).

A proposição é mantida, portanto, como hipótese plausível, não como constatação. De qualquer modo, o diagnóstico de instabilidade tornou-se consensual: para Tormey (2021), a crise dos regimes representativos deixou de ser hipótese polêmica para se converter em verdade empiricamente corroborada. Resta confrontar essa imagem com a teoria clássica.

O que os clássicos ainda têm a dizer: crise da democracia ou crise de uma expectativa?

A literatura sobre erosão opera com um pressuposto raramente explicitado: o de que a democracia teria conhecido um estado anterior de plenitude do qual agora se afastaria. O diálogo com a teoria clássica é indispensável porque ela desautoriza esse pressuposto e obriga a reformular o próprio diagnóstico. Bobbio (1986) é o interlocutor mais frontal. Ao inventariar as promessas não cumpridas da democracia, como a sobrevivência do poder oligárquico, o poder invisível e a educação política insuficiente do cidadão, sustenta que as frustrações não configuram degeneração de um regime outrora íntegro, mas descompasso estrutural entre o ideal e as condições reais de seu exercício.

Se estiver correto, boa parte do que hoje se chama “erosão” seria explicitação tardia de vícios congênitos. A resposta aqui sustentada é parcial: o próprio Bobbio (1986) define a democracia pelas regras do jogo que permitem a alternância pacífica e o dissenso organizado, e é exatamente essa dimensão procedimental mínima, não o ideal não cumprido, que os processos documentados pelo V-Dem atingem. Promessas não cumpridas são um estado crônico. A supressão das regras que permitiriam cumpri-las é um evento.

Dahl (1971/1997) oferece o segundo contraponto ao decompor a poliarquia em contestação pública e participação inclusiva: regimes podem regredir em uma dimensão e avançar na outra, ampliando a inclusão formal por programas sociais massivos ou plebiscitos enquanto estreitam drasticamente a contestação, possibilidade diretamente relevante para a hipótese inicial, pois enfraquece a suposição de que a autocratização implique contração da proteção social. Sartori (1994) acrescenta a advertência metodológica mais incômoda: a crítica ao democratismo, tendência de julgar a democracia real pelo padrão de um ideal indefinido, produzindo insatisfação permanente, e ao estiramento conceitual, uso de categorias tão elásticas que perdem capacidade discriminatória. Se toda medida adversa for “desmonte” e toda mobilização for “resistência democrática”, as categorias nada distinguem, e é em resposta a essa advertência que o artigo delimita as condições nas quais a ação coletiva não é democrática.

Por fim, Achen e Bartels (2016) contestam a teoria de senso comum da democracia ao concluir que identidades grupais estruturam o voto, o que tornaria otimista a expectativa de correção racional do desvio autoritário. Responde-se que os autores tratam do comportamento eleitoral individual em contextos de baixa intensidade, ao passo que a ação coletiva organizada opera por mecanismos distintos, como custo, coordenação e compromisso público, cuja eficácia é documentada de forma independente pela literatura de movimentos sociais (Amenta et al., 2010).

O saldo desse diálogo obriga a substituir a afirmação de que a democracia está em crise por formulação mais defensável: o que se documenta é a contração das condições procedimentais mínimas — sobretudo a contestação pública e a alternância — que, mesmo em sua versão mais modesta, os clássicos consideravam constitutivas do regime. É essa contração que confere urgência ao problema de pesquisa.

Terminologia, gradualidade e alcance geográfico

Três dimensões orientam a análise da retração das liberdades civis e das instituições democráticas: a profundidade geográfica do processo, as estratégias administrativas de implementação e as ferramentas de resistência popular (Brito et al., 2023; Riedl et al., 2025). A própria profusão de qualificadores, como degradação, retrocesso, declínio, recessão e regressão, revela o esforço de capturar as gradações do fenômeno (Bonifati, 2023; Del Tronco e Monsiváis-Carrillo, 2020).

Diante dessa dispersão terminológica, a busca por precisão torna-se necessidade analítica, com vistas a resistir ao estiramento conceitual já referido (Sartori, 1994). Nesse esforço, a noção de erosão gradual leva vantagem por expressar o fator propulsor da mudança, a direção contínua do desgaste e o caráter gradual do esvaziamento (Kneuer, 2021; Kneuer, 2023), ao passo que o uso excessivo da palavra “crise” sugere colapso imediato e mascara os choques cotidianos que debilitam lentamente o aparato de fiscalização (Baron et al., 2024; Laebens e Lührmann, 2021; Tormey, 2021).

Caracterizado o processo como desgaste gradual, importa notar que seu alcance não poupa sequer sistemas consolidados como os Estados Unidos (Breen, 2024; Roznai, 2020), que perderam, pela primeira vez em mais de 50 anos, o estatuto de democracia liberal, com as restrições legislativas ao Executivo no menor patamar em mais de um século (V-Dem Institute, 2026), constatação que desmorona o mito do avanço linear das instituições. Na Europa,

os países do grupo de Visegrado percorreram, em uma década, trajetórias convergentes de enfraquecimento acelerado, sugerindo padrões comuns de erosão (Adamska-Gallant, 2022; Bugarič, 2015; Buzogány e Spöri, 2024; Sadurski, 2018).

Essa convergência não seria possível sem um traço comum a tais processos: o disfarce formalista (Khan e Khan, 2024; Solska, 2020). Ao mimetizar os atributos procedimentais das democracias liberais, os governos produzem uma aparência de normalidade que obstrui tanto o diagnóstico acadêmico quanto a mobilização da sociedade civil (Abels et al., 2024). Sob esse verniz, a tomada de poder opera pela captura calculada das instâncias de fiscalização, com cortes constitucionais, órgãos de controle e agências reguladoras entre os primeiros alvos (Camilo Junior, 2025a; Higashijima et al., 2024).

Dessa captura, o caso polonês oferece a demonstração mais rigorosa: uma elevação abrupta do alinhamento do Tribunal Constitucional ao governo após 2015, atribuível à recomposição da Corte por novas nomeações (*court packing*) (Dalla Pellegrina et al., 2026). A partir do manto da legalidade estrita, o governante esvazia a substância da representação sem provocar a reação imediata de um golpe clássico (Levitsky e Ziblatt, 2018). O ritmo gradual, por sua vez, faz cada passo isolado parecer tolerável, mesmo quando o conjunto aponta para uma transformação profunda do regime (Borges e Romanelli, 2016; Gerschewski, 2021).

A esse arranjo institucional soma-se o terreno social: onde o Estado falha em assegurar o bem-estar mínimo, a desigualdade converte-se em vetor de instabilidade e favorece lideranças que apresentam as instituições não como garantias, mas sim como obstáculos (Rau e Stokes, 2024). Esse declínio serve, enfim, de pano de fundo ao desmantelamento das redes de proteção social, objeto da seção seguinte.

Crise das políticas públicas: ataques aos direitos sociais como estratégia erosiva

A desestruturação programada das instâncias de bem-estar social pode ser lida como uma tática de controle político que visa desarticular a capacidade de contestação das populações vulneráveis. Ao inviabilizar o acesso a serviços essenciais, a governança autocrática fragiliza os laços de solidariedade comunitária que sustentam a resistência democrática no cotidiano das cidades, contexto no qual a asfixia administrativa substitui a violência direta como método de dominação.

Essa leitura é apresentada, aqui, como uma entre várias explicações possíveis, e não como a explicação definitiva. A ressalva não é retórica: nas Ciências Sociais, explicações monocausais para fenômenos multideterminados são, via de regra, insuficientes. Ademais, o desmonte de políticas sociais é sobredeterminado por interesses econômicos, dinâmicas burocráticas, disputas ideológicas e cálculos eleitorais que operam simultaneamente, embora nem sempre na mesma direção.

Não obstante, compreendemos que a perda de eficácia dos programas de proteção social não pode ser interpretada como um simples desvio operacional ou uma consequência inevitável de restrições financeiras temporárias. Configura, ao contrário, uma escolha deliberada que utiliza a burocracia governamental para neutralizar dissidências e consolidar o poder das coalizões dominantes. Observa-se que o padrão se repete em contextos distintos, sugerindo que o esvaziamento das garantias básicas responde a uma lógica política reconhecível.

A tese da política social como instrumento de contenção da dissidência tem, aliás, precedente teórico consolidado. Em seus estudos, Vanhuysse (2006) demonstrou, para as democracias pós-comunistas, que governos utilizaram estrategicamente aposentadorias antecipadas e benefícios por invalidez não para proteger, mas para dividir e pacificar, fragmentando a classe trabalhadora em categorias de beneficiários com interesses distintos e, assim, prevenindo o protesto de massa durante reformas custosas. O achado é duplamente relevante, na medida em que confirma que a política social opera como tecnologia de gestão do conflito e, ao mesmo tempo, inverte o sinal do argumento aqui defendido, pois, nesse caso, foi a expansão, e não o desmonte, que produziu desmobilização.

Gestão pública, percepção de ineficiência e o caso brasileiro

No campo da gestão dos recursos públicos, a crise dos arranjos representativos expõe o distanciamento entre a legitimidade das urnas e a entrega de respostas administrativas eficazes. De acordo com Andion e Magalhães (2021), a conjuntura atual revela uma nítida clivagem entre as formas de representação e regulação política e os novos estilos de governança voltados para a resolução efetiva dos problemas coletivos, hiato que tende a se aprofundar quando os governos se valem da aparência de eficiência como substituto para a entrega concreta de serviços e políticas públicas.

Paralelamente, a inabilidade de o aparato administrativo responder às demandas básicas da população gera uma percepção generalizada de ineficiência e favorece discursos con-

trários ao funcionalismo. Quando o cidadão médio passa a enxergar as políticas públicas como fontes de desperdício, abre-se o caminho para reformas desreguladoras que desmontam direitos históricos. A desconfiança nas instituições, por sua vez, pavimenta a aceitação de práticas autoritárias de gestão. Cria-se, assim, um ciclo em que a degradação intencional dos serviços públicos retroalimenta a narrativa que a justificou.

As consequências práticas da desarticulação administrativa tornaram-se evidentes em períodos de emergência sanitária na América Latina, expondo o custo social da inação governamental planejada. A condução da crise sanitária desencadeada pela pandemia de covid-19 no Brasil ilustra a incapacidade deliberada de coordenação de esforços nacionais, expondo as populações desassistidas a riscos extremos (Magnago e Martins, 2023). No contexto nacional, o debate jurídico em torno da competência para lidar com a crise sanitária retardou a construção de planos efetivos de mitigação de danos, enquanto a ausência de coordenação federativa ampliava as disparidades regionais no acesso a insumos e serviços de saúde.

Partimos da compreensão de que a reconstrução dos espaços de pactuação social surge como um imperativo ético para restabelecer a transparência pública e reverter a miséria provocada pelas crises conjunturais, como a crise sanitária, tomada aqui como exemplo. Conforme sustentam Magnago e Martins (2023), a retomada de programas de segurança alimentar e de apoio à agricultura familiar mostra-se inadiável para resgatar o diálogo intersetorial e viabilizar a implementação de políticas públicas de amparo coletivo, para ficar com alguns exemplos de como as políticas públicas podem contribuir para a recuperação democrática. Referida agenda exige, contudo, que os arranjos institucionais responsáveis pela formulação e execução dessas políticas sejam previamente fortalecidos, sob pena de que novos programas repitam as fragilidades que os antecederam.

Os mecanismos de baixa visibilidade

O dismantelamento das garantias sociais ocorre de forma furtiva, por táticas de baixa visibilidade que evitam o desgaste imediato da imagem governamental. O enfraquecimento silencioso caracteriza-se pela redução planejada do nível de atividade dos programas vigentes ou pela ausência voluntária de recomposição orçamentária diante da inflação (Carlos et al., 2025). A modificação das arenas decisórias cumpre função análoga: a transferência de atribuições para órgãos de menor relevância e a alteração das regras de participação nos conselhos gestores reduzem a transparência e dificultam a contestação coordenada dos beneficiários (Mussoi e Quadros, 2022). Soma-se a isso a retração regulatória, expressa no

abandono das diretrizes de fiscalização e no contingenciamento das capacidades técnicas de monitoramento, que inviabiliza a aplicação efetiva de legislações voltadas à defesa de minorias e das garantias coletivas (Araújo e Macedo, 2022).

O caso brasileiro ilustra o padrão. Em seus escritos, Waisbich (2025) demonstra que o projeto de desestruturação administrativa foi explicitado pelas lideranças autocráticas antes mesmo do início formal da gestão federal: a erosão das redes de apoio e o contingenciamento de fundos integraram o programa da coalizão de extrema-direita vitoriosa em 2018, sob a liderança de Jair Bolsonaro. Ainda de acordo com o autor, a neutralização da burocracia operou pelo assédio administrativo a servidores de carreira, pela nomeação de gestores contrários às diretrizes das próprias pastas e pela eliminação de secretarias e orçamentos de programas consolidados de igualdade racial, proteção das mulheres e defesa da diversidade. A substituição de técnicos por aliados ideológicos compromete a memória institucional, convertendo a burocracia, outrora garantidora de direitos, em barreira de acesso aos serviços de amparo.

Os efeitos são politicamente funcionais ao projeto autocrático. A privação material atinge desproporcionalmente as comunidades periféricas e, ao prender os cidadãos à luta pela sobrevivência elementar, enfraquece sua capacidade de mobilização, operando como pacificação forçada da dissidência, leitura que, como se verá, é apenas uma das disponíveis e talvez não a de maior poder explicativo. Paralelamente, a asfixia dos conselhos participativos anula o controle social e consolida a centralização decisória no Executivo, que passa a impor a austeridade sem concertação. Por fim, a desregulamentação ambiental e trabalhista atende a interesses de elites corporativas aliadas, convertendo a destruição ecológica e social em mercadoria política de alta rentabilidade eleitoral, dimensão lobista que merece investigação autônoma.

Explicações concorrentes: contra a tentação monocausal

A hipótese do desmonte como estratégia de desmobilização não é a única explicação factível para a desarticulação das políticas sociais em regimes autocratizantes. Ao menos quatro leituras rivais ou complementares merecem consideração. A primeira é a captura do Estado por elites econômicas, na qual o desmonte visa transferir para o mercado, ou eliminar, o custo de sustentar a cobertura social. Analisando 1.779 casos de política pública nos Estados Unidos, Gilens e Page (2014) apontam que as preferências das elites econômicas e dos grupos de interesse exercem impacto substancial sobre as decisões governamentais, ao passo que

as do cidadão médio têm influência próxima de zero. O argumento é radicalizado por Hacker e Pierson (2020): a mobilização identitária e o ressentimento cultural funcionam como compensação eleitoral para uma agenda econômica impopular, de modo que a desmobilização seria subproduto de um projeto redistributivo às avessas, movido pela acumulação, não pelo cálculo autoritário.

A segunda explicação indica que nem todos os autoritarismos desmontam a proteção social, podendo alguns expandi-la para manter a cidadania satisfeita. No caso húngaro, como demonstra Szikra (2014), o governo Orbán conduziu reformas paradigmáticas sem protestos generalizados, combinando elementos neoliberais, estatistas e neoconservadores em direção difusa, não em retração linear. Na comparação entre Hungria e Turquia empreendida por Szikra e Öktem (2023), a conclusão é de que o declínio democrático facilita a mudança rápida do Estado de bem-estar, mas não implica retração: o gasto social caiu durante o regime Fidesz e aumentou no regime AKP, enquanto ambos converteram programas-âncora em garantia de apoio eleitoral, verticalizaram a decisão e centralizaram o discurso.

A consequência para o artigo é direta. O que caracteriza a autocratização no campo social não é a retração do gasto, variável inconsistente entre casos, mas a supressão das interfaces participativas, a verticalização decisória e a personalização da entrega. O Brasil ilustra: o mesmo governo que desmontou secretarias e conselhos operou, em 2020, a maior transferência de renda emergencial da história do país. A contradição desaparece quando a variável relevante é o controle sobre os canais decisórios. Reformula-se a proposição: o vetor autocrático não é a ausência de política pública, mas a política pública sem interface, sem controle social e sem previsibilidade jurídica.

A terceira explicação é burocrática e ideológica: parte do desmonte pode resultar de incompetência gerencial, captura de quadros ou inércia organizacional, sem plano coordenado. A evidência reunida por Bezerra et al. (2024), a partir do exame de 103 colegiados nacionais, mostra que as medidas do governo Bolsonaro produziram efeitos heterogêneos, variando conforme as preferências governamentais de pauta e a resiliência dos conselhos. Se o desmonte executasse um projeto uniforme, seus efeitos seriam mais uniformes do que foram. A quarta é a menos confortável: os mecanismos participativos podem efetivamente entravar a decisão.

Com base em evidência comparada europeia, Papadopoulos e Warin (2007) mostram que procedimentos participativos não produzem automaticamente legitimidade nem eficácia, po-

dendo gerar decisões lentas, capturadas por minorias organizadas ou desconectadas da implementação, de modo que parte da hostilidade aos conselhos pode responder a disfunções verificáveis. Não se adere a essa leitura, mas dela decorrem duas consequências: a defesa das instituições participativas exige demonstração empírica de efetividade, não presunção normativa, e reconhecer disfunções não legitima a extinção, pois a resposta proporcional ao conselho ineficaz é a reforma de seu desenho, não sua dissolução por decreto.

O saldo é uma proposição mais modesta e mais defensável: a desmobilização é um dos mecanismos do desmonte, frequentemente o mais visível, raramente o único, embora nem sempre o principal. As quatro explicações tendem a reforçar-se: a captura por elites fornece o interesse material, a lógica autocrática fornece o método, a disfunção participativa fornece o pretexto e a inércia burocrática fornece a variação observada. Em todo caso, o bloqueio sistemático dos canais formais força a reorganização das energias sociais fora das estruturas tradicionais, conferindo centralidade às mobilizações de rua à medida que as demais vias se estreitam.

Mobilizações sociais como instrumento de resistência democrática

Começamos com uma posição sobre a matéria: a ocupação consciente do espaço público pelas coletividades organizadas reativa a força da cidadania em períodos de erosão das instituições representativas. Diante da incapacidade dos partidos tradicionais, ainda que, em sua origem, representativos do povo, de conter o avanço das práticas autoritárias, as manifestações diretas nas ruas assumem o papel de defensoras primordiais dos limites da legalidade constitucional. Cumpre reconhecer, de antemão, que essa posição não é original. Praticamente todos os efeitos positivos aqui atribuídos às mobilizações, como a visibilidade de demandas, a reconstrução do espaço público, a pressão sobre instituições de controle e defesa de direitos, foram documentados por um vasto acúmulo de estudos sobre ação coletiva e movimentos sociais.

Tarrow (2011) sistematizou esse repertório em torno das noções de estrutura de oportunidades políticas, ciclos de confronto e modularidade dos repertórios; Tilly e Tarrow (2015) formalizaram os mecanismos causais que ligam confronto e mudança de regime; Amenta et al. (2010) revisaram criticamente a literatura sobre consequências políticas dos movimentos, concluindo que os efeitos dependem da mediação política e não da mera intensidade da mobilização; Della Porta (2020) argumentou que os movimentos podem “salvar a democracia”



por meio de inovações democráticas construídas de baixo para cima; e Chenoweth e Stephan (2011) demonstraram, com dados de campanhas entre 1900 e 2006, que a resistência civil não violenta é aproximadamente duas vezes mais eficaz que a violenta na obtenção de seus objetivos. O contributo deste artigo, portanto, não está em identificar tais efeitos, mas em relacioná-los ao desmonte de políticas públicas, articulação ainda pouco explorada.

Pertinente, nessa retomada conceitual, a referência à produção anglo-saxã sobre mobilizações e instituições na era Trump, que constitui hoje o laboratório empírico mais denso para o problema aqui tratado. Nesse aspecto, Meyer e Tarrow (2018) analisaram a emergência da chamada “*resistance*”, mapeando a articulação entre protesto de rua, litigância, ativismo institucional e competição eleitoral. No mesmo norte, Skocpol e Tervo (2020) documentaram, do *Tea Party* à resistência antitumpista, como a mobilização de base reconfigurou partidos e políticas públicas nos Estados Unidos, demonstrando, crucialmente, que a mesma gramática organizativa serviu a projetos políticos de sinais opostos.

A literatura é importante na medida em que leva a uma conclusão indigesta, mas necessária: se o mesmo repertório serve à direita radical e à sua oposição, a mobilização não pode ser, em si, um instrumento de resistência democrática. A resistência cidadã de base atua, por conseguinte, como uma barreira potencialmente relevante para impedir que as medidas de desmonte administrativo sejam assimiladas como normais pela opinião pública. Ao dar visibilidade ao descontentamento coletivo, as marchas populares rompem o silêncio imposto pela censura velada e redefinem a agenda de discussões da sociedade, devolvendo ao cidadão comum o protagonismo político.

Mencione-se, nesse ponto, que a dinâmica organizativa das manifestações de rua divide as opiniões dos especialistas no que tange à existência de hierarquias de decisão interna. Conforme expõem Thibes et al. (2020), parte da literatura especializada defende que a articulação estruturada por meio de redes digitais conduz à eliminação de lideranças verticais, gerando novos arranjos de representação horizontal e de protagonismo compartilhado.

A insatisfação popular que alimenta a contestação das ruas encontra justificativa em desequilíbrios estruturais que afetam a própria qualidade da cidadania nas nações periféricas. O processo é agravado pela percepção de que as instituições formais respondem de modo seletivo às demandas sociais, privilegiando grupos com maior capacidade de pressão política e econômica. A disparidade de renda e as exclusões históricas atuam como potentes dissolventes do pacto social, corroendo a confiança nas instâncias administrativas e tornando as maiorias sociais receptivas a soluções políticas drásticas (Camilo Junior, 2025b).

A transição do esvaziamento das instituições para a implantação de uma ordem autoritária de fato representa uma modificação perigosa na estratégia do poder. A fase inicial de erosão prepara o terreno ao fragilizar as defesas estatais, enquanto a autocratização propriamente dita consolida-se como um projeto político deliberado para eliminar a alternância de poder (Camilo Junior, 2025b). Cada etapa desse processo tende a ser apresentada como uma resposta a uma crise específica, obscurecendo o caráter sistemático da transformação em curso e reduzindo a capacidade de reação das oposições institucionais.

O esgotamento dos mecanismos tradicionais de defesa constitucional exige que a sociedade civil desenvolva novos métodos de atuação fora do aparato governamental. A dependência exclusiva dos instrumentos formais de controle mostra-se insuficiente quando esses instrumentos se encontram capturados ou desativados. A proteção das liberdades públicas requer, nesse sentido, uma combinação de defesas institucionais com a mobilização constante das bases populares, articulando instâncias de reação social em tempo real para fazer frente aos desvios autoritários (Camilo Junior, 2025c).

A capacidade de contenção do retrocesso nacional mostra-se viável a partir da articulação de focos de oposição no plano das administrações locais e metropolitanas. Nesse arranjo, a proximidade entre gestores locais e comunidades favorece formas de *accountability* que o poder central tende a suprimir. Segundo Buzogány e Spöri (2024), as cidades e as administrações municipais desempenham papel protetor relevante ao criarem canais de resiliência urbana e resistência organizada contra as investidas centralizadoras promovidas pelo governo federal.

No entanto, a eficácia dos protestos populares exige flexibilidade tática para contornar os expedientes governamentais de repressão e de asfixia financeira dos movimentos organizados. A velocidade com que esses instrumentos de controle se renovam coloca em xeque estratégias de resistência construídas sobre formatos organizativos fixos. O fluxo constante de métodos de controle estatal, que incluem a cooptação da mídia e do Judiciário, impõe às lideranças sociais a necessidade de diversificar suas formas de engajamento e de comunicação direta (Dalla Pellegrina et al., 2026; Kubinska e Luining, 2024; Lee et al., 2025; Yabanci et al., 2025).

A coordenação horizontal dos protestos permite que as redes de apoio mútuo operem de forma descentralizada, dificultando a neutralização de suas lideranças pelas agências estatais de controle. A ausência de um centro único de comando reduz também a vulnerabilidade

dos movimentos a estratégias de infiltração e de criminalização seletiva de suas lideranças mais visíveis. Ao dispensar hierarquias rígidas, o ativismo de rua ganha adaptabilidade e sobrevive mesmo em ambientes de forte hostilidade política. Convém registrar, porém, o custo dessa escolha: Tarrow (2011) mostra que a horizontalidade que protege contra a repressão é a mesma que dificulta a sustentação do confronto ao longo do tempo e a conversão da mobilização em ganho institucional.

A ambivalência da ação coletiva: mobilização, solidariedade e polarização

Conforme extraído da análise anterior, a proposição de que as mobilizações sociais constituem instrumento de resistência democrática só se sustenta se acompanhada de uma qualificação: a ação coletiva não possui sinal normativo intrínseco. Movimentos sociais também produzem, e historicamente produziram, retrocessos democráticos.

A demonstração clássica é a de Berman (1997), que analisa o colapso da República de Weimar e conclui que a Alemanha do entreguerras possuía uma sociedade civil excepcionalmente densa, com associações cívicas, clubes, sociedades profissionais e recreativas em profusão. Longe de proteger a democracia, essa vitalidade associativa forneceu ao nacional-socialismo a infraestrutura organizativa de que precisava para penetrar a sociedade, precisamente porque as instituições políticas nacionais eram fracas e incapazes de agregar as demandas geradas na base. O capital social, conclui a autora, não é um bem inequívoco: seu efeito depende do contexto institucional em que se insere.

O caso brasileiro fornece ilustração contemporânea. Tatagiba (2018) analisa o ciclo de protestos de 2015-2016 e mostra como movimentos autodenominados apartidários, com destaque para o Movimento Brasil Livre e o Vem Pra Rua, construíram, a partir do frame anticorrupção, a base simbólica do antipetismo e da polarização afetiva que pavimentaria a ascensão da extrema direita. A dimensão informativa e emocional dos protestos, argumenta a autora, os tornou vetores de polarização política. Foi a rua, e não apenas o gabinete, que produziu as condições de possibilidade do desmonte descrito no tópico anterior. Os atos de 8 de janeiro de 2023 em Brasília, que Brito et al. (2023) tratam como prova de que o extremismo não se dobra a derrotas eleitorais, encerram o argumento, ao destacar que a ocupação do espaço público pode ser, ela própria, o instrumento do ataque às instituições.

Para trazer um exemplo externo, Skocpol e Tervo (2020) reforçam a leitura em outro contexto nacional, ao demonstrar que o *Tea Party* e a resistência antitrumpista compartilharam

formas organizativas, repertórios e lógicas de mobilização de base, servindo a projetos antagônicos. Se a forma é a mesma e o efeito é oposto, a variável explicativa não pode ser a mobilização em si. Daí decorre o entendimento de que não é a mobilização social que resiste à autocratização; é um tipo específico de mobilização, em condições específicas. A literatura permite identificar ao menos três: (i) o conteúdo programático, movimentos que reivindicam ampliação de direitos e manutenção de regras de alternância, e não sua suspensão; (ii) o método — a resistência civil não violenta, cuja superioridade estratégica Chenoweth e Stephan (2011) documentam empiricamente; (iii) a articulação institucional — movimentos conectados a comunidades de política e a interfaces socioestatais. Fora dessas condições, a mobilização é apenas mobilização e pode servir a qualquer projeto.

A qualificação aqui construída confirma a validade contextual do argumento defendido no artigo — de que as mobilizações populares operam como uma barreira de contenção das tendências de autocratização em contextos nos quais os canais formais de diálogo encontram-se obstruídos, barreira, contudo, condicional e ambivalente. A hipótese vale para mobilizações que atendem às três condições acima, em regimes que ainda preservam liberdade mínima de associação e expressão. Em autocracias fechadas, o custo do protesto tende a inviabilizá-la, de modo que a resistência migra para formas infrapolíticas que fogem ao escopo da presente pesquisa.

A mesma ambivalência alcança a solidariedade construída na ação coletiva. Apresentada como antídoto à polarização — os encontros no espaço público reafirmariam a identidade coletiva e a confiança mútua (McCoy et al., 2018; Somer e McCoy, 2018) —, ela é, por definição, um laço intragrupo, não havendo garantia de que produza coesão societal. Em verdade, os mesmos autores mostram que a polarização perniciosa se alimenta justamente do adensamento das identidades de grupo, alinhando as clivagens sociais em um único eixo “nós contra eles” (McCoy et al., 2018), mecanismo já visível na segmentação de Weimar e na produção de um inimigo interno nas ruas brasileiras, fenômenos examinados anteriormente.

A proposição sobrevive, portanto, apenas em versão condicional. A solidariedade só opera como antídoto quando o eixo identitário mobilizado atravessa clivagens preexistentes, produzindo vínculos de ponte entre sindicatos, igrejas, associações e movimentos identitários, em vez de consolidar uma identidade única contra um adversário interno. A diferença é de arquitetura relacional, não de intensidade, como corrobora Rovny (2023), ao mostrar que a política étnica contém o retrocesso quando fragmenta as clivagens sociais.

Atendidas essas condições, a mobilização gera ainda dois efeitos protetivos. No plano interno, o clamor público funciona como “despertador” institucional, dando aos tribunais a sustentação necessária para reverter atos manifestamente ilegais do Executivo, com a ressalva de Dalla Pellegrina et al. (2026) de que, consumada a recomposição da Corte por nomeação, o alinhamento ao Executivo torna-se pouco sensível à pressão externa, de modo que o despertador só funciona se ainda houver quem possa despertar. No plano externo, a solidariedade internacional entre movimentos expõe as violações de direitos e encarece o uso da violência estatal contra manifestantes pacíficos, convertendo o escrutínio internacional em barreira protetora adicional.

Ruas e interfaces institucionais: da antinomia à complementaridade

Não há que se falar em antinomia entre a mobilização social e a participação em interfaces institucionais. O caso brasileiro, recorrentemente mobilizado no presente artigo, demonstra a possibilidade de coexistência entre ambas as vertentes. Bezerra et al. (2024), examinando a situação regulatória de colegiados nacionais durante o governo Bolsonaro, concluíram que a desinstitucionalização não produziu efeitos homogêneos. A variação obedeceu às preferências governamentais quanto ao conteúdo das políticas e à resiliência dos próprios conselhos, à combinação de desenho institucional e à inserção nas respectivas comunidades de política. Alguns colegiados resistiram não porque as ruas os salvaram, mas porque a densidade de suas comunidades de política os tornou custosos de desmontar.

O estudo de Waisbich (2025) converge: o desmonte gerou resposta ao desmonte, mobilizando comunidades de políticas em arranjos que atravessam a fronteira entre Estado e sociedade. Duas consequências decorrem para o argumento: a relação entre rua e instituição é de complementaridade; e a variável explicativa da sobrevivência das políticas não é a intensidade do protesto, mas a densidade da comunidade de política que as sustenta.

Depreende-se que fortalecer as garantias formais não é alternativa à mobilização, mas sua condição recíproca. Nesse sentido, Ginsburg e Huq (2018) sustentam que a resiliência constitucional depende de desenhos que dificultem a concentração de poder e, simultaneamente, de uma cidadania capaz de acioná-los: garantias formais sem mobilização são declarações de intenção; mobilização sem garantias formais é energia sem ponto de aplicação institucional. É a articulação que Rosanvallon (2008) descreve como contrademocracia: os poderes de vigilância, denúncia e julgamento exercidos pela sociedade complementam as instituições representativas, mas podem degenerar em pura negatividade quando desconectados delas.

Resta a hipótese mais desconfortável, de um círculo vicioso: se a obstrução participativa da decisão levar os cidadãos a preferirem governos menos participativos. Nesse sentido, Papadopoulos e Warin (2007) documentam a dificuldade de inserção dos dispositivos participativos no sistema decisório mais amplo. Sartori (1994), por sua vez, adverte que a inflação da expectativa participativa produz insatisfação crônica com o desempenho real. Assim, se a lentidão decisória for atribuída à própria participação, o autoritarismo passa a apresentar-se como solução de eficiência e não como ruptura.

A hipótese não pode ser testada aqui e registra-se como agenda futura, com duas ressalvas: os achados de Bezerra et al. (2024) indicam que o ataque aos conselhos foi seletivo por conteúdo de pauta, não por disfunção; e, mesmo existindo disfunção, dela decorre o redesenho, não a supressão. Consideradas as advertências, a transição da resiliência formal para a resistência ativa consolida o cidadão comum como defensor relevante do sistema democrático: sem engajamento popular, as garantias escritas reduzem-se a declarações de intenção; sem garantias operantes, o protagonismo popular carece do apoio institucional que converte pressão em política pública, compreensão que oferece novas perspectivas para o estudo dos regimes contemporâneos e da preservação da legalidade democrática.

Limitações do estudo e agenda de pesquisa

Dada a multiplicidade de vertentes teóricas que a matéria comporta, cumpre explicitar as limitações da pesquisa. A primeira é metodológica: por se tratar de revisão narrativa, o *corpus* não é exaustivo, e a análise temática comporta grau irreduzível de interpretação do autor. As proposições aqui formuladas têm, portanto, estatuto de hipóteses teoricamente fundamentadas, não de achados verificados, devendo ser submetidas a teste. A segunda é de escopo empírico. O artigo não produz dados primários, e os casos mobilizados (Brasil, Estados Unidos, Hungria, Polônia, Turquia) funcionam como ilustrações extraídas da literatura secundária, sem controle sobre variáveis concorrentes. A terceira refere-se ao viés geográfico e linguístico: apesar do esforço de incorporar produções latino-americanas, anglo-saxãs e do Leste Europeu, o *corpus* sub-representa a África Subsaariana, a Ásia Meridional e o Sudeste Asiático, bem como o mundo árabe, o que recomenda cautela diante de generalizações globais. A quarta é conceitual: tratou-se “mobilização social” como categoria relativamente unificada, quando a literatura distingue “protesto episódico”, “movimento social”, “resistência civil” e “ativismo institucional”, agregação assumida por economia expositiva, ao custo da precisão analítica, sem prejuízo da relevância dos achados.

Da conjunção dessas limitações decorre uma agenda de pesquisa com quatro prioridades: (i) testar a hipótese do círculo vicioso participativo, relacionando indicadores de desempenho de instituições participativas a séries de preferência por soluções decisionistas; (ii) comparar sistematicamente casos de desmonte com e sem retração de gasto social; (iii) mensurar empiricamente a resiliência de instituições participativas, a partir de dados regionais; e (iv) investigar comparativamente, com dados empíricos, as condições específicas em que a mobilização de base produz efeitos democratizantes ou regressivos.

Considerações finais

A reflexão desenvolvida ao longo do trabalho evidencia que a qualidade dos regimes de direito contemporâneos depende intrinsecamente da vitalidade da sociedade organizada. O enfraquecimento paulatino das barreiras constitucionais e o desmonte direcionado das políticas de amparo social revelam as limitações de uma concepção puramente institucional da estabilidade democrática, que subestima a capacidade de governantes eleitos de subverter, de dentro, os mecanismos que deveriam contê-los. A crença na resiliência das normas e dos tribunais mostra-se insuficiente diante de projetos de autocratização conduzidos sob o próprio arcabouço legal. Insuficiente, registre-se, não significa dispensável: a evidência reunida indica que garantias formais e mobilização social operam como condições recíprocas de eficácia.

A asfixia orçamentária e a alteração dos mecanismos participativos operam como estratégias deliberadas de atomização do corpo social e de bloqueio da fiscalização coletiva. Essa é, contudo, apenas uma das explicações disponíveis, na medida em que a captura do Estado por elites econômicas, a lógica de acumulação sem limite e as disfunções reais dos dispositivos participativos concorrem com a hipótese da desmobilização intencional e, com frequência, reforçam-na.

E mais: a comparação entre Brasil, Hungria e Turquia demonstra que a autocratização não implica necessariamente retração do gasto social, pois governos autocratizantes podem expandir seletivamente a proteção para sustentar o apoio eleitoral. O que se contrai invariavelmente não é o volume da política pública, mas a interface pela qual a sociedade a controla. Esse esvaziamento, todavia, não é homogêneo: varia conforme a pauta atingida e a resiliência de cada arranjo, resultante da combinação entre desenho institucional e densidade da comunidade de política que o sustenta, o que exige que a resposta popular se reconfigure em múltiplas frentes, incluindo a rua, a burocracia, os tribunais e as interfaces sobreviventes.

As mobilizações populares podem, nesse quadro, superar a dimensão puramente reativa para assumir caráter de pedagogia cidadã e de reorganização dos laços de solidariedade. A visibilidade coletiva das demandas dificulta a naturalização de medidas que, sem contestação, passariam despercebidas, convertendo a resistência de base em salvaguarda da transparência pública. Referido potencial, entretanto, é condicional e reversível. A mobilização não possui sinal normativo intrínseco: a mesma gramática organizativa que sustentou a defesa de direitos sustentou também o antipetismo, o *Tea Party* e os atos de 8 de janeiro de 2023; e a mesma densidade associativa supostamente protetora forneceu ao nacional-socialismo sua infraestrutura de penetração social. A ação coletiva protege a democracia quando reivindica a manutenção das regras de alternância, opera por meios não violentos e se articula a comunidades de política capazes de traduzir pressão em decisão. Reconhecer isso não enfraquece a defesa das ruas: torna-a defensável.

Recomenda-se, por fim, a produção de evidências empíricas e de conhecimento local especializado, bem como a cooperação entre servidores públicos, movimentos de base e redes internacionais de apoio, capazes de retardar e mitigar reformas antidemocráticas. Os debates sobre a degradação democrática devem incorporar o ativismo social como variável explicativa, pois a sobrevivência das garantias constitucionais não decorre apenas da engenharia jurídica, mas também do engajamento constante da população organizada. A defesa do amparo social e a preservação dos espaços de dissidência formam o alicerce da resistência democrática, um alicerce que, como os clássicos advertiram e as evidências confirmam, não repousa sobre as ruas nem sobre as instituições isoladamente, mas sobre a articulação precária, disputada e sempre reversível entre ambas. É nessa articulação, e somente nela, que a democracia segue viva.

Referências

- Abels, C. M., Huttunen, K. J. A., Hertwig, R. e Lewandowsky, S. (2024). Dodging the autocratic bullet: Enlisting behavioural science to arrest democratic backsliding. *Behavioural Public Policy*, 1-28. <https://doi.org/10.1017/bpp.2024.43>
- Achen, C. H. e Bartels, L. M. (2016). *Democracy for realists: Why elections do not produce responsive government*. Princeton University Press.
- Adamska-Gallant, A. (2022). Backsliding of the rule of law in Poland: A systemic problem with the independence of courts. *International Journal of Court Administration*, 13(3), 1-8. <https://doi.org/10.36745/ijca.474>

- Amenta, E., Caren, N., Chiarello, E. e Su, Y. (2010). The political consequences of social movements. *Annual Review of Sociology*, 36, 287-307. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-070308-120029>
- Andion, C. e Magalhães, T. (2021). (Re)aproximando os pragmatismos da análise das políticas públicas: Experimentação e investigação pública em um cenário de crise democrática. *Sociedade e Estado*, 36(2), 513-543. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202136020007>
- Araújo, M. A. D. de e Macedo, M. N. (2022). O desmonte da educação superior no governo Bolsonaro. *Anais do Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 1-15. <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/358>
- Baron, H., Blair, R. A., Gottlieb, J. e Paler, L. (2024). An events-based approach to understanding democratic erosion. *PS: Political Science & Politics*, 57(2), 208-215. <https://doi.org/10.1017/S1049096523001026>
- Berman, S. (1997). Civil society and the collapse of the Weimar Republic. *World Politics*, 49(3), 401-429. <https://doi.org/10.1353/wp.1997.0008>
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5-19. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- Bezerra, C. de P., Almeida, D. R. de, Gurza Lavalle, A. e Dowbor, M. (2024). Entre a desinstitucionalização e a resiliência: Participação institucional no governo Bolsonaro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 67(4), e20220118. <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.339>
- Bobbio, N. (1986). *O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo* (M. A. Nogueira, Trad.). Paz e Terra.
- Bonifati, L. (2023). Constitutional design and the seeds of degradation in divided societies: The case of Bosnia-Herzegovina. *European Constitutional Law Review*, 19(2), 223-248. <https://doi.org/10.1017/S1574019623000123>
- Borges, F. da S. e Romanelli, S. B. (2016). Supremo espetáculo: Aproximações sobre as imagens públicas do STF. *Mediações*, 21(1), 199-235. <http://doi.org/10.5433/2176-6665.2016v21n1p199>
- Breen, J. (2024). Democratic erosion and the United States Supreme Court. *Utah Law Review*, 2024(2), 1-55. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4398320>
- Brito, A. S. de, Mendes, C. H., Sales, F. R., Amaral, M. C. de S. e Barreto, M. S. (2023). *O caminho da autocracia: Estratégias atuais de erosão democrática*. Tinta-da-China Brasil. <https://laut.org.br/livro-o-caminho-da-autocracia-estrategias-atuais-de-erosao-da-democracia/>
- Bugarič, B. (2015). A crisis of constitutional democracy in Post-Communist Europe: 'Lands in-between' democracy and authoritarianism. *International Journal of Constitutional Law*, 13(1), 219-245. <https://doi.org/10.1093/icon/mov010>

- Buzogány, A. e Spöri, T. (2024). Cities against democratic backsliding: Democratic resilience through urban resistance in the Visegrád 4 capitals. *Contemporary Politics*, 30(5), 544-567. <https://doi.org/10.1080/13569775.2024.2394345>
- Camilo Junior, V. G. (2025a). Democracias globais em colapso: Erosão democrática e tendências autoritárias no século XXI. Em B. A. Medeiros, C. H. B. N. Loureiro, F. M. A. Carneiro e S. M. Gabbay (Orgs.), *Direito aplicado: Justiça social e diversidade* (pp. 18-34). Insigne Acadêmica.
- Camilo Junior, V. G. (2025b). De la erosión democrática a la autocratización: Patrones y tendencias en el siglo XXI. *Revista de Derecho*, 25(1), 182-207. <https://doi.org/10.26441/RD-4086>
- Camilo Junior, V. G. (2025c). Panorama da erosão democrática no século XXI. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 18(9), e20816. <https://doi.org/10.55905/revconv.18n.9-169>
- Carlos, E., Pereira, M. M. e Rodrigues, C. (2025). Desmonte de políticas públicas no governo Bolsonaro: Políticas para mulheres, de igualdade racial e para LGBTQIA+ em perspectiva comparada. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, e124044. <https://doi.org/10.1590/0102-044ec/124>
- Chenoweth, E. e Stephan, M. J. (2011). *Why civil resistance works: The strategic logic of nonviolent conflict*. Columbia University Press. <https://cup.columbia.edu/book/why-civil-resistance-works/9780231156837>
- Dahl, R. A. (1997). *Poliarquia: Participação e oposição* (C. Paschoal, Trad.). Edusp. (Obra original publicada em 1971).
- Dalla Pellegrina, L., Kantorowicz, J., Garoupa, N. e Lewkowicz, J. (2026). Judicial transformation: The case of the Polish Constitutional Tribunal. *European Journal of Political Research*, 65(2), 433-460. <https://doi.org/10.1017/S1475676525100340>
- Del Tronco, J. e Monsiváis-Carrillo, A. (2020). La erosión de la democracia. *Revista de Estudios Sociales*, 1(74), 2-11. <https://doi.org/10.7440/res74.2020.01>
- Della Porta, D. (2020). *How social movements can save democracy: Democratic innovations from below*. Polity Press.
- Gerschewski, J. (2021). Erosion or decay? Conceptualizing causes and mechanisms of democratic regression. *Democratization*, 28(1), 43-62. <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1826935>
- Gilens, M. e Page, B. I. (2014). Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on Politics*, 12(3), 564-581. <https://doi.org/10.1017/S1537592714001595>
- Ginsburg, T. e Huq, A. Z. (2018). *How to save a constitutional democracy*. The University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226564418.001.0001>
- Hacker, J. S. e Pierson, P. (2020). *Let them eat tweets: How the right rules in an age of extreme inequality*. Liveright.



- Higashijima, M., Kadoya, H. e Yanai, Y. (2024). The dynamics of electoral manipulation and institutional trust in democracies: Election timing, blatant fraud, and the legitimacy of governance. *Public Opinion Quarterly*, 88(SI), 472-494. <https://doi.org/10.1093/poq/nfae022>
- Khan, D. e Khan, I. (2024). Unraveling democratic erosion: Causes, patterns, and remedies (2010-2020). *International Journal of Contemporary Issues in Social Sciences*, 3(2), 2404-2411. <https://ijciiss.org/index.php/ijciiss/article/view/969>
- Kneuer, M. (2021). Unravelling democratic erosion: Who drives the slow death of democracy, and how? *Democratization*, 28(8), 1442-1462. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1925650>
- Kneuer, M. (2023). Trends on democratic erosion: The role of agency and sequencing. *International Political Science Abstracts*, 73(6), 837-847. <https://doi.org/10.1177/00208345231218076>
- Kubinska, A. e Luining, M. (2024). In (our) courts we trust! Capturing the dynamics of trust and distrust in the constitutional judiciary in Poland under PiS hybrid rule. *Erasmus Law Review*, 17(1), 6-23. <https://doi.org/10.5553/ELR.000272>
- Laebens, M. G. e Lührmann, A. (2021). What halts democratic erosion? The changing role of accountability. *Democratization*, 28(5), 908-928. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1897109>
- Lee, F. L. F., Yuen, S. e Tang, G. K. Y. (2025). Adaptation and resilience: How pro-democracy protesters respond to autocratisation in Hong Kong. *Journal of Contemporary Asia*, 55(5), 801-821. <https://doi.org/10.1080/00472336.2024.2424173>
- Levitsky, S. e Ziblatt, D. (2018). *Como as democracias morrem* (R. Eichenberg, Trad.). Zahar.
- Magnago, C. e Martins, C. L. (2023). Crises contemporâneas: Retrocessos sociais, políticas de saúde e desafios democráticos. *Saúde e Sociedade*, 32(1), e230228pt. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902023230228pt>
- McCoy, J., Rahman, T. e Somer, M. (2018). Polarization and the global crisis of democracy: Common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities. *American Behavioral Scientist*, 62(1), 16-42. <https://doi.org/10.1177/0002764218759576>
- Meyer, D. S. e Tarrow, S. (Orgs.). (2018). *The resistance: The dawn of the anti-Trump opposition movement*. Oxford University Press.
- Mussoi, H. G. e Quadros, D. d. (2022). Erosão democrática e legalismo autocrático: O caso dos conselheiros gestores no governo Bolsonaro. *REI: Revista Estudos Institucionais*, 8(3), 582-606. <https://doi.org/10.21783/rei.v8i3.680>
- Papadopoulos, Y. e Warin, P. (2007). Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research*, 46(4), 445-472. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00696.x>

- Rau, E. G. e Stokes, S. (2024). Income inequality and the erosion of democracy in the twenty-first century. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 122(1), e2422543121. <https://doi.org/10.1073/pnas.2422543121>
- Riedl, R. B., Friesen, P., McCoy, J. e Roberts, K. (2025). Democratic backsliding, resilience, and resistance. *World Politics*, 77(1), 151-177. <https://doi.org/10.1353/wp.2025.a954440>
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy: Politics in an age of distrust* (A. Goldhammer, Trad.). Cambridge University Press.
- Rovny, J. (2023). Antidote to backsliding: Ethnic politics and democratic resilience. *American Political Science Review*, 117(4), 1410-1428. <https://doi.org/10.1017/S000305542200140X>
- Roznai, Y. (2020). Who will save the redheads? Towards an anti-bully theory of judicial review and protection of democracy. *William & Mary Bill of Rights Journal*, 29(2), 327-348. <https://scholarship.law.wm.edu/wmboj/vol29/iss2/3>
- Sadurski, W. (2018). How democracy dies (in Poland): A case study of anti-constitutional populist backsliding. *Sydney Law School Research Paper*, 18(1), 1-32. <https://ssrn.com/abstract=3103491>
- Sartori, G. (1994). *A teoria da democracia revisitada: O debate contemporâneo* (vol. 1, D. Azevedo, Trad.). Ática.
- Skocpol, T. e Tervo, C. (Orgs.). (2020). *Upending American politics: Polarizing parties, ideological elites, and citizen activists from the Tea Party to the anti-Trump resistance*. Oxford University Press.
- Solska, M. (2020). Democratic erosion? One dominant party and ineffective opposition. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(1), 105-120. <https://doi.org/10.1111/jcms.13104>
- Somer, M. e McCoy, J. (2018). Déjà vu? Polarization and endangered democracies in the 21st century. *American Behavioral Scientist*, 62(1), 3-15. <https://doi.org/10.1177/0002764218760371>
- Szikra, D. (2014). Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014. *Journal of European Social Policy*, 24(5), 486-500. <https://doi.org/10.1177/0958928714545446>
- Szikra, D. e Öktem, K. G. (2023). An illiberal welfare state emerging? Welfare efforts and trajectories under democratic backsliding in Hungary and Turkey. *Journal of European Social Policy*, 33(2), 201-215. <https://doi.org/10.1177/09589287221141365>
- Tarrow, S. (2011). *Power in movement: Social movements and contentious politics* (3ª ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511973529>
- Tatagiba, L. (2018). Entre as ruas e as instituições: Os protestos e o impeachment de Dilma Rousseff. *Lusotopie*, 17(1), 112-135. <https://doi.org/10.1163/17683084-12341714>



- Thibes, M. Z., Pereira, N. B., Segurado, R. e Chicarino, T. S. (2020). Movimentos sociais e coletivos no Brasil contemporâneo: Horizontalidade, redes sociais e novas formas de representação política. *Simbiótica*, 7(3), 49-73. <https://doi.org/10.47456/simbitica.v7i3.33695>
- Tilly, C. e Tarrow, S. (2015). *Contentious politics* (2ª ed.). Oxford University Press.
- Tormey, S. (2021). Stresses and strains: Will we ever agree on what's going wrong with democracy? *Representation*, 58(1), 13-26. <https://doi.org/10.1080/00344893.2021.2005674>
- Vanhuyse, P. (2006). *Divide and pacify: Strategic social policies and political protests in post-communist democracies*. Central European University Press.
- V-Dem Institute. (2025). *Democracy Report 2025: 25 years of autocratization — Democracy trumped?* University of Gothenburg. https://www.v-dem.net/documents/60/V-dem-dr_2025_lowres.pdf
- V-Dem Institute. (2026). *Democracy Report 2026: Unraveling the democratic era?* (10ª ed.). University of Gothenburg. https://v-dem.net/documents/75/V-Dem_Institute_Democracy_Report_2026_lowres.pdf
- Waisbich, L. T. (2025). Desmonte e resposta ao desmonte: Mobilização de comunidades de políticas e relações Estado-sociedade em tempos de retrocesso democrático no Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (124), e124034. <https://doi.org/10.1590/0102-0341t/124>
- Yabanci, B., Akkoyunlu, K. e Öktem, K. (2025). Limits of autocratisation: Actors and institutions of democratic resistance and opposition. *Third World Quarterly*, 46(2), 97-116. <https://doi.org/10.1080/01436597.2025.2462248>

Sobre o autor

Valter Geronimo Camilo Junior

Doutorando e mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogado, consultor acadêmico e membro do Grupo de Pesquisa Retórica, Argumentação e Juridicidades. Sua pesquisa centra-se nos processos de erosão democrática, autocratização, polarização e novos autoritarismos, com especial ênfase no papel dos tribunais constitucionais nesse contexto.

Para citar este artigo:

Camilo Junior, V. G. (2026). Mobilizações sociais e crise das políticas públicas: possibilidades e limites da resistência democrática. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 67-95. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a788>



Políticas públicas de mujer y género: estudio de caso local (Sogamoso, Colombia)

Women and Gender Public Policy: A Local Case Study (Sogamoso, Colombia)

Políticas públicas sobre as mulheres e o gênero: estudo de caso local (Sogamoso, Colômbia)

Recibido: 27/05/2026 - Aceptado: 18/08/2026

**Stephanie Lisseth
Monroy-Aranguren**

Universidad Pedagógica y
Tecnológica de Colombia
stephanie.monroy@uptc.edu.co
[https://orcid.
org/0009-0004-3158-822X](https://orcid.org/0009-0004-3158-822X)

**Hernest-Adel Álvarez-
Gómez**

Universidad Pedagógica y
Tecnológica de Colombia
hernest.alvarez@uptc.edu.co
[https://orcid.
org/0000-0001-7543-8742](https://orcid.org/0000-0001-7543-8742)

Tipología: artículo de investigación.

Resumen

La violencia contra la mujer (VCM) continúa vulnerando derechos y profundizando la desigualdad de género. Esta investigación establece los alcances y las limitaciones de la Política Pública de Mujer y Género de Sogamoso (Colombia) ante la VCM, con el fin de generar orientaciones normativas, sociales y propositivas para su mejora. Mediante técnicas mixtas de recolección de información (Citation Pearl Growing, recopilación documental, encuestas) y de análisis de datos (método Gioia, estadística descriptiva, clústeres mediante k-means, escalamiento multidimensional, teoría de cambio), se identificó que los derechos a la igualdad y a una vida libre de violencia son pilares fundamentales. Los resultados revelan que la gobernanza política aún no es democrática, activa y plural, y que persiste la brecha de género en la percepción de la reducción de la VCM. La encuesta identificó tres perfiles (entusiastas, moderados, escépticos) que derivaron en seis orientaciones. Se concluye que los principales alcances son la ampliación del acceso a la salud sexual y reproductiva y

la creación de espacios de discusión diversos e inclusivos. Las limitaciones radican en la débil gobernanza, la falta de reducción de la VCM y la insuficiente rendición de cuentas. Finalmente, se propone una nueva comprensión de la gobernanza y el valor público.

Palabras clave: política pública, mujer, violencia de género, gobernanza, valor público.

Abstract

Violence against women (VAW) continues to violate rights and deepen gender inequality. This research establishes the scope and limitations of the Women and Gender Public Policy of Sogamoso (Colombia) regarding VAW, in order to generate normative, social, and prescriptive guidelines for its improvement. Using mixed data-collection techniques (Citation Pearl Growing, documentary compilation, surveys) and data analysis (Gioia method, descriptive statistics, Cluster/K-means, multidimensional scaling, theory of change), the rights to equality and to a life free from violence were identified as fundamental pillars. The results reveal that policy governance is not yet democratic, active, and plural, and that the gender gap persists in perceptions of VAW reduction. The survey identified three profiles (enthusiasts, moderates, skeptics) that gave rise to six guidelines. The main achievements are the expanded access to sexual and reproductive health and the creation of diverse and inclusive spaces for discussion. The limitations lie in weak governance, the lack of reduction of VAW and insufficient accountability. Finally, the paper proposes a new understanding of governance and public value.

Keywords: public policy, women, gender-based violence, governance, public value.

Resumo

A violência contra a mulher (VCM) continua violando direitos e aprofundando a desigualdade de gênero. Esta pesquisa estabelece os alcances e limitações da Política Pública de Mulher e Gênero de Sogamoso (Colômbia) perante a VCM, a fim de gerar orientações normativas, sociais e propositivas para sua melhoria. Mediante técnicas mistas de coleta de informações (Citation Pearl Growing, compilação documental, questionários) e análise de dados (método Gioia, estatística descritiva, Cluster/K-means, escalonamento multidimensional, teoria da mudança), identificou-se que os direitos à igualdade e a uma vida livre de violência são pilares fundamentais. Os resultados revelam que a governança da política ainda não é democrática, ativa e plural, e persiste a brecha de gênero na percepção da redução da VCM. O questionário identificou três perfis (entusiastas, moderados, céticos) que derivaram em seis orientações.

Conclui-se como principais alcances a ampliação do acesso à saúde sexual e reprodutiva e a criação de espaços de discussão diversos e inclusivos. As limitações residem na frágil governança, na falta de redução da VCM e na insuficiente prestação de contas. Finalmente, propõe-se uma nova compreensão da governança e do valor público.

Palavras-chave: política pública, mulheres, violência de género, governança, valor público.

Introducción

La violencia contra la mujer (VCM) continúa vulnerando derechos y profundizando la desigualdad de género. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) la conceptualiza como un espectro de conductas que, basadas en el género, atentan contra la integridad de las mujeres (World Health Organization, 2025). Esta definición es clave porque incorpora no solo el daño físico o psicológico, sino también el control coercitivo y las amenazas. Esta manifestación de violencia ocurre tanto en la esfera privada como en la pública (Bermúdez et al., 2023). En el ámbito jurídico, esta problemática ha cobrado gran importancia. Primero, porque se evidencia que la normatividad vigente ha sido insuficiente para erradicar este tipo de violencia. Segundo, porque es imperativo garantizar el derecho humano fundamental a una vida libre de violencias (UN Women, 2023a).

Estos debates pueden analizarse a la luz de la Constitución Política de Colombia, las leyes y los pronunciamientos de la Corte Constitucional. Pese a que el ordenamiento jurídico colombiano se sustenta sobre el principio de dignidad humana y la garantía constitucional de igualdad y no discriminación (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 13 y 43), la VCM persiste como una barrera estructural que vulnera derechos fundamentales. Esta problemática ha exigido una respuesta normativa sólida. En este sentido, la Ley 1257 de 2008 institucionaliza principios de igualdad real y corresponsabilidad, obligando al Estado a prevenir y sancionar estas conductas mediante políticas públicas integrales. Esta responsabilidad estatal ha sido ratificada por la Corte Constitucional (Sentencia SU-349, 2022), la cual impone a las autoridades el deber ineludible de aplicar estándares para desarticular los patrones de poder desiguales que perpetúan este fenómeno, reconociendo que la normatividad es insuficiente sin una comprensión profunda y contextualizada de la violencia. La persistencia de la VCM evidencia una brecha crítica entre el reconocimiento formal de los derechos y su garantía efectiva, lo que obliga a cuestionar la eficacia de los mecanismos institucionales frente a la estructura de desigualdad de género.

Esta discrepancia entre el mandato legal y la realidad fáctica se refleja en la prevalencia estadística del fenómeno. A nivel global, se estima que 736 millones de mujeres, 1 de cada 3,

han sufrido violencia física o sexual (ONU Mujeres, 2024). En el contexto colombiano, esta crisis se manifiesta de manera crítica en la incidencia de feminicidios. El Observatorio Colombiano de Feminicidios (2026) ha registrado 3.918 feminicidios entre 2020 y 2025. Las desigualdades estructurales y la VCM se agudizaron durante la pandemia de COVID-19. Las medidas de confinamiento y restricción de la movilidad no solo exacerbaban los factores de riesgo preexistentes, sino que también consolidaron el entorno doméstico como un espacio de vulnerabilidad, especialmente para aquellas mujeres sujetas a formas interseccionales de discriminación (ONU Mujeres, 2024; Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2021).

La agudización de esta problemática encuentra un foco de preocupación en el municipio de Sogamoso, pues este ocupa el primer lugar en el departamento de Boyacá en incidencia de violencia de género y violencia intrafamiliar, con 313 casos registrados entre el 1 de enero y el 15 de abril de 2025 (Instituto Nacional de Salud, 2025). La tendencia incremental es evidente: tras registrarse 439 casos en 2022 y 988 en 2023, las cifras a julio de 2024 ya alcanzaban los 440 reportes, con prevalencia de los siguientes tipos de violencia: física, sexual, psicológica, negligencia y feminicidio (Secretaría de Salud de Sogamoso, comunicación personal, 8 de octubre de 2024). Estos datos corroboran que Sogamoso constituye un escenario prioritario para el análisis de la VCM.

La respuesta institucional en Sogamoso se ha articulado a través de una evolución normativa que refleja el intento de alinear la gestión municipal con los marcos nacionales e internacionales. Desde la adopción inicial de la política pública de mujer y género mediante el Decreto 345 de 2014, el municipio ha realizado dos actualizaciones —Acuerdos 025 de 2018 y 008 de 2023—. Inicialmente, la política pública se centró en seis ejes, priorizando el empoderamiento económico, la transversalización de la perspectiva de género y la prevención de las violencias mediante procesos de atención y seguimiento. No obstante, las reformas posteriores introdujeron dimensiones críticas, como la garantía de los derechos sexuales y reproductivos y la alineación formal con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 5: igualdad de género. Pese a que la revisión de 2023 extendió el horizonte prospectivo hasta 2028, proyectando un escenario de igualdad en derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (Concejo Municipal de Sogamoso, 2023), se observa persistencia en los objetivos fundacionales, sin una mayor innovación clara en los mecanismos de ejecución. Por consiguiente, esta trayectoria de la política pública de mujer y género de Sogamoso refleja una evolución normativa que aún debe evaluarse en términos de sus efectos concretos. Aunque se han ampliado los objetivos y los horizontes temporales, sigue siendo necesario analizar hasta qué punto estas modificaciones han tenido un impacto real en la

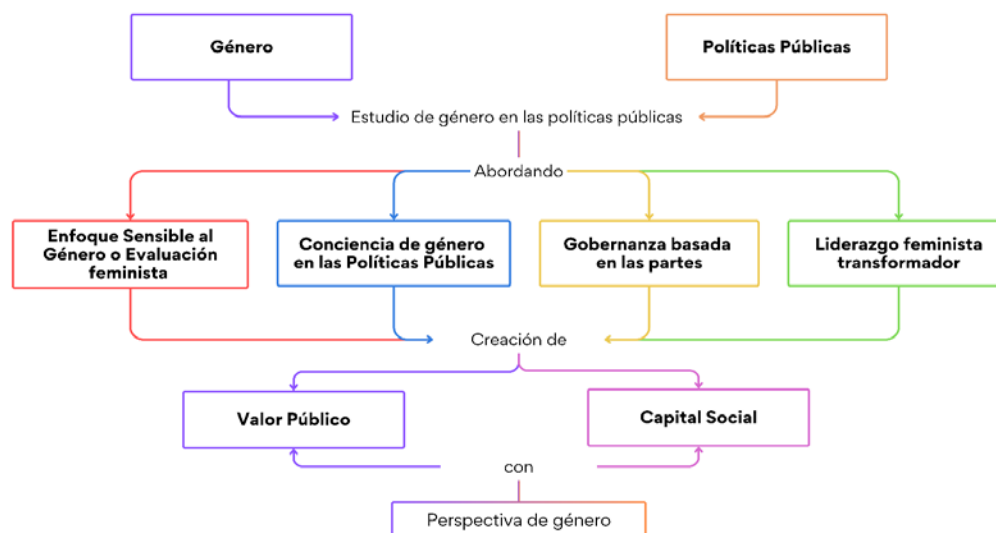
vida de las mujeres y en la sociedad del municipio de Sogamoso. Esto exige una mirada crítica que vaya más allá del diseño, se centre en los resultados y adopte una perspectiva propositiva.

En este contexto, se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los alcances y limitaciones de la política pública de mujer y género frente a la violencia contra la mujer, y qué orientaciones pueden contribuir a su ajuste y mejora desde una perspectiva normativa, social y propositiva? El objetivo propuesto es establecer los alcances y limitaciones de la política pública de mujer y género frente a la violencia contra la mujer, con el fin de generar orientaciones que faciliten su ajuste y mejora desde una perspectiva normativa, social y propositiva. Para abordar este objetivo, se utilizó un enfoque de investigación mixto. El contenido de esta investigación se estructura así: introducción, que plantea los antecedentes, la justificación y la problematización. A continuación, se presenta el marco conceptual que sirve de guía y de lentes teóricos para interpretar los resultados y las conclusiones. Posteriormente, la metodología desarrolla el paso a paso de los métodos utilizados. Luego, se presentan los resultados y, finalmente, se formulan las conclusiones de esta investigación.

Marco conceptual

Figura 1

Marco conceptual simplificado para el análisis de las políticas públicas con perspectiva de género¹



Nota. Elaboración propia.

¹ El marco conceptual complejo de análisis de las políticas públicas con perspectiva de género creado por los autores se adjunta como anexo.

La Figura 1 esquematiza la relación entre los conceptos que guían esta investigación. Con este esquema, los autores proponen un marco conceptual que oriente la elaboración de los instrumentos de recolección de información y que, a su vez, sirva de lente teórico para interpretar los resultados y las conclusiones de este trabajo.

El concepto de género es una construcción social transmisible y modificable. El género pretende expresar que no existen aspectos biológicos discriminatorios, sino que este abarca las construcciones culturales, sociales, espaciales y temporales (Poggi, 2025). A su vez, el género es un principio de organización social que analiza las estructuras que dan lugar a la discriminación en el sistema de relaciones de poder desiguales (Rodríguez Peñaranda, 2025). En suma, el género visibiliza las estructuras que históricamente han propiciado la discriminación contra las mujeres. Esta es la perspectiva que se le dará al género en esta investigación.

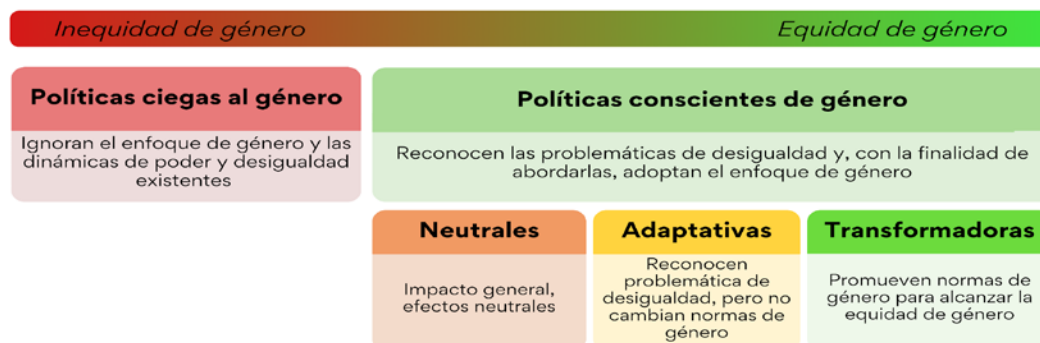
La desigualdad de género persiste de manera multidimensional. Los estudios de género evidencian que la desigualdad actual es consecuencia de sistemas y factores estructurales de discriminación y exclusión (Vergel Tobar y Barragán López, 2025). Estas asimetrías operan en seis dimensiones clave: el empleo y la protección social; la representación política y doméstica; el acceso a la salud sexual y reproductiva; la participación recreativa; la violencia de género, y las exclusiones interseccionales (DANE, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer & ONU Mujeres, 2024). Por lo tanto, el Estado debe intervenir mediante la adopción de políticas públicas para abordar estos sistemas estructurales de discriminación y exclusión.

Las políticas públicas (PP) constituyen un canal de interacción entre el Estado y la sociedad. Estas buscan solucionar problemas, orientar o modificar conductas y cambiar o transmitir nuevos valores, propiciando estrategias para modificar los comportamientos sociales y lograr una transformación colectiva (Schmidt & Stenger, 2024). Además, una PP requiere la existencia de actores institucionales que participen en la adopción del conjunto de decisiones que determinarán los fines, objetivos, instrumentos y medidas de actuación (Acciai y Terlizzi, 2025). De ahí que las acciones gubernamentales, como planes y programas, dependan del conocimiento, de la voluntad política y de los recursos disponibles, en favor de los objetivos sociales (Ordóñez, 2024). En síntesis, las PP son un instrumento que plasma en la agenda pública las problemáticas de la interacción social, permitiendo integrar las instituciones del Estado y la sociedad en los planes y programas de PP, para así modificar aquellos comportamientos que vulneran el ordenamiento jurídico, como sucede en la desigualdad de género.

El estudio de las PP debe realizarse de forma rigurosa, analizando las causas, consecuencias y dinámicas de las problemáticas, con la finalidad de que el Estado obtenga información constante y relevante que le permita mejorar su actuación. En este sentido, la presente investigación en materia de género y PP adopta cuatro enfoques: el enfoque sensible al género o evaluación feminista; la conciencia de género en las políticas; la gobernanza basada en las partes; y el liderazgo feminista transformador.

Primero, el enfoque sensible al género, o evaluación feminista, busca determinar las causas estructurales de la desigualdad entre hombres y mujeres según el contexto de cada intervención (Kalpazidou y Graversen, 2020). Este enfoque fomenta una mirada crítica que cuestiona las acciones estatales, como las PP (Kalpazidou y Graversen, 2020). Asimismo, este enfoque tiene en cuenta la relación entre evaluación y género, ya que las evaluaciones de las políticas de género no se han desarrollado ampliamente a partir de los estudios de género (Kalpazidou y Graversen, 2020). En otras palabras, este enfoque tiene la capacidad de cuestionar la desigualdad entre hombres y mujeres para transformar las estructuras sociales y políticas mediante una evaluación reflexiva de las políticas existentes en la que participen los beneficiarios de estas y la comunidad en general.

Segundo, la conciencia de género en las PP es una herramienta clave para analizar la solidez en materia de género (Ojwala et al., 2022). Este enfoque tiene dos niveles: las políticas ciegas al género y las políticas conscientes de género. Estos niveles de análisis contribuyen a alcanzar objetivos como la igualdad de género y la mejora de los resultados de desarrollo. En cuanto a las políticas ciegas al género, estas ignoran el enfoque de género y las dinámicas de poder y desigualdad existentes entre hombres y mujeres (Ojwala et al., 2022). Por su parte, las políticas son conscientes en materia de género cuando reconocen las problemáticas de desigualdad y, con la finalidad de abordarlas, adoptan el enfoque de género (Ojwala et al., 2022). El segundo nivel tiene tres subcategorías (figura 2): políticas neutrales en materia de género, políticas adaptativas al género y políticas transformadoras o específicas de género.

Figura 2*Niveles de conciencia de género*

Nota. Elaboración propia a partir de la información de Ojwala et al. (2022).

Tercero, la gobernanza es la participación de la sociedad en las acciones del Estado. Esta cuestiona la gestión del poder horizontal como forma tradicional de relación entre el Estado y la sociedad (Del Barrio & Del Barrio, 2024). La gobernanza basada en las partes es un diálogo en el que las comunidades participan activamente para lograr un cambio democrático, transparente y responsable (Rodiyah e Irianto, 2024). En este sentido, en escenarios de desigualdad, como en la gestión de las víctimas de VCM, la gobernanza basada en las partes se plantea como una herramienta preventiva, curativa y rehabilitadora que involucra a diversos actores. Así, la gobernanza basada en las partes propicia la construcción de un enfoque que atienda las problemáticas sociales y proponga soluciones alternativas según se evidencien en el diálogo con las partes afectadas e interesadas (Rodiyah e Irianto, 2024). En este sentido, la gobernanza basada en las partes es un diálogo en el que la sociedad participa con el fin de analizar y cuestionar las actuaciones estatales.

Cuarto, el liderazgo feminista transformador persigue valores como la igualdad, la inclusión y la justicia social, con el objetivo de propiciar espacios de reflexión, autoconciencia y deconstrucción de los conceptos y las normas que promueven la desigualdad (Munive et al., 2022). Se caracteriza por ser autorreflexivo y lograr el cambio mediante la colaboración, el empoderamiento y la construcción de consenso (Munive et al., 2022). En suma, el liderazgo feminista transformador adopta una conciencia crítica de los sistemas de poder a partir de valores como la igualdad, la inclusión y la justicia social. Para ello, crea espacios de reflexión con la finalidad de deconstruir los conceptos y normas que promueven la desigualdad y alcanzar el cambio mediante la colaboración, el empoderamiento y la creación de consenso, para

lo cual requiere la participación de actores estatales así como de la sociedad en general, con el fin de alcanzar la diversidad y la inclusión.

En concreto, cuando los estudios de género y las PP abordan el enfoque sensible al género, la conciencia de género en las políticas, la gobernanza basada en las partes y el liderazgo feminista transformador, se crea valor público y capital social con perspectiva de género.

El valor público es un bien intangible que se evalúa a partir de la percepción ciudadana sobre la gestión pública (Vásquez & Silva, 2022). El valor público se compone de bienes, servicios y valores generados mediante políticas públicas y servicios públicos regidos por derechos, como la justicia social, el bienestar comunitario y la igualdad de género (Munive et al., 2022). A su vez, este incluye elementos como la confianza, la reputación y la legitimidad (Canel, 2018). No obstante, el valor público puede ser creado por las instituciones estatales o incluso por actores privados (Vásquez & Silva, 2022). En lo que respecta a la creación de valor público por parte de las instituciones estatales, estas deben rendir cuentas a la sociedad, lo que constituye una forma de control político que, a su vez, propiciará una democracia de mayor calidad. En síntesis, el valor público es una construcción que depende de la percepción humana a partir de los bienes, servicios y valores diseñados para promover el bien común.

En cuanto al capital social, se define como la conexión entre los individuos (Bukachi et al., 2021). El capital social es el conjunto de elementos estructurales de una organización comunitaria (redes de apoyo, normas compartidas y confianza interpersonal) que actúan como facilitadores de la acción colectiva y de la cooperación orientada al beneficio mutuo (Cañaberal et al., 2024). Por ende, los individuos construyen confianza y cooperación (Blas-Cortés et al., 2023). Además, la articulación del capital social y las PP ofrece la posibilidad de institucionalizar a los grupos organizados y a la población en general con el Estado (Cañaberal et al., 2024). En definitiva, el capital social se construye mediante la cooperación de individuos que buscan alcanzar objetivos comunes y, durante el proceso, logran crear recursos humanos de cooperación y confianza. Asimismo, el capital social puede adoptar una perspectiva de género, ya que se construye a partir de la conexión entre individuos que, con la igualdad de género como valor público, se han organizado en movimientos sociales, como los feministas. Así, este capital social ha fomentado espacios de diálogo, reflexión y participación ciudadana sobre problemáticas vigentes.

Metodología

Esta investigación adoptó un enfoque mixto estructurado en cuatro fases. La primera consistió en identificar elementos que orientan la formulación, la implementación y evaluación de las PP de mujer y género. La segunda, para determinar la percepción de la población de Sogamoso sobre la incidencia de la PP en la VCM. La tercera, en contraste con la PP, con categorías conceptuales derivadas del marco conceptual. La cuarta, en la derivación de recomendaciones de PP en materia de género y VCM. Así, para cada una de ellas se diseñaron técnicas de recolección y análisis de la información, que se describen en la tabla 1.

Tabla 1

Protocolo de investigación

Fase	Técnicas de Recolección	Técnicas de Análisis
1) Identificar elementos que orientan la formulación, la implementación y evaluación de las PP de mujer y género.	Citation Pearl Growing aplicado a normas y jurisprudencia (Álvarez-Gómez et al., 2024), a partir de un documento relevante se identifican otros insumos en materia.	Análisis de contenido cualitativo (Gioia et al., 2013). Consta de tres niveles: la codificación de términos, la interpretación de los investigadores y la categorización en dimensiones conceptuales.
2) Determinar la percepción de la población de Sogamoso sobre la incidencia de la PP ante la VCM.	Entrevista estructurada tipo encuesta basada en el marco conceptual y escala de Likert.	Análisis descriptivo de frecuencias y multivariable: cluster/K-means y escalamiento multidimensional.
3) Contrastar la PP con categorías conceptuales derivadas del marco conceptual.	Recopilación documental de la Política Pública de Mujer y Género de Sogamoso (Acuerdos 025 de 2018 y 008 de 2023).	Análisis de contenido con matriz de indicadores temáticos propuestos por David y Tobin (2017).
4) Derivar recomendaciones de PP en materia de género y VCM.	Integración analítica de los hallazgos de la investigación.	Teoría de cambio que explica cómo y por qué una iniciativa funcionaría. A partir del supuesto: hacemos X porque creemos, aprovechando la experiencia pasada o lo que hemos leído, que Y sucederá (Lyu, 2023).

Nota. Elaboración propia.

La aplicación de estas técnicas enriqueció la interpretación de los datos y fortaleció los resultados de la investigación. Esto permitió superar la visión normativa tradicional del derecho y nutrió la comprensión de los fenómenos sociojurídicos complejos.

Resultados

Elementos normativos para el análisis de políticas públicas de mujer y género

Derechos y principios: pilares fundamentales

La protección de los derechos de las mujeres se ha debatido en foros nacionales e internacionales (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948; Constitución Política de Colombia, 1991, art. 1; Convención de Belém do Pará, 1994; Ley 1257, 2008; Corte Constitucional, Sentencia T-016, 2022). Estas discusiones generan normas que dan lugar a derechos, principios, instrumentos y políticas públicas. Todos estos elementos constituyen directrices de acción estatal. Así, se identificaron derechos y principios como derechos humanos, derecho a la igualdad, a la vida, la libertad y la seguridad, a una vida libre de violencia, al trabajo, la participación política, la seguridad social, la salud y la educación, entre otros (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966; Constitución Política de Colombia, 1991; Corte Constitucional, Sentencia SU-080, 2020). Asimismo, se identificaron principios orientadores, como el enfoque de género, la debida diligencia, la corresponsabilidad y la interseccionalidad (Convención de Belém do Pará, 1994; ONU, 1995; Ley 1257, 2008; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2017). Sin embargo, la persistencia de la VCM ha impulsado la salvaguarda de dos derechos: la igualdad y el derecho a una vida libre de violencia (Corte Constitucional, Sentencia SU-080, 2020).

El derecho a la igualdad y el derecho a una vida libre de violencia son pilares fundamentales para analizar las políticas públicas de mujer y género. Estos derechos constituyen condiciones necesarias para el goce efectivo de otros derechos, ya que garantizan la igualdad y la no discriminación. Por lo tanto, las PP deben garantizar entornos libres de violencia y discriminación en ámbitos como la educación, el trabajo, la salud, la participación política y la seguridad social. Estos pilares fundamentan el conjunto de obligaciones en cabeza del Estado, como la obligación de adoptar medidas o instrumentos de política pública para erradicar las formas de VCM. Asimismo, proporcionan a las mujeres una garantía de protección integral frente a la vulneración de sus derechos. En síntesis, el cumplimiento de estos derechos en

las PP transformará las condiciones históricas y estructurales de desigualdad y permitirá a las mujeres ejercer plenamente sus derechos. Esta relación se ilustra en la Figura 3.

Figura 3

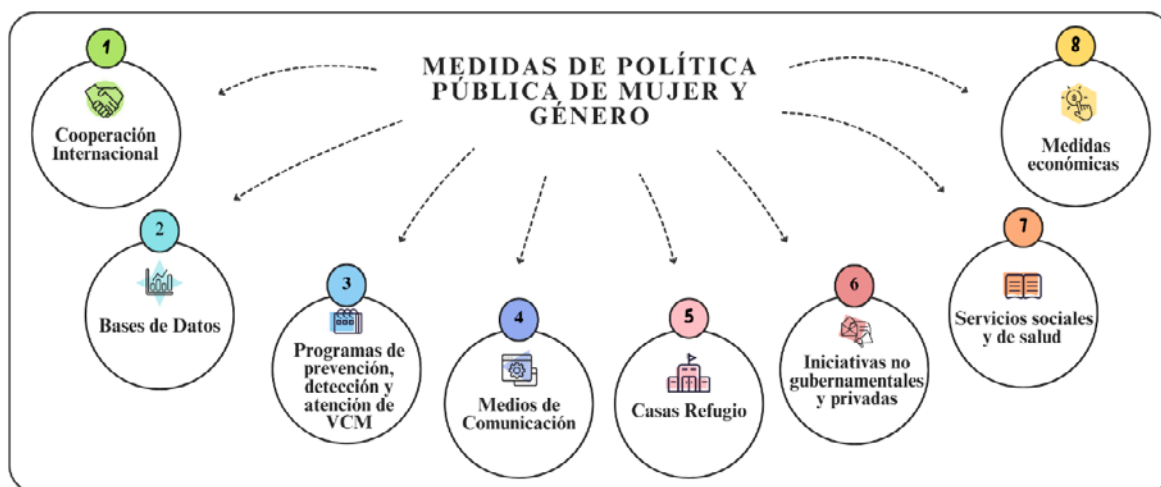
Derechos pilares de las políticas públicas de mujer y género



Nota. Elaboración propia.

Medidas de política pública

Esta investigación identifica una serie de medidas o instrumentos de política claves para orientar la respuesta estatal en materia de mujer y género. Dichas medidas deben prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la VCM (Convención de Belém do Pará, 1994; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2017). En el caso colombiano, se han contemplado estrategias, planes y programas integrales para prevenir y erradicar todas las formas de VCM (Ley 1257, 2008). Asimismo, la Corte Constitucional ha manifestado la necesidad de implementar políticas públicas para contrarrestar esta problemática y, así, erradicar todas las formas de violencia mediante acciones efectivas que demuestren una preocupación real y seria por este fenómeno (Corte Constitucional, Sentencia SU-080, 2020). Por tanto, estas medidas deben contribuir al fortalecimiento de las políticas que promueven la igualdad de género y el empoderamiento (UN Women, 2023a). En consecuencia, las medidas identificadas son: cooperación internacional; creación de bases de datos; programas de prevención, detección y atención de VCM; modificación de los patrones socioculturales a través de los medios de comunicación; casas refugio o centros de acogida; fomento de iniciativas colaborativas de organizaciones no gubernamentales y del sector privado; prestación de servicios sociales y de salud; y medidas económicas (figura 4).

Figura 4*Medidas de política pública de mujer y género**Nota. Elaboración propia.***Mecanismos de monitoreo y evaluación**

El análisis de los instrumentos normativos identificó los siguientes mecanismos de monitoreo y evaluación. Primero, los instrumentos internacionales han adoptado el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, con la finalidad de dar seguimiento a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1979). Segundo, se creó el rol de relator o relatora respecto de los asuntos concernientes a la VCM en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (ONU, 1993). Tercero, con la adopción de los ODS se designó a los Estados parte como los principales responsables del seguimiento de los objetivos propuestos (UN Women, 2023b). Cuarto, en la normatividad colombiana, el seguimiento y la evaluación de las políticas en materia de igualdad de oportunidades para las mujeres se destinaron al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Ley 823 de 2003). Quinto, respecto de las normas de sensibilización, prevención y sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se conformó el comité de seguimiento bajo la coordinación de la Consejería para la Equidad de la Mujer, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo (Ley 1257, 2008). Sexto, a partir de la creación del Ministerio de la Igualdad y Equidad se asigna la función de evaluar el progreso de las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y medidas para contribuir a la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales (Ley 2281, 2023). Séptimo, es deber del Ministerio del Trabajo y de la Procuraduría

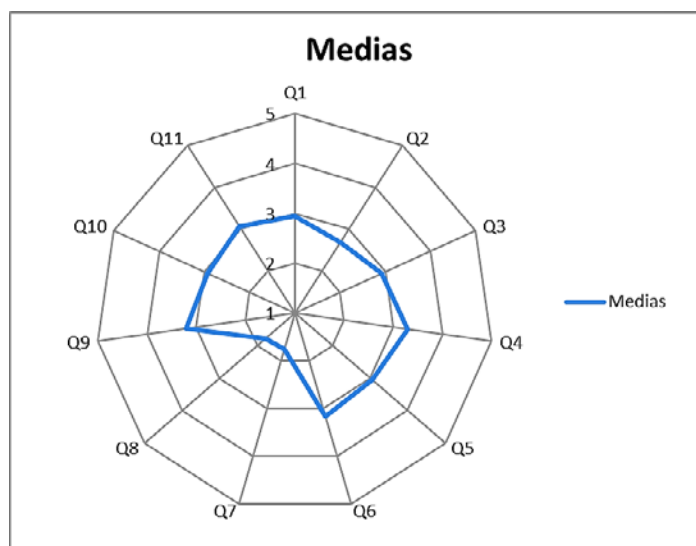
General de la Nación realizar seguimiento a las medidas de prevención del acoso sexual y de igualdad salarial (Ley 1496, 2011; Ley 2365, 2024). Octavo: el seguimiento de las medidas en instituciones educativas para alcanzar la sensibilización, la prevención y la sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres fue asignado al Ministerio de Educación Nacional (Ley 1257, 2008). En suma, los organismos de seguimiento cumplen funciones trascendentales, producto del proceso articulado de ejecución de las PP. Estos organismos cumplen un rol crucial en la gestión pública y en los asuntos de género, ya que promueven la recopilación de información relevante sobre la eficacia de las políticas implementadas, así como su posterior divulgación.

Percepción de la incidencia sobre la Política Pública de Mujer y Género ante la problemática de la VCM en Sogamoso

Los datos obtenidos de la encuesta se sometieron a cuatro análisis estadísticos avanzados: gráfico de radar, análisis de frecuencias relativas, análisis de clústeres mediante k-means y escalamiento multidimensional (MDS). En primer lugar, el análisis gráfico de radar permitió condensar en un solo diagrama las medias de todas las preguntas de modo que en un esquema se pudiera observar el perfil global de las respuestas. En esta representación, cada eje radial corresponde a un ítem de la encuesta; la distancia al centro de cada eje es la media de las respuestas (en una escala de 1–5) de ese ítem. Al unir todos los puntos, se obtiene un polígono cuyo contorno refleja el patrón de respuestas de los participantes. En la Figura 5 se muestra el gráfico de radar, como también se denomina. En ese sentido, se observa que las preguntas Q7 y Q8 presentan la mayor valoración negativa. Estas preguntas están relacionadas con el concepto de gobernanza, lo que podría implicar que los participantes perciben que no son tenidos en cuenta en los procesos participativos relacionados con la política pública de mujer y género. La pregunta Q2 también presenta una media de baja valoración. Esta pregunta se relaciona directamente con la percepción de los participantes sobre la reducción de la VCM; por ello, se infiere que su percepción es que la VCM no se ha reducido con la implementación de una política pública de mujer y género.

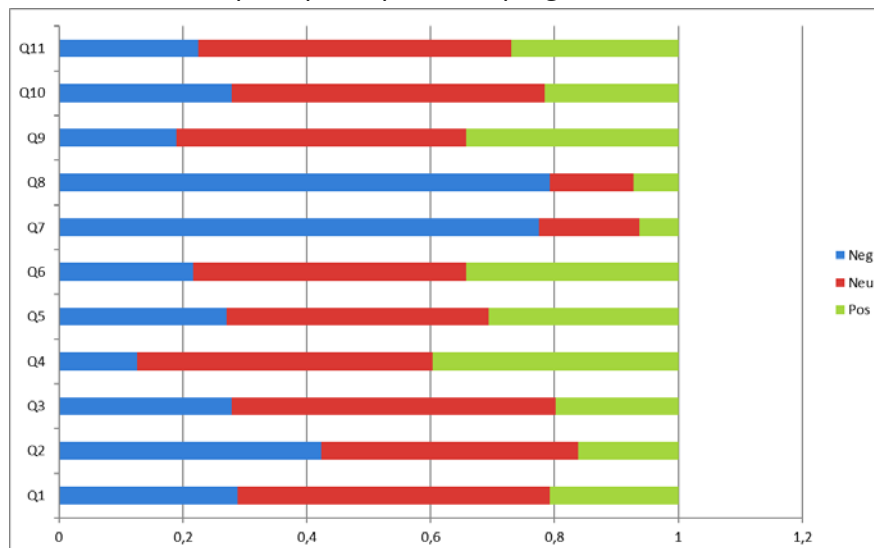
Figura 5

Gráfico de radar: Medias



Nota. Elaboración propia.

En segundo lugar, el análisis de frecuencias relativas complementa la interpretación del esquema de radar. Este análisis permite observar la distribución de opiniones por cada ítem, en términos de si los participantes tienden a: mostrar desacuerdo o valoraciones negativas (Neg), tener opiniones neutras o indecisas (Neu) y, mostrar acuerdo o valoraciones positivas (Pos). Como se puede observar en la Figura 6, las preguntas Q1, Q3, Q9, Q10 y Q11 presentan la mayor tendencia neutra; esto podría implicar que los participantes no se posicionan claramente en esa afirmación o que carezcan de conocimiento o interés. La pregunta Q4 muestra la mayor tendencia positiva. Sin embargo, las preguntas Q7 y Q8 tienen cerca del 80 % de posturas negativas frente a sus afirmaciones; esto indica una tendencia fuerte hacia la falta de gobernanza en la política pública de mujer y género.

Figura 6*Distribución de la percepción por cada pregunta**Nota. Elaboración propia.*

En tercer lugar, el análisis de clústeres mediante k-means permite identificar patrones de respuesta similares y subconjuntos de participantes cuyas respuestas “vayan juntas”. Por ejemplo, un Grupo 0 muy crítico (valores bajos en la mayoría de los ítems), un Grupo 1 neutro/moderado y un Grupo 2 muy favorable. En consecuencia, se asignaron nombres descriptivos a cada uno: el grupo con valores bajos se denominó “escépticos”; el grupo con valores medios, “moderados”; y el grupo con valores altos, “entusiastas”. Esta selección se justifica por su correspondencia directa con la escala de Likert de la encuesta, que se agrupa en tres valores de percepción: negativa (raramente/nunca), neutra (algunas veces) y positiva (siempre/frecuentemente). La Tabla 2 presenta la matriz resumen del análisis estadístico, donde se observa que el grupo de participantes más numeroso es el de los moderados, seguido por los escépticos y, por último, el de los entusiastas, con solo 18 participantes.

Tabla 2*Matriz resumen del análisis estadístico de clústeres mediante k-means*

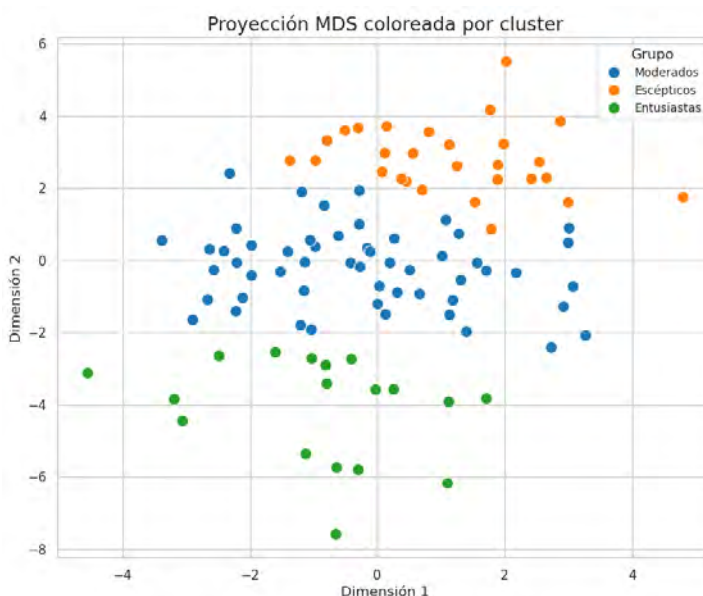
	N.º de participantes	Promedio del grupo
Escépticos	28	2,04
Moderados	65	2,8
Entusiastas	18	3,94

Nota. Elaboración propia.

En cuarto lugar, el MDS es una técnica estadística multivariada que permite representar en un espacio bidimensional las relaciones de similitud o disimilitud entre objetos. En este caso, los participantes se agrupan de forma que aquellos con las respuestas más similares aparezcan más próximos entre sí (Borg, 2025). Así, el MDS permite identificar patrones latentes en las respuestas, facilitando la interpretación de los resultados de la técnica anterior, clústeres mediante k-means. En la representación bidimensional generada mediante MDS (véase la Figura 7), se observa que los participantes tienden a agruparse en tres grupos, de forma consistente con la clasificación previa en los tipos Entusiastas, Moderados y Escépticos. Esta proyección bidimensional está respaldada por un valor de estrés de Kruskal de 0,1895 (18,95 %). Esto demuestra que la proyección conserva con alta fidelidad las distancias de similitud y disimilitud reales de la muestra, lo que garantiza la validez de los tres perfiles identificados. Para complementar y facilitar el análisis de estas cuatro técnicas, en la Figura 8 se presentan las medias por grupo con relación a cada pregunta.

Figura 7

Proyección en espacio bidimensional de los grupos de participantes



Nota. Elaboración propia.

El grupo de entusiastas se ubica en la parte inferior del espacio bidimensional. Sus respuestas se caracterizan por altos niveles de acuerdo en ítems relacionados con el cambio o la transmisión de nuevos valores (Q6), el acceso a la salud sexual y reproductiva (Q4), y, en general, el reconocimiento de beneficios concretos derivados de la política pública (Q10 y Q11). La proximidad de estos individuos sugiere una visión más positiva, posiblemente

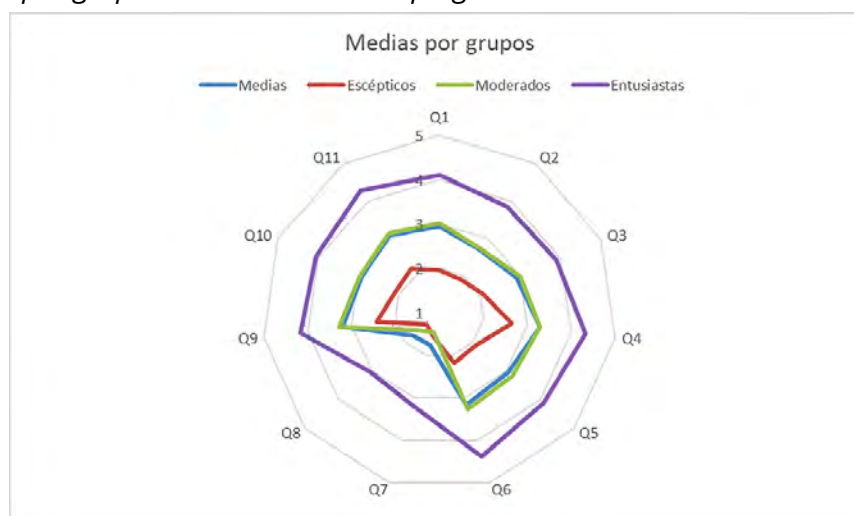
basada en experiencias exitosas o en un mayor acceso a mecanismos de participación. En todo caso, la media en las preguntas Q7 y Q8 del grupo de los entusiastas fue la más baja de todas: 3,1 y 3,0.

En el extremo opuesto del espacio se encuentra el grupo de los escépticos. Su patrón de respuestas refleja desacuerdo o neutralidad en casi todos los ítems, especialmente en aquellos relacionados con la efectividad de la participación (Q7 y Q8) y el cumplimiento de los objetivos de la PP: reducir la desigualdad entre hombres y mujeres y la VCM (Q1 y Q2). La concentración de estos participantes en un área del mapa indica una percepción más distante o crítica respecto de los procesos participativos y de los resultados de la política pública de mujer y género de Sogamoso.

El grupo de los moderados se sitúa en la zona intermedia del espacio. Sus respuestas tienden a situarse en valores medios de la escala, y presentan menor cohesión interna que los otros dos grupos. Esto puede interpretarse como una postura ambivalente o condicional frente a la participación, con apertura a involucrarse, pero también con reservas sobre la efectividad de la política pública de mujer y género de Sogamoso. Aun así, este grupo tuvo consenso en las preguntas Q7 y Q8, lo que implica que incluso los moderados consideran que los mecanismos de participación en la política pública son deficientes.

Figura 8

Medias por grupo con relación a cada pregunta



Nota. Elaboración propia.

Análisis de contenido de la Política Pública de Mujer y Género de Sogamoso

Respecto a la integración de la categoría de género y conciencia de género en las PP, esta investigación identifica que la PP de Sogamoso es una política adaptativa, ya que reconoce y responde a la problemática de la desigualdad entre hombres y mujeres, pero no está diseñada para cambiar las normas de género, como los estereotipos de género. Sin embargo, la política es sensible a los cambios sociales del municipio que pueden convertirse en criterios válidos para actualizaciones futuras, especialmente cuando se plantean en procesos participativos.

En cuanto a la evaluación feminista, esta investigación revela que los instrumentos de política pueden desempeñar un papel clave en la transformación de las estructuras de poder existentes. Es necesario que dichos instrumentos sean diseñados según las prioridades establecidas en los asuntos de mujer y género. Asimismo, la PP de Sogamoso integra las necesidades mediante un diagnóstico y establece los siguientes ejes: salud sexual y reproductiva, generación de oportunidades para el empoderamiento de las mujeres, reducción de la violencia de género y construcción de paz, atención diferenciada y transformación cultural, deportiva y recreativa. Asimismo, los objetivos de la PP son pertinentes, ya que tienen en cuenta factores como la garantía de los derechos sexuales y reproductivos y el empoderamiento en múltiples dimensiones del desarrollo de las mujeres. Sin embargo, el contenido de la PP establece los responsables, pero no las fuentes de financiación.

La PP contempla diferentes mecanismos de participación. Por ejemplo, en la actualización se ha incorporado al Consejo Consultivo de Mujeres de Sogamoso. También se realizaron entrevistas grupales con la población LGBTIQ+ y un conversatorio en el que participaron diferentes mujeres de Sogamoso. Además, en la ejecución de la PP participan diferentes actores institucionales de los niveles municipal y nacionales. Sin embargo, se puede interpretar que la gobernanza está limitada a los colectivos organizados, lo que deja sin voz ni participación al resto de la sociedad.

La política pública de mujer y género de Sogamoso considera la diversidad de las mujeres mediante el diseño de programas interseccionales. En teoría, la PP promueve mecanismos de participación de mujeres de diferentes grupos etarios, socioeconómicos, étnicos, entre otros. Es decir, prioriza espacios de discusión en los que son primordiales la diversidad y la inclusión. Si bien la PP contempla mecanismos de diálogo, estos no generan confianza ya

que no son frecuentes. Además, se puede determinar que participan principalmente actores institucionales.

Respecto al valor público, este análisis evidencia que la Política Pública de Mujer y Género de Sogamoso requiere hacer énfasis en estrategias más sólidas para comunicar de manera efectiva sus objetivos, avances y resultados. Si bien ya se han implementado algunas acciones, como la elaboración de los informes de seguimiento, la actualización de la política pública de 2023 hizo énfasis en la importancia de que estos informes sean publicados en la página institucional. Además, se estableció que esta función estaría a cargo del Consejo Consultivo de Mujeres, que, en audiencia pública de rendición de cuentas, deben presentar los objetivos, avances y resultados de la PP ante el Consejo de Política Social. Por último, se debe garantizar la publicidad de esta información mediante la implementación de medios tecnológicos, como el portal web o las redes sociales oficiales. Esto contribuye a la transparencia, la apropiación social y la integración ciudadana en los procesos de las políticas públicas, ante el auge de las TIC.

Recomendaciones de política pública

A partir de los hallazgos obtenidos, se implementó la teoría de cambio para proponer las siguientes recomendaciones, que comprenden actividades, productos, resultados e impactos esperados.

Escuelas de interseccionalidad y justicia de género territorializadas

La primera recomendación parte del hallazgo de que las violencias no se distribuyen de forma homogénea, sino que se manifiestan con mayor crudeza en mujeres que experimentan múltiples formas de exclusión. Para ello, se proponen las siguientes actividades: diseñar módulos formativos acordes con las realidades culturales y territoriales, generar redes de prevención con mecanismos de alerta temprana y organizar jornadas de formación conjunta que incluyan a actores estatales y comunitarios. Se espera obtener los siguientes productos: centros de formación con articulación institucional y acción comunitaria que adopten el enfoque transformador. El resultado esperado es el aumento de la capacidad local para identificar y enfrentar la VCM desde un enfoque interseccional. Finalmente, el impacto esperado no solo se expresa en la disminución de las violencias, sino también en la ampliación de las capacidades de las comunidades para construir sociedades más equitativas, resilientes y democráticas.

Plataforma latinoamericana de saberes y acciones por la eliminación de la violencia de género

La segunda estrategia se sustenta en el fortalecimiento de la cooperación internacional feminista y la erradicación de la VCM. La actividad propuesta es crear una plataforma de intercambio de conocimientos, prácticas, herramientas metodológicas y apoyo técnico con la cual fomentar el liderazgo de las mujeres y los géneros en la implementación de PP para erradicar la VCM. Los productos esperados son una plataforma digital multilingüe de acceso libre para el intercambio de experiencias, un observatorio de buenas prácticas en cooperación internacional con enfoque feminista y procesos de capacitación para funcionarias públicas, lideresas comunitarias y tomadoras de decisiones en temas de diplomacia feminista y derechos humanos. El resultado esperado es la divulgación del conocimiento para fortalecer las capacidades institucionales y comunitarias. El impacto esperado es la consolidación de módulos formativos sobre cooperación internacional y enfoque de género, en conjunto con una red de múltiples organizaciones y actores estatales conectados.

ComunicAcción: medios y TIC para la igualdad de género

La tercera estrategia se sustenta en la existencia de violencias culturales y simbólicas contra las mujeres y diversidades de género. La actividad propuesta promueve una cultura de respeto, equidad y dignidad. Para lograr este objetivo, se implementa una estrategia de colaboración entre los medios de comunicación tradicionales, las plataformas digitales, las redes sociales y los actores comunitarios. Los medios de comunicación representan una oportunidad para superar los patrones socioculturales que obstaculizan la igualdad de género. Para ello, se proponen las siguientes fases: como actividad, una red de periodistas comprometidos con la igualdad de género. El producto deseado es la creación de contenidos con enfoque de igualdad. Como resultado esperado, la erradicación de la VCM desde lo simbólico y cultural. Finalmente, el impacto anhelado consiste en transformar los imaginarios sociales sobre el género.

Aliados por la igualdad: estrategia de transformación masculina para la prevención de la violencia de género

La cuarta recomendación se basa en que las PP de mujer y de género deben diseñar acciones en las que los hombres actúen como aliados en la construcción de relaciones igualitarias y en la erradicación de la violencia de género. Se plantean dos actividades: la crea-

ción de redes de mentoría masculina lideradas por hombres y el desarrollo de campañas de corresponsabilidad en el cuidado. Los productos esperados incluyen campañas multimedia sobre masculinidades no violentas, la creación de una red nacional de hombres aliados y la elaboración de informes que documenten los cambios en las percepciones y las conductas. El resultado esperado es el aumento del número de hombres que reconocen el impacto negativo de la violencia de género, así como el establecimiento de relaciones interpersonales igualitarias y respetuosas dentro y fuera del hogar. Los impactos esperados son tres: una transformación cultural hacia una masculinidad ética, empática y equitativa; la creación de entornos más seguros y democráticos; y la corresponsabilidad de los hombres en la igualdad de género. Finalmente, el valor público que puede generar esta iniciativa radica en la reducción de los altos costos sociales, emocionales y económicos de la violencia de género.

Tejiendo participación: gobernanza feminista desde lo local

La quinta recomendación se basa en el hallazgo de que la gobernanza es el eslabón más débil de la política pública de mujer y género de Sogamoso. La actividad propuesta consiste en la creación de una red local de veeduría y coproducción de PP de género, integrada por mujeres y personas LGBTIQ+, en contextos urbanos y rurales. Esto conlleva una campaña de comunicación comunitaria que articule herramientas didácticas y medios populares. Los productos esperados son de tipo documental: documentos de PP elaborados con aportes de la ciudadanía e informes periódicos sobre los procesos de participación. Como resultado, se observa una mayor apropiación social de las políticas de género y un incremento significativo en el número y la diversidad de personas que participan en los procesos de PP. El impacto esperado es la transformación de la manera en que se gobiernan las políticas de mujer y género. En este modelo, el ejercicio del poder se redistribuye horizontalmente, reconociendo los diversos saberes, las territorialidades específicas y la agencia colectiva de las mujeres.

Transformar la relación entre ciudadanía y política de género

La sexta propuesta parte del hallazgo de que la población de Sogamoso no constituye un bloque homogéneo en materia de política de género. Esto sugiere que la efectividad de las políticas depende de su capacidad de dialogar con cada uno de los grupos identificados. Las actividades se diseñan en función de sus perfiles: para los escépticos, se desarrollan espacios de escucha activa y presentación de pruebas mediante talleres y relatos de vida, acompañados por facilitadores que representen voces comunitarias legítimas. Para los moderados: se crean laboratorios de cocreación de soluciones y presupuestos participativos con

enfoque de género. Para los entusiastas: se establecen escuelas de liderazgo, mentorías cruzadas y campañas de visibilización de los logros. Los resultados esperados en cada grupo son: que los escépticos incrementen su disposición a informarse y participar, que los moderados se integren en espacios de decisión comunitaria y que los entusiastas lideren procesos de sensibilización con otros ciudadanos. El impacto esperado es una mayor cohesión social en torno al principio de igualdad de género y una reducción de las brechas de participación y de desconfianza. Esta estrategia no solo representa una visión innovadora sobre la forma de implementar políticas públicas, sino también un proceso profundo de democratización de su implementación en materia de mujeres y género.

Conclusiones

El propósito de la presente investigación fue establecer los alcances y limitaciones de la política pública de mujer y género frente a la VCM, con el fin de generar orientaciones que faciliten su ajuste y mejora desde una perspectiva normativa, social y propositiva. En primer lugar, los alcances de la política pública de mujer y género de Sogamoso se observan en la ampliación del acceso a la salud sexual y reproductiva de las mujeres y en la creación de espacios de discusión en los que se promueven la diversidad y la inclusión. Además, el contenido de la PP integra adecuadamente diferentes elementos del marco conceptual, por lo que se espera que, a mayor número de temas en la política, mayor sea su efectividad para erradicar la VCM. En segundo lugar, las limitaciones de esta política se manifiestan en tres factores. Uno de ellos está relacionado con la gobernanza, ya que las personas encuestadas no participaron en el diseño de la política pública ni se beneficiaron de ninguna de las soluciones previstas en ella. Esto puede implicar que el Estado sea el actor principal, pero no resulta deseable al abordar la problemática de la VCM. Lo que se esperaría es que se crearan los mecanismos idóneos para involucrar a más actores sociales, cívicos y comunitarios en cada fase de la política. Otro de los factores limitantes es la falta de reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres, así como de la VCM y de la discriminación basada en prejuicios y estereotipos. El último de los factores que explican las limitaciones de la política se relaciona con la falta de solidez en la rendición de cuentas de la política pública, ya que la información disponible no está contextualizada en función de los indicadores propuestos para su seguimiento y evaluación.

Bajo una perspectiva normativa, social y propositiva, las orientaciones para el ajuste de la PP se estructuran a partir de seis hallazgos empíricos fundamentales: i) la incorporación del

principio de interseccionalidad como eje transversal ante las condiciones de vulnerabilidad diferenciada de las mujeres; ii) el fortalecimiento de la cooperación internacional como dinamizador del intercambio de saberes y la participación social; iii) el uso estratégico de los medios de comunicación y las TIC para deconstruir patrones socioculturales de desigualdad; iv) el codiseño de acciones con enfoque de masculinidades corresponsables que posicionen a los hombres como aliados activos; v) el reconocimiento de la gobernanza como el componente crítico que requiere mayor democratización; y vi) la necesidad de transformar la relación de la administración local con la ciudadanía, reconociendo la diversidad perceptual de los perfiles identificados en el territorio. Este conjunto integrado de directrices metodológicas permite trazar una hoja de ruta adaptable y multidimensional.

El desarrollo de esta investigación revisó el marco conceptual propuesto. A partir de estos resultados, se propone una nueva comprensión de los conceptos de gobernanza y de valor público, en el sentido de una gobernanza feminista y de un valor público con enfoque de género. De esta manera, la noción de gobernanza feminista reconoce que se debe involucrar a las mujeres de manera efectiva y no simbólica en los asuntos de género. Además, comprende que, para lograr una transformación efectiva, se requiere la participación incidente de las mujeres y de los géneros. Esto implica no solo escucharles, sino también promover que la construcción de las propuestas de políticas sea horizontal y colaborativa. Así, la gobernanza feminista aborda la redistribución del poder, el compromiso con la justicia social, la interseccionalidad y el cuestionamiento de las estructuras patriarcales mediante otras herramientas teóricas, como la conciencia de género en las PP y el valor público con enfoque de género.

El concepto de valor público con enfoque de género redefine el valor público a partir de las experiencias de las mujeres y de los diversos géneros. Esta reconceptualización considera la reducción efectiva de la violencia y la discriminación como un valor que debe transmitirse a la sociedad. De hecho, plantea que el derecho a la igualdad y a una vida libre de violencia son pilares fundamentales para lograr el goce efectivo de otros derechos y con los cuales se deben diseñar, aplicar y evaluar las PP. Además, el valor público con enfoque de género busca democratizar la definición de dicho valor. Es decir, incorporar el análisis y la transformación de las desigualdades estructurales y reconocer las experiencias diferenciadas de manera participativa, según los contextos, saberes y prioridades de las comunidades. Por último, este concepto podría fortalecerse a partir del reconocimiento del capital social, es decir, de las relaciones sociales para lograr propósitos comunes, según la problemática descrita, la reducción efectiva de la violencia y la discriminación a través de las PP de mujer y género.

Las limitaciones de este trabajo se plantean sobre tres aspectos. La primera limitación consiste en que la encuesta, aunque se publicó en diversos espacios y a través de la comunidad, obtuvo solo 111 respuestas. Esta muestra se consideró una limitación para generalizar los resultados y las conclusiones. Sin embargo, las respuestas analizadas muestran una tendencia clara en la percepción de la comunidad. La segunda limitación es que esta investigación no entrevistó a expertos, funcionarios públicos o actores relevantes. Cabe aclarar que no se realizaron entrevistas debido al diseño de la investigación. La tercera limitación es el acceso a la información sobre el seguimiento de la política pública de mujer y género de Sogamoso. Esta información no está disponible en los portales web oficiales, a pesar de que en la última actualización de la política pública se estableció que el seguimiento debe publicarse en la página institucional. Los investigadores radicaron dos derechos de petición solicitando esta información a la Secretaría de la Mujer e Inclusión Social y al Concejo Municipal de Sogamoso; estas entidades solo proporcionaron los acuerdos 008 de 2023 y 025 de 2018, pero no los informes de seguimiento de la política pública previstos anualmente. Al final, la información brindada consistió en la rendición de cuentas sobre las políticas públicas del municipio de Sogamoso, en la que se evidencia la falta de contextualización de los indicadores propuestos para su seguimiento y evaluación.

Las recomendaciones futuras giran en torno a diseñar estrategias de recolección de datos mediante alianzas con organizaciones sociales e institucionales que permitan alcanzar a un mayor número de participantes. Asimismo, se recomienda ampliar el alcance metodológico de futuras investigaciones mediante la incorporación de técnicas cualitativas, como entrevistas semiestructuradas a expertas y expertos en género, líderes sociales, funcionarias y funcionarios públicos y otros actores clave en la formulación, ejecución y evaluación de la política pública de mujer y género. Esta estrategia permitiría fortalecer la comprensión de los factores que facilitan o limitan la implementación efectiva de dichas políticas, especialmente en lo relativo a la VCM. Además, las entrevistas semiestructuradas podrían captar percepciones, tensiones y dinámicas que no se manifiestan con facilidad en los medios cuantitativos. También, las historias o los relatos de vida de mujeres, funcionarias o lideresas víctimas de violencias permitirían conocer en profundidad la diversidad de las realidades y las violencias que transgreden la vida de las mujeres. Esta estrategia metodológica permitiría identificar la problemática desde sus causas estructurales y no solo desde sus síntomas.

Referencias

- Acciai, C., & Terlizzi, A. (2025). The role of institutions in policy design: The case of research and innovation policies. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1–22. <https://doi.org/10.1080/13876988.2025.2584249>
- Álvarez-Gómez, H. A., Escobar-Sierra, M., & Polanco, J. A. (2024). Evaluación de impacto de políticas públicas agrícolas: Una revisión sistemática de literatura. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 21.
- Bermúdez, M., Bachiller, C., & Fuentes, H. (2023). Violencia física contra la mujer durante el confinamiento por COVID-19 en Bogotá, Colombia. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 32(2), 423–436. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v32n2.101555>
- Blas-Cortés, J., Omaña-Silvestre, J., Quintero-Ramírez, J., & Montiel-Batalla, B. (2023). Capital social y políticas públicas para el desarrollo rural: Análisis del programa Sembrando Vida. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 14(3), 477–483. <https://doi.org/10.29312/remexca.v14i3.3119>
- Borg, I. (2025). Multidimensional scaling. En M. Lovric (Ed.), *International encyclopedia of statistical science*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-662-69359-9_388
- Bukachi, S., Omia, D., Musyoka, M., Wambua, F., Peter, M., & Korzenevica, M. (2021). Exploring water access in rural Kenya: Narratives of social capital, gender inequalities and household water security in Kitui County. *Water International*, 46(5), 677–696. <https://doi.org/10.1080/02508060.2021.1940715>
- Canel, M. J. (2018). En busca de un marco para medir el valor intangible de la gestión pública: Análisis de casos prácticos de evaluación del «valor público». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (19), 70–87. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i19.10446>
- Cañaberal, D., Londoño, G., & Posada, N. (2024). Redes que unen: Estudio sobre las redes de apoyo comunitarias en contextos de vulnerabilidad ambiental y antrópico por avenida torrencial como expresión de resiliencia comunitaria. *Entramado*, 20(2), 1–15. <https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.2.11025>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2017). *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>
- Congreso de Colombia. (2003, 11 de julio). *Ley 823 de 2003. Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres*. Diario Oficial 45.245.
- Congreso de Colombia. (2008, 4 de diciembre). *Ley 1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres*,



se reforman los códigos penal, de procedimiento penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 47.193.

Congreso de Colombia. (2011, 29 de diciembre). *Ley 1496 de 2011. Por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 48.297.

Congreso de Colombia. (2022, 23 de junio). *Ley 2215 de 2022. Por medio de la cual se establecen las casas de refugio en el marco de la Ley 1257 de 2008 y se fortalece la Política Pública en contra de la violencia hacia las mujeres.* Diario Oficial 52.074.

Congreso de Colombia. (2023, 4 de enero). *Ley 2281 de 2023. Por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 52.267.

Congreso de Colombia. (2024, 20 de junio). *Ley 2365 de 2024. Por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual en el ámbito laboral y en las instituciones de educación superior en Colombia y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 52.793.

Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2020, 25 de febrero). *Sentencia SU-080 de 2020* [M. P.: J. F. Reyes Cuartas].

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2022, 24 de enero). *Sentencia T-016 de 2022* [M. P.: G. E. Ortiz Delgado].

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2022, 6 de octubre). *Sentencia SU-349 de 2022* [M. P.: A. Linares Cantillo].

DANE, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, & ONU Mujeres. (2024). *Mujeres y hombres: Brechas de género en Colombia* (3.^a ed.). https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/2024-11/resumen_ejecutivo_myh.pdf

David, R. B., & Tobin, G. A. (2017). Understanding water policy sustainability: A case study in San Francisco and San Jose California. *Environmental Science and Policy*, 78, 167–172. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.09.013>

Del Barrio, M., & Del Barrio, R. (2024). Gobernanza climática con perspectiva de género en Río Negro: Hidrógeno verde como construcción de políticas públicas que abordan el cambio climático con una visión inclusiva. *Revista Pilquen*, 27(1), 89–104.

Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15–31.

- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2021). *Violencia intrafamiliar durante la pandemia por COVID-19*. Recuperado el 1 de abril de 2025, de <https://www.medicinalegal.gov.co/blog/-/blogs/violencia-intrafamiliar-durante-la-pandemia-por-covid-19>
- Instituto Nacional de Salud. (2025). *Portal Sivigila 4.0*. Recuperado el 1 de abril de 2025, de <https://portalsivigila.ins.gov.co/>
- Kalpazidou, E., & Graversen, E. K. (2020). Developing a conceptual evaluation framework for gender equality interventions in research and innovation. *Evaluation and Program Planning*, 79. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2019.101750>
- Lyu, Y. (2023). *Teacher research in higher education: A social cognitive perspective* [Tesis doctoral, Queen's University Belfast].
- Munive, A., Donville, J., & Darmstadt, G. (2022). *Public leadership for gender equality: A framework and capacity development approach for gender transformative policy change*. <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>
- Observatorio Colombiano de Feminicidios. (2026). *Reportes*. Republicanas Populares. <https://www.observatoriofeminicidioscolombia.org/reportes>
- Ojwala, R. A., Kitada, M., Neat, F., & Buckingham, S. (2022). Effectiveness of gender policies in achieving gender equality in ocean science programmes in public universities in Kenya. *Marine Policy*, 144. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105237>
- ONU Mujeres. (2024). *Datos y cifras: Violencia contra las mujeres*. <https://www.unwomen.org/es/articulos/datos-y-cifras/datos-y-cifras-violencia-contra-las-mujeres>
- Ordóñez, G. (2024). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas* (2.ª ed.). Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-manual-de-analisis-y-diseno-de-politicas-publicas-9789585060685.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (1993). *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Resolución 48/104 de las Naciones Unidas, actas de la 85.ª sesión plenaria, Asamblea General de las Naciones Unidas, Ginebra*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/elimination-vaw.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. <https://www.ohchr.org/es/about-us/history/vienna-declaration>

- Organización de las Naciones Unidas. (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. <https://www.un.org/es/conferences/women/beijing1995>
- Organización de los Estados Americanos. (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)*.
- Poggi, F. (2025). Gender-based violence: A conceptual analysis. En N. Lacey, M. A. Jovanović, B. Spaic, & A. Zdravković (Eds.), *Reassessing feminist legal theories: Gender perspectives in law* (pp. 143–159). Springer.
- Rodiyah, I., & Irianto, J. (2024). Stakeholder-based governance for managing victims of violence against women and children in East Java. *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, 37(1), 60–73. <https://doi.org/10.20473/mkp.V37I12024.60-73>
- Rodríguez Peñaranda, M. (2025). Frankenstein y el monstruo del contrato social desde la crítica feminista. *Revista de Economía Institucional*, 27(52), 357–379. <https://doi.org/10.18601/01245996.v27n52.13>
- Schmidt, R., & Stenger, K. (2024). Behavioral brittleness: The case for strategic behavioral public policy. *Behavioral Public Policy*, 8(2), 212–237. <https://doi.org/10.1017/bpp.2021.16>
- UN Women. (2023a). *Together for prevention: Handbook on multisectoral national action plans to prevent violence against women and girls*. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2023/10/together-for-prevention-handbook-on-multisectoral-national-action-plans-to-prevent-violence-against-women-and-girls>
- UN Women. (2023b). *Progress on the sustainable development: The gender snapshot 2023*. <https://unstats.un.org/sdgs/gender-snapshot/2023/>
- Vásquez, N., & Silva, G. (2022). La creación de valor público como eje estratégico del fortalecimiento institucional y la innovación. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(83). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/264>
- Vergel Tobar, C., & Barragán López, J. (2025). Debido proceso y acceso a la justicia de las mujeres: Estándares interamericanos y aportes feministas. *Anuario de Derechos Humanos*, 21(1), 221–243. <https://doi.org/10.5354/0718-2279.2025.78171>
- World Health Organization. (2025). *Violence against women prevalence estimates*. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240116962>

Acerca de los autores

Stephanie Lisseth Monroy-Aranguren

Miembro del Grupo de Investigación Innova Iuris de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), sede Regional Aguazul. Abogada egresada de la misma universidad. Se graduó con una monografía en la línea de derechos humanos y género. Con esa investigación obtuvo el segundo lugar en el V Encuentro Nacional de Semilleros de Investigación organizado por la Universidad Militar y Unicervantes en 2025. Obtuvo el tercer lugar en el Encuentro de Semilleros organizado por la Fundación Universitaria Juan de Castellanos en 2022. Becaria de la Fundación 180 (Colombia) y Volunta - Deutsche Rotes Kreuz (Alemania).

Hernest-Adel Álvarez-Gómez

Líder del Grupo de Investigación Innova Iuris de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), sede Regional Aguazul. Administrador público y contador público. Ph. D. en Administración (Universidad de Medellín). Magíster en Ciencias Administrativas y especialista en Contratación Estatal, docente investigador de la línea económico-jurídica del Programa de Derecho de la UPTC en Aguazul (Colombia) y líder del semillero de investigación Principia Iuris. Experto en políticas públicas.

Cómo citar este artículo:

Monroy-Aranguren, S. L., & Álvarez-Gómez, H. A. (2026). Políticas públicas de mujer y género: estudio de caso local (Sogamoso, Colombia). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 96-125. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a764>



Capacidad estatal y valor público en institutos de investigación latinoamericanos: un modelo teórico

State Capacity and Public Value in Latin American Research Institutes: A Theoretical Model

Capacidade estatal e valor público em institutos de pesquisa latino-americanos: um modelo teórico

Recibido: 27/05/2026 - Aceptado: 18/08/2026

Felipe Guevara Pezoa

División de Investigación
y Aplicaciones Nucleares,
Comisión Chilena de
Energía Nuclear (CCHEN),
Santiago, Chile.
Facultad de Derecho y
Humanidades, Universi-
dad Central de Chile,
Santiago, Chile.

felipe.guevara@cchen.cl

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0003-4868-044X)

[org/0000-0003-4868-044X](https://orcid.org/0000-0003-4868-044X)

Tipología del artículo: reflexión.

Resumen

Los institutos públicos de investigación de América Latina son convocados como instrumentos de política de ciencia, tecnología e innovación orientada a misiones y tienen el mandato de generar valor público. Sin embargo, suelen operar bajo una paradoja: los Estados que los crean disponen de capacidades desiguales para orientar estratégicamente sus agendas de investigación y desarrollo. Este artículo formula un modelo teórico integrador que relaciona tres niveles mediante una secuencia de condicionamientos: las capacidades estatales para dirigir la I+D, los arreglos de gobernanza de los institutos y los sistemas de métricas con que se evalúa su desempeño. El argumento se desarrolla mediante un diseño teórico-conceptual con ilustración empírica documental de cuatro institutos latinoamericanos de investigación agropecuaria: INIA en Chile, EMBRAPA en Brasil, INTA en Argentina y AGROSAVIA en Colombia. Los casos exploran la plausibilidad del marco y no constituyen

una validación causal. La contribución central consiste en vincular los debates sobre valor público, capacidad estatal y gobernanza de agencias públicas para comprender por qué estos institutos pueden ser evaluados con indicadores que reflejan solo parcialmente su misión pública.

Palabras clave: valor público, capacidad estatal, gobernanza de agencias públicas, distorsión métrica, gestión por resultados.

Abstract

Public research organizations in Latin America are mobilized as instruments of mission-oriented science, technology, and innovation policy and are mandated to create public value. Yet the states that create them possess uneven capacities to strategically steer their research and development agendas. This article formulates an integrative theoretical model linking three levels through a sequence of conditioning relationships: state capacities to steer R&D, institutes' governance arrangements, and the performance metrics used to assess them. The argument is developed through a theoretical-conceptual design with documentary empirical illustration of four Latin American agrifood research institutes: INIA in Chile, EMBRAPA in Brazil, INTA in Argentina, and AGROSAVIA in Colombia. The cases explore the framework's plausibility rather than provide causal validation. The article links debates on public value, state capacity, and public agency governance to understand why these institutes may be assessed through indicators that capture their public mission only partially.

Keywords: public value, state capacity, public agency governance, metric distortion, results-based management.

Resumo

Os institutos públicos de pesquisa da América Latina são convocados como instrumentos de políticas de ciência, tecnologia e inovação orientadas a missões e têm o mandato de gerar valor público. No entanto, os Estados que os criam dispõem de capacidades desiguais para orientar estrategicamente suas agendas de pesquisa e desenvolvimento. Este artigo formula um modelo teórico integrador que relaciona três níveis por meio de uma sequência de condicionamentos: as capacidades estatais para dirigir a P&D, os arranjos de governança dos institutos e os sistemas de métricas utilizados para avaliar seu desempenho.



O argumento é desenvolvido mediante um desenho teórico-conceitual com ilustração empírica documental de quatro institutos latino-americanos de pesquisa agropecuária: INIA no Chile, EMBRAPA no Brasil, INTA na Argentina e AGROSAVIA na Colômbia. Os casos exploram a plausibilidade do marco e não constituem uma validação causal. A contribuição central consiste em articular os debates sobre valor público, capacidade estatal e governança de agências públicas para compreender por que esses institutos podem ser avaliados por indicadores que refletem apenas parcialmente sua missão pública.

Palavras-chave: valor público, capacidade estatal, governança de agências públicas, distorção métrica, gestão por resultados.

1. Introducción: el problema de los institutos que miden lo que no deberían medir

América Latina ha multiplicado en las últimas tres décadas sus instrumentos formales de política de ciencia, tecnología e innovación (CTI). Leyes marco, estrategias nacionales, agencias especializadas de financiamiento y sistemas de evaluación de la actividad científica han ampliado de manera sostenida el repertorio institucional de la región y lo han aproximado, al menos formalmente, a los estándares de los países de la OCDE (RICYT, 2024, 2025; OECD, 2025). En este contexto, los institutos públicos de investigación (IPI), organizaciones dedicadas a la investigación aplicada y la transferencia de conocimiento con mandato público, son convocados como eslabones entre el conocimiento científico y el desarrollo productivo y social (OECD, 2024, 2025; Mazzucato, 2018).

Bajo esta arquitectura formal aparece una paradoja poco examinada por la literatura de administración pública: los IPI latinoamericanos son evaluados, y a menudo se autoevalúan, mediante indicadores de mercado o académicos, como patentes, ingresos propios y publicaciones indexadas. En este artículo se denomina distorsión métrica al desplazamiento de la evaluación desde la misión pública declarada hacia indicadores disponibles y verificables que capturan solo una parte de esa misión. Tales métricas pueden omitir conocimiento relevante para desafíos nacionales, capacidades técnicas en territorios vulnerables y bienes comunes tecnológicos con impacto social difuso (Moore, 1995; Huijbregts et al., 2022; Virtanen & Jalonen, 2024).

¿Por qué ocurre este desplazamiento? El argumento teórico sostiene que puede comprenderse como el resultado plausible de un encadenamiento que comienza con capacidades es-

tatales limitadas para orientar estratégicamente la I+D. En ese contexto, los institutos enfrentan una tensión entre autonomía y control y tienden a recurrir a métricas externas que generan credibilidad y justifican recursos ante ministerios, financiadores y organismos internacionales. Este mecanismo no excluye explicaciones organizacionales, profesionales o políticas alternativas; propone una relación teórica que la comparación documental permite ilustrar.

El objetivo del artículo es formular un modelo teórico que permita comprender cómo las capacidades directivas del Estado condicionan los arreglos de gobernanza y, a través de ellos, los sistemas de evaluación de los IPI. La pregunta orientadora es: ¿por qué los institutos públicos de investigación latinoamericanos terminan siendo evaluados con métricas que no reflejan plenamente su misión pública, aun cuando sus modelos de gobernanza difieren? El modelo articula tres niveles: (1) capacidades estatales para la I+D estratégica; (2) arreglos de gobernanza institucional; y (3) métricas de desempeño. La relación entre ellos se plantea como una secuencia de condicionamientos, no como una causalidad empíricamente demostrada.

El argumento se desarrolla mediante un diseño teórico-conceptual con ilustración empírica comparada de Chile, Brasil, Argentina y Colombia. La contribución sustantiva no reside en tratar los casos como pruebas concluyentes, sino en utilizar evidencia documental para examinar la plausibilidad de un marco que conecta debates habitualmente separados. La audiencia principal es la comunidad de administración pública y análisis de políticas, por su influencia sobre los diseños institucionales aquí discutidos.

Desde la administración pública comparada, el artículo contribuye al debate sobre el diseño institucional de los instrumentos de política de CTI en América Latina. La tensión entre capacidades estatales y métricas de evaluación ilustra un problema regional más amplio: el desajuste entre aspiraciones normativas y capacidades institucionales para implementarlas y evaluarlas. Esta brecha constituye un desafío persistente de la gestión pública latinoamericana, y los IPI ofrecen un objeto analítico pertinente para examinarlo (OECD, 2024, 2025; Kattel & Mazzucato, 2018).

El artículo se estructura en nueve secciones. Tras esta introducción, el marco teórico desarrolla los tres niveles de análisis (secciones 2, 3 y 4). La sección 5 presenta su integración. La sección 6 expone el diseño metodológico y los criterios de selección. La sección 7 ofrece una ilustración comparativa. La sección 8 discute las implicaciones de política pública y la sección 9 presenta las conclusiones.

2. El punto de partida: valor público y capacidades estatales para la I+D estratégica en América Latina

El modelo toma el valor público como referencia normativa inicial: los tres niveles que se analizan (capacidad estatal, gobernanza y sistema de métricas) se examinan según habiliten u obstruyan su realización. Situar el propósito público antes que los instrumentos evita reproducir, en la arquitectura del argumento, la lógica que el artículo critica. Por ello, conviene precisar primero qué se entiende por valor público.

La teoría del valor público, formulada por Moore (1995), propone que los gestores públicos no solo implementan mandatos, sino que también identifican oportunidades de creación de valor para la sociedad. Su triángulo estratégico exige un equilibrio dinámico entre la propuesta de valor, la capacidad operativa y el entorno autorizante, entendido como la red de autoridades y actores cuyo apoyo confiere legitimidad y recursos a la acción pública. La literatura posterior amplió este marco hacia una comprensión plural de los valores públicos y de su relación con la ciudadanía (Jørgensen & Bozeman, 2007; Benington & Moore, 2011).

Esta concepción tiene, además, una dimensión ciudadana y democrática que la mera medición no capta. En Benington y Moore (2011), el valor público se define en relación con la ciudadanía y la esfera pública, no solo con los usuarios de un servicio. Para los institutos, su contribución también se juega en la confianza social en las capacidades científicas del Estado y en la legitimidad de la inversión pública en investigación. Reducir el valor público a un catálogo de productos (tecnologías, publicaciones, patentes) invisibiliza a sus beneficiarios últimos: los agricultores, las comunidades territoriales y la sociedad que financia y legitima la investigación.

Virtanen y Jalonen (2024) distinguen cuatro dimensiones del valor público: moral-ética, utilitaria, sociopolítica y hedónico-estética. Esta multidimensionalidad es relevante para los IPI porque muestra por qué ningún indicador aislado —patentes, publicaciones o ingresos— puede representar la totalidad de su contribución pública. En este marco, el debate sobre el papel estatal en la innovación adquirió renovado impulso con el Estado emprendedor de Mazzucato (2013), quien mostró que los Estados han actuado como inversionistas de primera instancia, han asumido riesgos y han contribuido a definir trayectorias tecnológicas y a construir mercados. Para los IPI, esta perspectiva implica que su acción debería vincularse con una función pública de orientación estratégica, sin reducir al Estado a la corrección de fallas de mercado.

La extensión de este argumento a los países en desarrollo es más exigente. Kattel y Mazzucato (2018), Mazzucato (2018) y el Observatorio de Innovación del Sector Público de la

OCDE (OECD Observatory of Public Sector Innovation, s. f.) desarrollan políticas de innovación orientadas a misiones como respuestas coordinadas a desafíos complejos. Su aplicación presupone capacidades estatales de coordinación interinstitucional, orientación sostenida y aprendizaje, condiciones que en América Latina se presentan de manera desigual (Mazzucato & Penna, 2020; OECD, 2025).

Las críticas a la transposición del Estado emprendedor a contextos periféricos se centran en dicha brecha. En economías con instituciones débiles, una política selectiva puede quedar expuesta a la captura rentista o a la discontinuidad. El punto no es negar la intervención estatal, sino reconocer que su calidad depende de burocracias profesionales, de la estabilidad presupuestaria, de la coordinación horizontal y de mecanismos de aprendizaje que no siempre están disponibles en la región (Kattel & Mazzucato, 2018; Mazzucato & Penna, 2020).

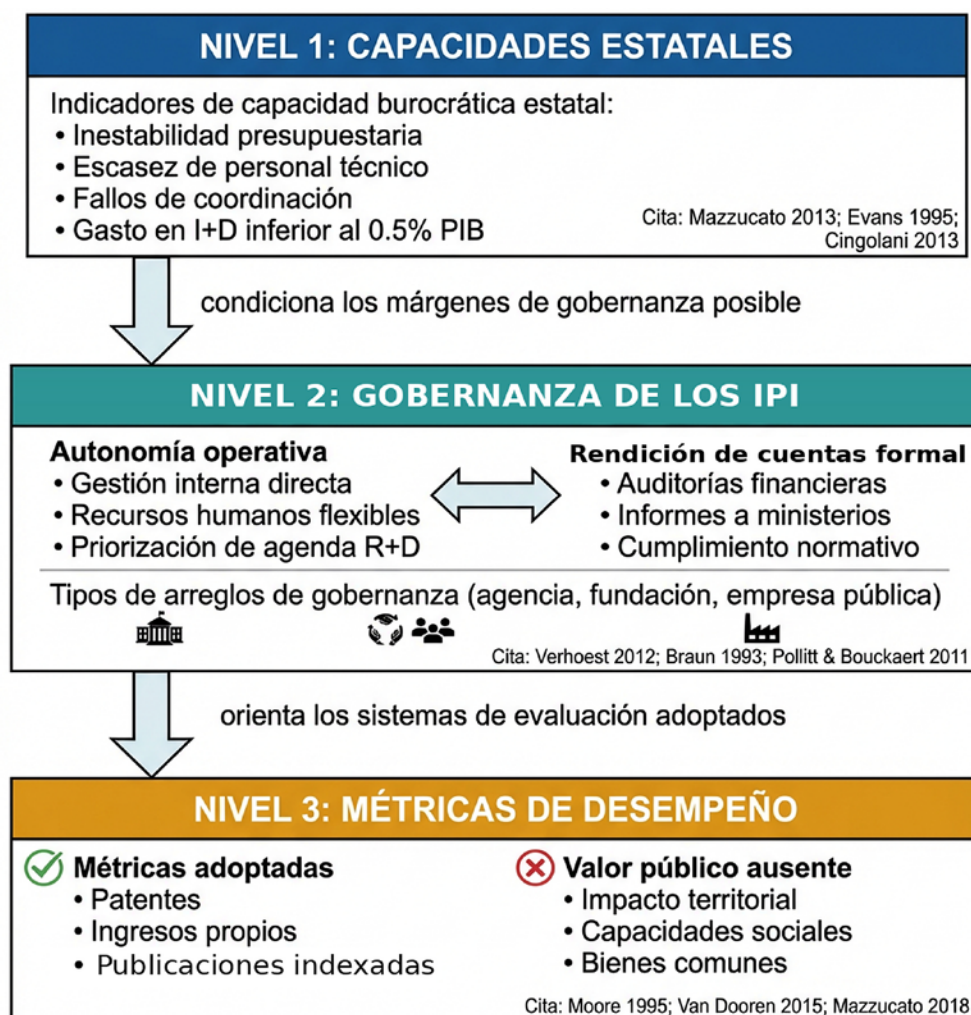
Para precisar esas condiciones, la noción de capacidad estatal ofrece un marco consolidado. Mann (1984) distinguió entre el poder despótico y el poder infraestructural. Evans (1995) formuló la autonomía enraizada: una burocracia con suficiente autonomía para resistir la captura y, simultáneamente, con vínculos densos con actores sociales y económicos que le permiten aprender y orientar sus intervenciones. Cingolani (2013) sistematizó las distintas dimensiones y formas de medición del concepto, destacando los problemas de validez que surgen cuando se concibe como una capacidad única.

En América Latina, las capacidades estatales presentan perfiles heterogéneos y brechas persistentes en las dimensiones técnicas, administrativas y relacionales. Bersch y Fukuyama (2025) muestran que el efecto de la autonomía burocrática depende de su calibración y del contexto institucional, mientras que Aldaz Peña y Baquero-Méndez (2025) vinculan las trayectorias históricas de formación estatal con las capacidades contemporáneas de la región. Para la política de CTI interesa especialmente el equilibrio entre capacidades técnico-administrativas, coordinación política y relaciones con los actores del sistema.

En la política de CTI, esta brecha se manifiesta de manera concreta. En 2022, la inversión en I+D de América Latina y el Caribe alcanzó alrededor del 0,56 % del PIB regional, frente a valores considerablemente superiores en la OCDE. Además, una proporción mayoritaria del financiamiento regional provino del sector público (RICYT, 2025). Esta dependencia, combinada con la volatilidad presupuestaria, dificulta la planificación científica a largo plazo y aumenta la presión sobre los institutos para diversificar sus fuentes de ingresos.

Más allá de la inversión, la capacidad directiva se manifiesta en la coordinación de los sistemas de CTI: coherencia entre los mandatos ministeriales, los instrumentos de financiamiento, las prioridades sectoriales y la evaluación estratégica. La literatura reciente de la OCDE identifica precisamente la coordinación, la inteligencia estratégica y la adaptación de los sistemas públicos de ciencia como requisitos para orientar la investigación hacia los desafíos sociales (OECD, 2024, 2025). En la región, la existencia de planes y agencias no garantiza, por sí sola, capacidades efectivas para implementar esa orientación.

Figura 1



Modelo de tres niveles. El diagrama representa el encadenamiento teórico: las capacidades estatales delimitan la gobernanza de los IPI y esta condiciona sus métricas de desempeño validada. Fuente: elaboración propia a partir de Mazzucato (2013), Evans (1995), Cingolani (2013), Verhoest et al. (2012), Braun (1993), Pollitt y Bouckaert (2011), Moore (1995), Van Dooren et al. (2015) y Mazzucato (2018).

De este recorrido se deriva la primera proposición: cuanto más limitadas sean las capacidades institucionales para orientar la I+D, menor será la posibilidad de sostener prioridades sectoriales, coordinar instrumentos y construir vínculos estables de información y confianza entre el Estado y sus institutos. Esta insuficiencia no se reduce al presupuesto ni implica la ausencia de política; delimita el espacio en el que otras fuentes de orientación —mercado, academia y organismos internacionales— adquieren mayor peso. La proposición identifica un condicionamiento estructural plausible que debe contrastarse con explicaciones alternativas.

La gobernanza de los IPI bajo restricciones: autonomía, rendición de cuentas y tensiones estructurales

La literatura sobre gobernanza de agencias públicas ha documentado el dilema de las organizaciones situadas entre el Estado, la sociedad y el mercado: cuánta autonomía operativa requieren para cumplir sus funciones y qué controles democráticos aseguran su rendición de cuentas ante la ciudadanía (Bersch & Fukuyama, 2025; Verhoest et al., 2012). Esta tensión es constitutiva de la creación de agencias especializadas, pero adquiere rasgos particulares en las organizaciones de investigación.

La teoría principal-agente es útil para analizar las relaciones entre el Estado y los organismos intermediarios de investigación (Braun, 1993; Verhoest et al., 2012). Estos organismos suelen responder a varios mandantes: ministerios, parlamentos, comunidades científicas y sectores productivos. La multiplicidad de mandantes genera asimetrías de información y criterios de desempeño potencialmente incompatibles, lo que amplía la discrecionalidad institucional y vuelve más compleja la responsabilización pública.

El marco conceptual de Verhoest et al. (2012), construido a partir de evidencia comparada de treinta países, distingue cuatro dimensiones de la autonomía de las agencias: autonomía política (sobre los objetivos), autonomía gerencial (sobre los recursos humanos y financieros), autonomía operativa (sobre los procedimientos) y autonomía en la evaluación del desempeño. En paralelo, identifica distintos mecanismos de control: contratos de desempeño, informes de rendición de cuentas, supervisión ministerial directa, y mecanismos de mercado como el financiamiento competitivo. La combinación específica de autonomía y control configura el régimen de gobernanza de cada tipo de agencia.

Al trasladar este marco a los IPI latinoamericanos, se observa una forma de autonomía que puede denominarse defensiva: no es la autonomía estratégica de una organización con objetivos concertados y capacidades evaluativas propias, sino el margen de maniobra destinado a proteger recursos y agendas frente a la volatilidad política. Se trata de una posible respuesta organizacional cuando el Estado no asegura financiamiento estable ni orientación sostenida (Cortés-Sánchez & Ramírez-Cajiao, 2024; OECD, 2025).

En términos operativos, la autonomía defensiva puede manifestarse en la diversificación de fuentes de financiamiento, la priorización de proyectos de retorno más cierto o de corto plazo y el resguardo de márgenes de decisión frente a la volatilidad presupuestaria. Se distingue de la autonomía constructiva o estratégica, orientada a desarrollar capacidades evaluativas propias y agendas alineadas con la misión pública. Sus efectos potenciales pueden observarse en la definición de agendas, la captación de recursos y los formatos de rendición de cuentas; la evidencia documental utilizada permite identificarlos como hipótesis de análisis, no como consecuencias uniformes ni directamente medidas.

Al mismo tiempo, los IPI están sujetos a mecanismos de rendición de cuentas que pueden quedar desconectados de su misión sustantiva. Predominan los controles financiero-administrativos o los indicadores bibliométricos, mientras que la evaluación de impacto y de pertinencia estratégica exige información y capacidades metodológicas más complejas (RICYT, 2024; Gutiérrez Rojas & Smith-Uldall, 2024). Esta asimetría puede explicarse parcialmente por déficits técnicos del Estado, pero no es consecuencia exclusiva de ellos: también intervienen rutinas organizacionales arraigadas, el prestigio profesional asociado a la publicación, los incentivos de los mandantes y los ciclos de prioridades gubernamentales.

La combinación de autonomía defensiva y rendición de cuentas burocrática configura una tensión estructural: los institutos responden simultáneamente a exigencias de ejecución presupuestaria, de legitimidad científica, de pertinencia productiva y de continuidad organizacional. Cuando esas señales no están coordinadas, los mandatos formales y las señales de mercado pueden divergir (Fronzaglia et al., 2022; OECD, 2025). La baja capacidad directiva es una explicación teórica relevante de esa divergencia, pero opera junto con mecanismos organizacionales, profesionales y políticos.

Sobre esta base pueden distinguirse cuatro configuraciones formales presentes en los casos, sin asumir que cada una produzca por sí misma un resultado determinado:

La corporación privada vinculada a un ministerio combina el régimen jurídico privado con la tutela sectorial y con transferencias públicas relevantes. Puede disponer de flexibilidad en personal y gestión, pero su autonomía presupuestaria y estratégica depende de convenios, de prioridades ministeriales y de un financiamiento competitivo. INIA de Chile corresponde a esta configuración (INIA, 2025).

La empresa pública integra instrumentos de gestión empresarial con la propiedad estatal, el directorio y los controles corporativos. Puede alcanzar mayor autonomía gerencial, aunque su dependencia fiscal y la orientación de sus órganos de gobierno limitan su autonomía estratégica. EMBRAPA ilustra esta configuración (EMBRAPA, 2025; Fronzaglia et al., 2022).

El organismo descentralizado autárquico dispone de autonomía operativa y financiera formal, pero responde a varios actores y a mandatos sectoriales. La autonomía puede coexistir con la fragmentación estratégica cuando esos mandatos no se articulan entre sí. INTA representa esta configuración (INTA, 2024).

La corporación pública de participación mixta combina aportes estatales y privados y se rige por normas de derecho privado. Su flexibilidad convive con mecanismos de control público y con presiones provenientes de diversas fuentes de financiamiento. AGROSAVIA corresponde a esta configuración (AGROSAVIA, 2025; Niño et al., 2022).

Ninguna configuración es intrínsecamente problemática. Su desempeño depende de la coherencia entre la misión, los recursos, los mandantes y los mecanismos de evaluación. El riesgo surge cuando el diseño de gobernanza orienta los incentivos hacia métricas que representan solo parcialmente la misión pública (Virani & Van der Wal, 2023; Huijbregts et al., 2022).

La segunda proposición plantea que, cuando la dirección estratégica estatal es débil o incoherente, aumenta la probabilidad de que los institutos utilicen la autonomía defensiva y respondan mediante controles burocráticos o métricas externas, en lugar de construir autonomía estratégica y de evaluación de impacto. Esta relación puede presentarse bajo distintos regímenes jurídicos; por ello, la gobernanza actúa como un mecanismo intermedio entre las

capacidades estatales y el sistema de métricas, sin que el modelo formal determine por sí solo el resultado.

Las métricas como resultado institucional: lo que se mide y el valor público que queda fuera

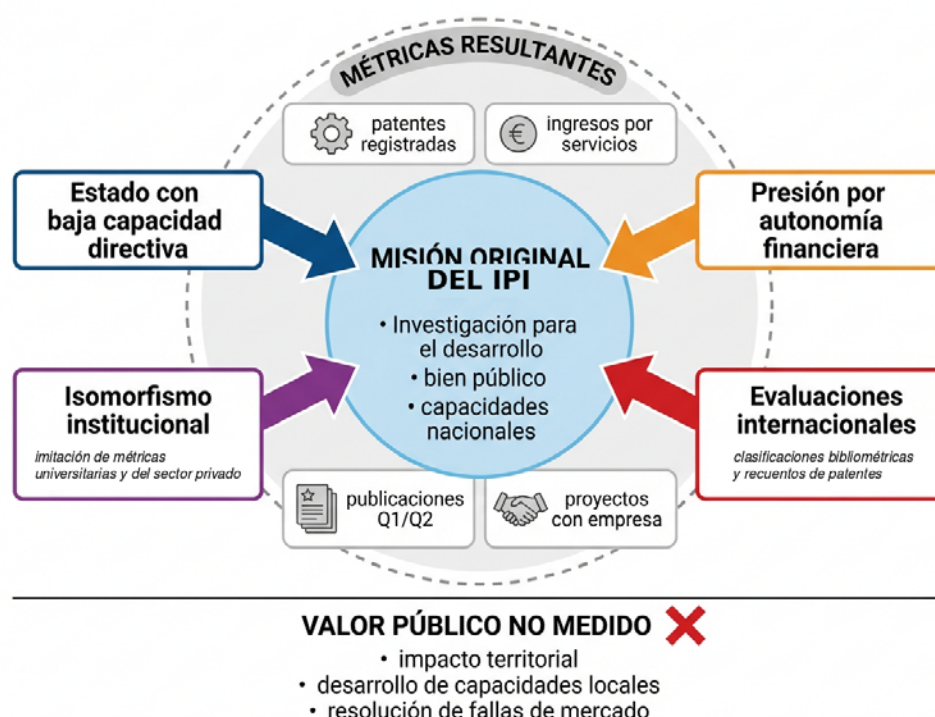
El tercer nivel del modelo examina la adopción de las métricas. En una organización pública, definir indicadores no es un proceso técnico neutral: refleja relaciones de poder, criterios de legitimidad y la información que las audiencias pueden interpretar (Van Dooren et al., 2015; Huijbregts et al., 2022; Virani & Van der Wal, 2023). En los IPI operan presiones de isomorfismo institucional, es decir, procesos mediante los cuales las organizaciones de un mismo campo tienden a adoptar prácticas semejantes para ganar legitimidad bajo presiones coercitivas, miméticas y profesionales (DiMaggio & Powell, 1983).

La primera presión proviene de la legitimidad académica. Los sistemas de evaluación biométrica se extienden a institutos cuyos investigadores compiten por fondos y reconocimiento con los académicos universitarios. La evidencia sobre la dependencia académica en Argentina muestra cómo las agendas y criterios internacionales pueden orientar comportamientos institucionales, aunque no permite atribuir el mismo mecanismo con la misma intensidad a todos los casos (Carrillo et al., 2022).

La segunda presión es el autofinanciamiento. En contextos de restricción presupuestaria, los IPI generan ingresos mediante servicios técnicos, contratos de I+D, licenciamiento y ensayos. Esta estrategia puede fortalecer capacidades operativas, pero también crea incentivos para priorizar actividades con retorno verificable frente a bienes públicos cuyos beneficios son difusos o de largo plazo.

La tercera presión es la verificabilidad ante el Estado. Cuando no existen sistemas robustos de evaluación de impacto, los mandantes recurren a indicadores accesibles —contratos, ingresos, publicaciones o patentes— porque son comparables y auditables. Su ventaja administrativa no garantiza, sin embargo, que representen adecuadamente la contribución pública del instituto.

Figura 2



Distorsión métrica en los IPI latinoamericanos. Las presiones del Estado, el mercado, la academia y el entorno institucional orientan a los IPI hacia métricas de mercado y desplazan los indicadores de valor público.

Nota. Elaboración propia.

Frente a estas presiones, el valor público no puede reducirse a la preferencia inmediata de usuarios o financiadores. Comprende resultados sustantivos y también instituciones, normas y relaciones que fortalecen la capacidad colectiva para abordar problemas públicos (Benington & Moore, 2011; Virtanen & Jalonen, 2024; Thabit et al., 2025). En los IPI, incluye tecnologías y publicaciones, pero también capacidades nacionales de investigación, conocimiento localmente relevante y comunidades epistémicas capaces de dialogar con quienes toman decisiones (Huijbregts et al., 2022).

Mazzucato (2018) ha argumentado, desde una perspectiva complementaria, que las organizaciones públicas de I+D deben ser evaluadas con métricas de direccionalidad —¿contribuyen al logro de las misiones definidas colectivamente?— y de capacidades sistémicas —¿generan aprendizaje, conocimiento acumulado y redes que el sistema pueda usar en el futuro?—, antes que con indicadores de rendimiento transaccional. Esta crítica apunta directamente al corazón del problema de los IPI latinoamericanos: no es que usen métricas, sino que las usan de forma equivocada respecto de los objetivos que deberían perseguir.

La tercera proposición sostiene que, en entornos donde las métricas de mercado y académicas son más disponibles, verificables y legitimadas que los indicadores de misión, los IPI tenderán a incorporarlas en su evaluación. Este desplazamiento puede influir en agendas, reclutamiento y asignación de recursos, pero su intensidad depende de mediaciones institucionales y no debe asumirse de forma uniforme en todos los casos.

El modelo integrador: un diagnóstico articulado

Los tres niveles no se presentan como dimensiones paralelas, sino como una secuencia teórica de condicionamientos. Las capacidades estatales delimitan el espacio de opciones de gobernanza; los arreglos de gobernanza, a su vez, estructuran los incentivos y la información con los que se construyen las métricas. Esta secuencia organiza el análisis, pero no implica que cada nivel determine mecánicamente al siguiente.

Metodológicamente, comprender por qué los IPI miden lo que miden exige examinar sus sistemas de evaluación, sus arreglos de gobernanza y el contexto estatal. El modelo propone una lectura ascendente: desde el síntoma métrico hacia los mecanismos institucionales próximos y, luego, hacia condicionamientos estatales más amplios.

Normativamente, las intervenciones deben considerar los tres niveles. Reformar las métricas sin revisar los incentivos de gobernanza puede producir cambios formales de alcance limitado; reformar la gobernanza sin fortalecer la coordinación y las capacidades estatales puede trasladar la tensión a otro arreglo. El modelo sugiere intervenciones articuladas, no una relación causal exclusiva.

El modelo se complementa con el triángulo estratégico. La Figura 1 ofrece una perspectiva macroinstitucional de las relaciones entre capacidad estatal, gobernanza y métricas; la Figura 3 ofrece una perspectiva organizacional sobre cómo cada instituto articula legitimidad, capacidad operativa y propuesta de valor. Ambos dispositivos representan escalas distintas de un mismo problema analítico.

La Figura 3 adapta el triángulo estratégico de Moore (1995; cf. Höglund et al., 2021) a los IPI. La propuesta de valor público debe guardar coherencia con la capacidad operativa y con un entorno autorizante plural, integrado por el Estado rector, el ministerio tutelar, el Congreso, los actores sectoriales, las comunidades y la sociedad civil. Cuando ese entorno no articula una orientación estratégica coherente, el instituto puede buscar legi-

timidad y recursos en la academia o en el mercado, lo que modifica el equilibrio entre los vértices. La figura representa esta tensión como una hipótesis organizacional, no como un resultado inevitable.

Figura 3



Adaptado de Moore (1995) para IPI latinoamericanos

Triángulo estratégico del IPI. Adaptación de Moore (1995; cf. Höglund et al., 2021) para los IPI latinoamericanos. El entorno autorizante comprende autoridades estatales y actores sociales que aportan legitimidad y recursos.

Nota. Elaboración propia, adaptada de Moore (1995) y Höglund et al. (2021).

En conjunto, la contribución teórica consiste en articular tres cuerpos de literatura que suelen operar por separado: el Estado emprendedor y la capacidad estatal, la gobernanza de los organismos públicos de investigación y el valor público. La literatura reciente sobre la gobernanza estratégica del valor público refuerza la necesidad de integrar la propuesta de valor, las relaciones multiactor y las capacidades institucionales (Thabit et al., 2025). El modelo ofrece un puente analítico para estudiar IPI latinoamericanos y otros contextos con restricciones similares, cuyo alcance deberá evaluarse empíricamente.

Diseño metodológico: un estudio teórico-conceptual con ilustración empírica comparada

Metodológicamente, el artículo adopta una estrategia teórico-conceptual con ilustración empírica comparada. La ilustración no busca probar el modelo, sino examinar si sus proposiciones son compatibles con la evidencia documental. Se utiliza la comparación estructurada y focalizada, que consiste en aplicar preguntas comunes a cada caso para facilitar la comparación sistemática (George & Bennett, 2005).

La evidencia es principalmente documental: estatutos y marcos normativos, memorias e informes institucionales, evaluaciones gubernamentales e internacionales, estudios académicos e indicadores regionales de I+D. El corpus cubre principalmente 2000–2025. Se incluyeron fuentes públicas, verificables y directamente referidas al instituto o a su sistema nacional de CTI; se excluyeron noticias de prensa y documentos sin autoría institucional identificable.

En cada caso se aplicó el mismo protocolo: (1) identificar la misión, el régimen jurídico y los mandantes; (2) caracterizar la estabilidad del financiamiento, la coordinación y las prioridades estatales; (3) examinar la autonomía del personal, el presupuesto y la agenda; (4) identificar los mecanismos de reporte y sus vínculos con la misión; y (5) registrar los indicadores efectivamente informados. El análisis avanzó desde el patrón métrico observable hasta el arreglo de gobernanza y, luego, hasta el contexto estatal, contrastando explicaciones alternativas en cada etapa.

Para la Figura 4 se construyó una codificación ordinal explícita. Cada dimensión recibió una puntuación de 1 a 5 con tres anclas: 1 indica dependencia o ausencia del atributo; 3, una situación mixta o parcial; y 5, autonomía o rendición de cuentas robusta y formalizada. Se utilizaron 2 y 4 para posiciones intermedias. La autonomía integra el régimen de personal, la autonomía presupuestaria y la capacidad de definir la agenda; la rendición de cuentas integra la coherencia de los mandantes, la existencia de reportes vinculantes y la orientación de esos reportes a la misión pública. La coordenada de cada eje corresponde a la mediana de sus tres componentes, seguida de una calibración comparativa entre los casos. Los resultados fueron: INIA, autonomía 2 y rendición 4; EMBRAPA, 4 y 4; INTA, 3 y 2; AGROSAVIA, 4 y 2. Las categorías expresan posiciones relativas y no distancias cardinales.

La selección de INIA, EMBRAPA, INTA y AGROSAVIA responde a criterios de variación institucional y de comparabilidad sectorial. El objetivo es ampliar el rango de arreglos jurídicos

y de gobernanza observados, manteniendo constante el sector agropecuario para reducir, aunque no eliminar, la influencia de las diferencias sectoriales.

Los casos representan sistemas nacionales de CTI de distinto tamaño y trayectoria: Brasil posee el sistema de mayor escala regional; Chile combina un menor tamaño con una alta formalización; Argentina tiene una trayectoria extensa y discontinua; y Colombia ha experimentado reformas institucionales recientes (Gutiérrez Rojas & Smith-Uldall, 2024; RICYT, 2025; Cortés-Sánchez & Ramírez-Cajiao, 2024). También varía el régimen jurídico: INIA es una corporación de derecho privado sin fines de lucro vinculada al Ministerio de Agricultura de Chile; EMBRAPA, una empresa pública federal; INTA, un organismo público descentralizado con autarquía operativa y financiera; y AGROSAVIA, una entidad pública descentralizada indirecta de participación mixta, regida por el derecho privado (INIA, 2025; EMBRAPA, 2025; INTA, 2024; AGROSAVIA, 2025). Esta diversidad permite explorar si se observan patrones métricos semejantes en configuraciones distintas, sin asumir que esa convergencia identifique por sí sola una causa.

Ilustración empírica: cuatro IPI latinoamericanos y la distorsión métrica en acción

Chile: INIA y la tensión entre misión pública y fondos concursables

El Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) de Chile es una corporación de derecho privado sin fines de lucro vinculada al Ministerio de Agricultura. Su misión combina investigación, desarrollo, innovación, vinculación y transferencia tecnológica para el sector agroalimentario (INIA, 2025). Esta naturaleza jurídica corrige su caracterización como servicio público ministerial y permite distinguir entre la flexibilidad formal de la gestión y la dependencia efectiva de transferencias y convenios públicos.

El INIA participa en fondos competitivos y en proyectos ejecutados con distintas agencias del Estado. En el sistema chileno, esos instrumentos utilizan criterios científicos, técnicos y de resultados que también se aplican a universidades y otros centros. La literatura sobre instrumentos de gestión de la investigación en Chile muestra que tales criterios pueden influir en las prácticas organizacionales, aunque no permite concluir, por sí sola, que hayan desplazado la misión de INIA (Marchant-Cavieres et al., 2023; OECD, 2025).

La estructura de ingresos combina transferencias de la Subsecretaría de Agricultura, proyectos de investigación y ventas de servicios o productos. La información institucional reporta

que aproximadamente el 48 % de los ingresos operacionales provienen de la Subsecretaría, el 31 % de proyectos y el 21 % de las ventas de servicios y productos (INIA, 2025). Esta combinación fortalece la capacidad operativa, pero también hace pertinente examinar cómo los incentivos de cada fuente se articulan con los objetivos territoriales y los bienes públicos.

El caso ilustra una autoridad pública distribuida: el vínculo sectorial corresponde al Ministerio de Agricultura, mientras que el financiamiento competitivo y los convenios involucran a otras agencias nacionales y territoriales. La coexistencia de tutela, contratos y fondos competitivos es compatible con la hipótesis de señales múltiples, aunque la evidencia documental no permite, por sí sola, estimar el peso de cada señal en la agenda.

Brasil: EMBRAPA y el modelo de empresa pública como doble legitimidad

La Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) es una empresa pública federal controlada por la Unión y uno de los organismos de investigación agropecuaria de mayor reconocimiento a nivel regional. Sus documentos de planificación y gestión muestran contribuciones sostenidas a la agricultura tropical y un sistema corporativo de metas, resultados y rendición formal de cuentas (EMBRAPA, 2025; Fronzaglia et al., 2022). Su régimen empresarial le entrega instrumentos gerenciales distintos de la administración directa, pero no elimina la dependencia presupuestaria del gobierno federal.

El caso permite observar una tensión entre indicadores corporativos verificables —resultados tecnológicos, alianzas, propiedad intelectual y desempeño financiero— y resultados públicos de largo plazo. La literatura sobre las transiciones agroecológicas brasileñas muestra que las prioridades productivas, ambientales y sociales pueden entrar en conflicto en el sistema agroalimentario (Niederle et al., 2022). Esta evidencia no demuestra una captura de la EMBRAPA por el mercado, pero justifica examinar si sus métricas representan de manera equilibrada la agricultura empresarial, la agricultura familiar y la sostenibilidad.

EMBRAPA también muestra que la autonomía gerencial y la estratégica no son equivalentes. Como empresa pública federal dependiente de la Unión, integra los sistemas presupuestarios y de control del gobierno federal y permanece expuesta a las decisiones fiscales del accionista estatal (EMBRAPA, 2025). Su posición en la Figura 4 representa, por ello, una autonomía gerencial y una rendición formal altas, sin inferir que exista una dirección estratégica sustantiva en todas las áreas.

Argentina: INTA y la pluralidad de mandantes como fuente de fragmentación

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina es un organismo público descentralizado con autarquía operativa y financiera. Su red de centros, estaciones experimentales y agencias de extensión integra investigación, desarrollo tecnológico y vinculación territorial (INTA, 2024). Esta estructura combina autonomía formal con un mandato amplio y territorialmente distribuido.

La amplitud de funciones expone al INTA a expectativas diversas de las autoridades sectoriales, los productores, las organizaciones territoriales y la comunidad científica. Cada audiencia valora resultados distintos: tecnología productiva, extensión, publicaciones, ejecución presupuestaria o respuesta ante emergencias. Los documentos analizados muestran un portafolio heterogéneo; interpretarlo como fragmentación es una inferencia del modelo que requiere evidencia interna adicional (INTA, 2024; Camprubi et al., 2023).

Las restricciones macroeconómicas argentinas pueden aumentar la presión por recursos propios y por resultados a corto plazo (Cantamutto et al., 2025). La coexistencia de financiamiento público, proyectos y servicios es compatible con ese mecanismo, pero la evidencia documental empleada no permite afirmar que el autofinanciamiento haya desplazado sistemáticamente la investigación básica. El caso se interpreta, por tanto, como una ilustración de vulnerabilidad potencial y no como prueba causal (INTA, 2024; RICYT, 2023, 2024, 2025).

Colombia: AGROSAVIA y la corporación mixta como experimento de gobernanza

AGROSAVIA, denominación adoptada en 2018 por la antigua CORPOICA, es una entidad pública descentralizada indirecta, de carácter científico y técnico, constituida como corporación de participación mixta sin fines de lucro y regida por normas de derecho privado (AGROSAVIA, 2025). Su financiamiento combina aportes públicos, proyectos y otras fuentes, lo que la sitúa entre la responsabilidad estatal y la flexibilidad corporativa.

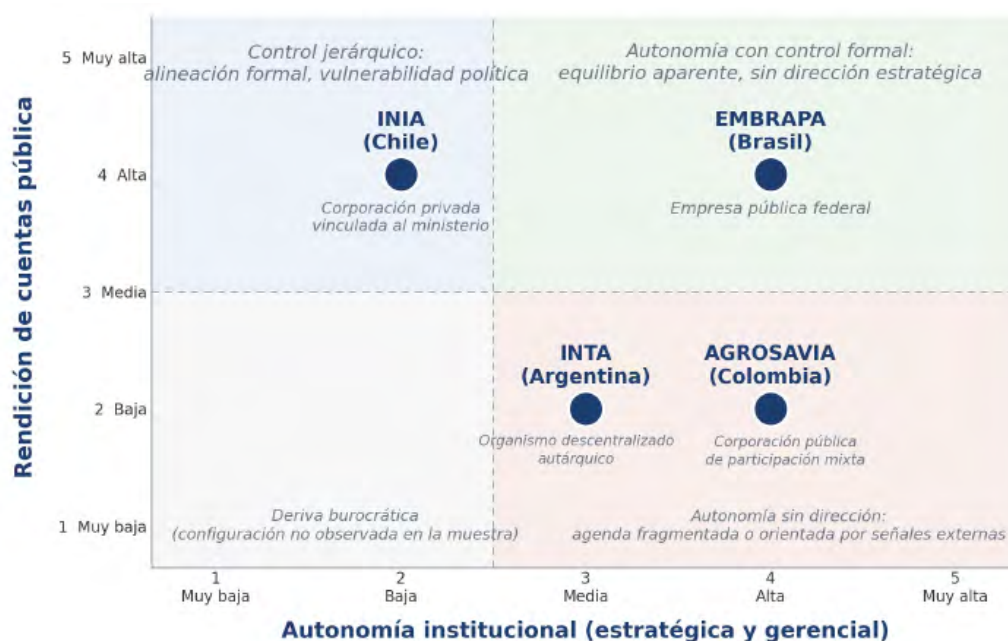
Esta configuración expone a la organización a diversas lógicas de evaluación: cumplimiento público, resultados científicos, apropiación social del conocimiento, transferencia y sostenibilidad financiera. Los informes institucionales registran esa pluralidad de resultados (AGROSAVIA, 2025; Niño et al., 2022). La evidencia revisada no permite afirmar que el financiamiento propio haya reducido la investigación territorial; sí permite identificar una tensión plausible entre fuentes de ingreso, mandatos y métricas.

El contexto colombiano aporta variabilidad a las prioridades nacionales de CTI. El análisis de redes de política muestra cambios de énfasis entre gobiernos, y la literatura sobre grupos de investigación documenta estrategias de adaptación ante la inestabilidad de las políticas y del financiamiento (Cortés-Sánchez & Ramírez-Cajiao, 2024; Jaime et al., 2023). Aplicado a AGROSAVIA, este mecanismo constituye una explicación plausible de la discontinuidad, no una relación observada directamente en los documentos disponibles.

Convergencia entre casos: la distorsión métrica como patrón estructural

Por convergencia se entiende la presencia de un patrón semejante en casos con configuraciones institucionales distintas. La comparación documental muestra que los cuatro institutos reportan, con intensidades distintas, indicadores científicos, tecnológicos, financieros y de vinculación que no siempre se conectan explícitamente con una teoría del valor público. Esta concordancia es compatible con la hipótesis de un condicionamiento estatal común, pero no permite atribuir una causa única ni descartar mecanismos profesionales, sectoriales, organizacionales o políticos. La explicación propuesta es, por tanto, una interpretación teórica parsimoniosa que debe contrastarse con la evidencia primaria.

La Figura 4 resume la codificación ordinal descrita en la metodología. INIA combina baja autonomía efectiva con alta rendición formal; EMBRAPA, alta autonomía gerencial y alta rendición formal; INTA, autonomía media y rendición fragmentada; y AGROSAVIA, alta autonomía con rendición pública menos cohesionada. Las posiciones ilustran diferencias relativas entre los casos y no representan mediciones cardinales ni una jerarquía de desempeño.

Figura 4

Autonomía y rendición de cuentas en los IPI. Las coordenadas son las medianas de tres componentes por eje, codificados ordinalmente de 1 a 5 según la Sección 6. Representan categorías relativas, no distancias cardinales.

Nota. Elaboración propia a partir de INIA (2025), EMBRAPA (2025), INTA (2024) y AGROSAVIA (2025), así como de las fuentes comparativas citadas en cada caso.

Discusión: implicancias para la política pública y la reforma institucional

Las implicaciones normativas del modelo pueden organizarse en tres frentes. El primero es la capacidad directiva del Estado. La pregunta para la política pública no es únicamente qué métricas deben usar los IPI, sino también qué condiciones institucionales permitirían evaluarlos en términos de valor público.

Un Estado con mayores capacidades directivas debería establecer prioridades de I+D suficientemente estables para orientar agendas sin anular la autonomía científica; desarrollar una evaluación de impacto capaz de distinguir los resultados públicos de la mera optimización de indicadores; y coordinar mandatos, fondos y políticas sectoriales para reducir las señales contradictorias. Estas características son objetivos de fortalecimiento institucional y no atributos ausentes de manera uniforme en todos los países (Kattel & Mazzucato, 2018; Evans, 1995; OECD, 2025).

Estas condiciones dialogan con la tradición latinoamericana de gestión para resultados en el desarrollo, impulsada por el BID, la CEPAL y el propio CLAD (García López y García Moreno, 2010), que ha insistido en que la orientación a resultados no se sostiene con tableros de indicadores, sino con capacidades de planificación estratégica, coordinación interinstitucional y evaluación de la cadena de valor público. Leído desde el modelo propuesto, el problema métrico de los institutos no es un déficit de herramientas de medición, sino la expresión operativa de la insuficiencia de esas capacidades directivas en el ámbito estatal.

Una segunda implicación concierne a la gobernanza. Reformar un instituto mediante cambios de régimen jurídico puede mejorar la flexibilidad y la gestión, pero no resuelve por sí solo la tensión entre autonomía y rendición de cuentas. La comparación muestra precisamente que distintas configuraciones jurídicas enfrentan problemas de coherencia estratégica.

Las reformas de gobernanza pueden ser necesarias, pero deben complementarse con el fortalecimiento de las capacidades estatales. Consejos directivos plurales, contratos de desempeño vinculados a la misión y mecanismos de evaluación independiente pueden compensar parte de las deficiencias del entorno, aunque no sustituyen la coordinación pública del sistema (Verhoest et al., 2012; Bersch & Fukuyama, 2025; Virani & Van der Wal, 2023).

El tercer frente es el sistema de métricas. Evaluar el valor público exige distinguir tipos de producción —investigación, desarrollo tecnológico, servicios y extensión—; incorporar capacidades sistémicas, como la formación, las redes y la infraestructura compartida, y considerar mecanismos participativos que incluyan a beneficiarios y comunidades en la definición de resultados relevantes (Mazzucato, 2018; Van Dooren et al., 2015; Huijbregts et al., 2022; Virtanen & Jalonen, 2024).

Los informes de AGROSAVIA muestran que es posible reportar resultados de apropiación social del conocimiento junto con indicadores científicos y tecnológicos (AGROSAVIA, 2025; Niño et al., 2022). El desafío es institucional: estos sistemas requieren información, capacidades evaluativas y legitimidad política para sostener métricas más complejas que los recuentos de productos.

Finalmente, en cuanto a las limitaciones, este trabajo tiene un alcance ilustrativo y no probatorio. El análisis se apoya en fuentes documentales secundarias y no incorpora entrevistas ni datos internos de gestión; por ello, los mecanismos propuestos se infieren a partir de evidencia pública y no se observan directamente.

En segundo lugar, el diseño se basa en un número limitado de casos seleccionados de un único sector: el agropecuario. Esta homogeneidad sectorial, que opera como control para aislar la variable de gobernanza, limita, a la vez, la generalización de las conclusiones a institutos de otros ámbitos (salud, energía, tecnologías industriales), cuyas lógicas de evaluación y entornos autorizantes pueden diferir. La heterogeneidad nacional de los cuatro casos, útil para la comparación, introduce también factores contextuales que el diseño no controla por completo.

En tercer lugar, el modelo privilegia una secuencia de condicionamientos descendentes (del Estado a la gobernanza y de esta a las métricas), pero no puede descartarse la existencia de explicaciones alternativas ni de relaciones de retroalimentación entre los tres niveles: las propias métricas adoptadas pueden, con el tiempo, moldear los arreglos de gobernanza y las expectativas sobre la capacidad estatal. El reconocimiento de estas limitaciones no invalida el marco propuesto, pero delimita su estatuto como una hipótesis teórica plausible que investigaciones futuras, con diseños de campo y evidencia primaria, podrían contrastar.

Conclusiones: la pregunta que el diagnóstico deja abierta

Este artículo formuló un modelo teórico integrador para comprender por qué los IPI latinoamericanos pueden evaluar su desempeño con indicadores que reflejan solo parcialmente su misión pública. El argumento sostiene que las capacidades estatales delimitan los arreglos de gobernanza y que estos, junto con presiones profesionales, organizacionales y políticas, condicionan los sistemas de evaluación. La secuencia es una explicación teórica plausible, no una demostración causal.

La comparación documental entre Chile, Brasil, Argentina y Colombia identifica un patrón compatible con esa explicación, bajo regímenes jurídicos diversos. Esta convergencia sugiere que la distorsión métrica no puede reducirse al diseño formal de cada instituto, pero no demuestra que el contexto estatal sea la única causa ni excluye explicaciones alternativas.

La contribución teórica consiste en articular tres debates: el Estado emprendedor y la capacidad estatal, la gobernanza de los organismos públicos de investigación y el valor público. Esta integración ofrece un marco común para formular hipótesis y orientar investigaciones comparadas, sin reemplazar la validación empírica de sus mecanismos.

La agenda de investigación resultante pregunta cómo construir capacidades directivas estatales para la CTI bajo restricciones persistentes y cómo dichas capacidades interactúan con la autonomía organizacional, los mandantes y las métricas. Responderla requerirá ampliar el

número y los sectores de casos, incorporar entrevistas y datos internos y comparar mecanismos alternativos. Mientras las reformas se concentren únicamente en el régimen jurídico o en tableros de indicadores, existe el riesgo de modificar la forma sin resolver la coherencia entre la misión, la gobernanza y la evaluación.

Declaración sobre el uso de herramientas de asistencia

En la preparación y revisión de este manuscrito se utilizaron Jenni.ai y ChatGPT (OpenAI) como herramientas de apoyo para la corrección gramatical, la edición del lenguaje, la comprobación de la consistencia, la revisión del formato de las citas y el redibujo técnico de figuras. La concepción teórica, el modelo propuesto, la selección y el análisis de los casos, la verificación de las fuentes y todas las decisiones intelectuales corresponden al autor, quien asume plena responsabilidad por el contenido.

Referencias

- AGROSAVIA. (2025). Informe de gestión 2024. https://www.agrosavia.co/media/ia1pqoyi/digital_informe-asamblea-2024.pdf
- Aldaz Peña, R., & Baquero-Mendez, D. (2025). The original sin of Latin American states: Formation, building, and capacity. *Journal of Historical Political Economy*, 4(4), 557–581. <https://doi.org/10.1561/115.00000085>
- Benington, J., & Moore, M. H. (Eds.). (2011). *Public value: Theory and practice*. Palgrave Macmillan.
- Bersch, K., & Fukuyama, F. (2025). Calibrating autonomy: How bureaucratic autonomy influences government quality in Brazil. *Governance*, 38(1), e12865. <https://doi.org/10.1111/gove.12865>
- Braun, D. (1993). Who governs intermediary agencies? Principal-agent relations in research policy-making. *Journal of Public Policy*, 13(2), 135–162. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00000994>
- Camprubi, G., Veroli, C., Comparín, J., Basterra, J., Larrea, M., & García, C. (2023). Dinámica interinstitucional para una tecnología apropiada en el norte argentino. 360: *Revista de Ciencias de la Gestión*, 8(8), 1–18. <https://doi.org/10.18800/360gestion.202308.001>
- Cantamutto, F. J., Schorr, M., & Wainer, A. G. (2025). Argentina: Restricción externa y financiarización subordinada. *Proyección*, (21), 34–53. <http://hdl.handle.net/11336/275827>
- Carrillo, G. M., Testoni, F. E., Gagnon, M., Rikap, C., & Blaustein, M. (2022). Academic dependency: The influence of the prevailing international biomedical research agenda on Argentina's CONICET. *Heliyon*, 8(11), e11481. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e11481>

- Cingolani, L. (2013). The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures (UNU-MERIT Working Paper 2013-053). UNU-MERIT. <https://collections.unu.edu/view/UNU:40>
- Cortés-Sánchez, J. D., & Ramírez-Cajiao, M. C. (2024). The policy is dead, long live the policy: Revealing science, technology, and innovation policy priorities and government transitions via network analysis. *Quantitative Science Studies*, 5(2), 317–331. https://doi.org/10.1162/qss_a_00295
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. (2025). Relatório de administração 2024. <https://www.embrapa.br/pt/relatorio-de-administracao>
- Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400821723>
- Fronzaglia, T., Torres, D. A. P., Lopes, D. B., Pereira, V. da F., Guedes, V. G. F., & Jesus, K. R. E. de. (2022). Gestão estratégica em organizações públicas de pesquisa agropecuária: Análise comparativa de planos estratégicos. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, 39(3), e27073. <https://doi.org/10.35977/0104-1096.cct2022.v39.27073>
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe* (2.ª ed.). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0012543>
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Gutiérrez Rojas, C., & Smith-Uldall, J. (2024). Trayectorias de desarrollo de sistemas de ciencia, tecnología, conocimiento e innovación (CTCI): Lecciones para Chile. *RAN – Revista Academia & Negocios*, 10(1), 247–250. <https://doi.org/10.29393/RAN-Prc-14TDCJ20014>
- Höglund, L., Mårtensson, M., & Thomson, K. (2021). Strategic management, management control practices and public value creation: The strategic triangle in the Swedish public sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(7), 1608–1634. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2019-4284>
- Huijbregts, R., George, B., & Bekkers, V. (2022). Public values assessment as a practice: Integration of evidence and research agenda. *Public Management Review*, 24(6), 840–859. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1867227>
- Instituto de Investigaciones Agropecuarias. (2025). Memoria institucional 2024. <https://www.inia.cl/memorias-institucionales/>
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. (2024). Memoria institucional 2023–2024.



- Jaime, A., Pérez-Martelo, C., Herrera, B., Ordóñez-Matamoros, G., & Vinck, D. (2023). Functioning strategies of the research groups' leaders in the context of funding and policy instabilities. *Review of Policy Research*, 40(2), 282–306. <https://doi.org/10.1111/ropr.12512>
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- Kattel, R., & Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787–801. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185–213. <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239>
- Marchant-Cavieres, D., Fardella, C., Valenzuela, F. A., Espinosa-Cristia, J. F., Varas, P. E., & Broitman, C. (2023). Shaping scientific work in universities in Chile: Exploring the role of research management instruments. *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 6(1), 2236503. <https://doi.org/10.1080/25729861.2023.2236503>
- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press.
- Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policies: Challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 803–815. <https://doi.org/10.1093/icc/dty034>
- Mazzucato, M., & Penna, C. C. R. (2020). The age of missions: Addressing societal challenges through mission-oriented innovation policies in Latin America and the Caribbean. *Inter-American Development Bank*. <https://doi.org/10.18235/0002828>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Niederle, P., Petersen, P., Coudel, E., Grisa, C., Schmitt, C., Sabourin, E., Schneider, E., Brandenburg, A., & Lamine, C. (2022). Ruptures in the agroecological transitions: Institutional change and policy dismantling in Brazil. *The Journal of Peasant Studies*, 50(3), 931–953. <https://doi.org/10.1080/03066150.2022.2055468>
- Niño, E. J., González, S. P., Ramírez, A. M., Moreno, M. N., & Uribe Galvis, C. P. (2022). Boletín de indicadores de CTI del sector agropecuario: Indicadores de inversión pública nacional y ejecución en ACTI del sector agropecuario. AGROSAVIA. <https://doi.org/10.21930/agrosavia.boletin.2022.33>
- OECD. (2024). *OECD science, technology and innovation outlook 2024: Enabling transitions in times of disruption*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/fcfebb7b-en>
- OECD. (2025). *OECD science, technology and innovation outlook 2025: Driving change in a shifting landscape*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5fe57b90-en>



- OECD Observatory of Public Sector Innovation. (s. f.). Mission-oriented innovation. OECD. Recuperado el 24 de agosto de 2026, de <https://oecd-opsi.org/work-areas/mission-oriented-innovation/>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis—New Public Management, governance, and the Neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana. (2023). El estado de la ciencia 2023: Principales indicadores de ciencia y tecnología iberoamericanos/interamericanos. Organización de Estados Iberoamericanos; UNESCO. <https://www.ricyt.org/2023/12/2089/>
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana. (2024). El estado de la ciencia 2024: Principales indicadores de ciencia y tecnología iberoamericanos/interamericanos. Organización de Estados Iberoamericanos; UNESCO. <https://www.ricyt.org/2024/12/ya-esta-disponible-el-estado-de-la-ciencia-2024/>
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana. (2025). El estado de la ciencia 2025: Principales indicadores de ciencia y tecnología iberoamericanos/interamericanos. Organización de Estados Iberoamericanos; UNESCO. <https://www.ricyt.org/2025/12/con-un-dossier-sobre-computacion-cuantica-se-publica-el-estado-de-la-ciencia-2025/>
- Thabit, S., Sancino, A., & Mora, L. (2025). Strategic public value(s) governance: A systematic literature review and framework for analysis. *Public Administration Review*, 85(3), 885–906. <https://doi.org/10.1111/puar.13877>
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315817590>
- Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., & Lægreid, P. (Eds.). (2012). *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230359512>
- Virani, A., & Van der Wal, Z. (2023). Enhancing the effectiveness of public sector performance regimes: A proposed causal model for aligning governance design with performance logics. *Perspectives on Public Management and Governance*, 6(1), 54–65. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvac026>
- Virtanen, P., & Jalonen, H. (2024). Public value creation mechanisms in the context of public service logic: An integrated conceptual framework. *Public Management Review*, 26(8), 2331–2354. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2268111>

Acerca del autor

Felipe Guevara Pezoa

es ingeniero en Biotecnología Molecular, doctor en Biología Molecular y Biomedicina y máster en Gestión de la Ciencia y la Innovación. Su trayectoria se ha desarrollado en la gestión de I+D+i, la dirección de capacidades científico-tecnológicas y la articulación entre la ciencia, el Estado y el sector productivo. Cuenta con experiencia directiva en instituciones públicas de investigación y en docencia de posgrado. Sus intereses incluyen capacidades estatales, gobernanza científico-tecnológica, innovación y creación de valor público.

Cómo citar:

Guevara, F. (2026). Capacidad estatal y valor público en institutos de investigación latinoamericanos: un modelo teórico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 126-152. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a759>



Capacidades estatales informacionales y uso de evidencia para detección del trabajo infantil en territorios rurales

Informational State Capacities and the Use of Evidence to Detect Child Labour in Rural Territories

Capacidades Estatais Informacionais e Uso de Evidências para a Detecção do Trabalho Infantil em Territórios Rurais

Recibido: 29/05/2026 - Aceptado: 24/08/2026

Dra. María Melina Guardamagna

Centro de Estudios de Innovación Institucional, Universidad Nacional de Cuyo, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

meliguardamagna@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0962-0033>

Dra. Andrea Benedetto

Centro de Estudios de Innovación Institucional, Universidad Nacional de Cuyo

andrea.benedetto@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0008-5389-3080>

Dra. Marcela Ballabio

Centro de Estudios de Innovación Institucional, Universidad Nacional de Cuyo

marcela.ballabio@fce.uncu.edu.ar

<https://orcid.org/0009-0009-6788-2021>

Tipología del artículo: investigación.

Resumen

El artículo analiza la relación entre capacidades estatales informacionales, producción de evidencia e instrumentos de política pública a partir del estudio del trabajo infantil y adolescente no protegido en contextos rurales de Mendoza, Argentina. Se examina cómo la construcción de indicadores puede fortalecer los sistemas de información y mejorar la detección y visibilización del fenómeno. Se implementó una estrategia en dos etapas. La primera (2021–2022) desarrolló un diagnóstico de enfoque mixto mediante encuestas a efectores de salud y educación, entrevistas y reconstrucción de trayectorias. La segunda (2023–2024) se orientó a producir evidencia para formular recomendaciones de política pública, mediante la construcción y validación participativa de indicadores y la exploración de su incorporación en sistemas sanitarios y educativos. Los resultados muestran que los actores territoriales disponen de conocimiento situado relevante, aunque escasamente sistematizado e integrado

en los dispositivos institucionales de registro. En consecuencia, se formularon indicadores y señales de alerta susceptibles de incorporarse a los sistemas SUMAR y GEM/GEI, transformando información dispersa en registros estructurados para favorecer la detección temprana. Se concluye que el fortalecimiento de las capacidades estatales informacionales constituye una condición necesaria para traducir conocimiento territorial en información útil para la toma de decisiones públicas.

Palabras clave: capacidades informacionales estatales; políticas públicas basadas en evidencia; trabajo infantil rural; sistemas de información pública; indicadores.

Abstract

This article examines the relationship between state informational capacities, evidence production, and public policy instruments, based on a study of unprotected child and adolescent labor in rural areas of Mendoza, Argentina. The aim is to analyze how the construction of indicators contributes to strengthening existing information systems, thereby improving the detection and visibility of this issue. Methodologically, a two-stage strategy was implemented: the first stage (2021–2022) consisted of a mixed-methods diagnostic, combining surveys of health and education providers, interviews, and trajectory reconstruction; the second stage (2023–2024) focused on producing evidence to formulate public policy recommendations, through the participatory construction and validation of indicators and the exploration of their incorporation into health and education information systems. Results show that territorial actors hold relevant situated knowledge about the phenomenon, though it remains poorly systematized and incorporated into institutional recording mechanisms. Based on this, indicators and warning signals were proposed for integration into existing systems—SUMAR and GEM/GEI—aimed at transforming dispersed information into structured records that favor early detection. The study concludes that strengthening state informational capacities is a necessary condition for converting territorial knowledge into information useful for public decision-making.

Keywords: state informational capacities; evidence-informed policymaking; rural child labor; public information systems; indicators.

Resumo

O artigo analisa a relação entre capacidades estatais informacionais, produção de evidências e instrumentos de políticas públicas a partir do estudo do trabalho infantil e adolescente não protegido em contextos rurais de Mendoza, Argentina. Examina-se como a construção de

indicadores pode fortalecer os sistemas de informação e aprimorar a detecção e a visibilização do fenômeno. Foi implementada uma estratégia em duas etapas. A primeira (2021–2022) desenvolveu um diagnóstico de abordagem mista, mediante questionários aplicados a profissionais da saúde e da educação, entrevistas e reconstrução de trajetórias. A segunda (2023–2024) orientou-se à produção de evidências para formular recomendações de políticas públicas, por meio da construção e validação participativa de indicadores e da exploração de sua incorporação aos sistemas de informação sanitários e educacionais. Os resultados mostram que os atores territoriais dispõem de conhecimento situado relevante, embora pouco sistematizado e integrado aos dispositivos institucionais de registro. Consequentemente, foram formulados indicadores e sinais de alerta passíveis de incorporação aos sistemas SUMAR e GEM/GEI, transformando informações dispersas em registros estruturados para favorecer a detecção precoce. Conclui-se que o fortalecimento das capacidades estatais informacionais constitui condição necessária para traduzir o conhecimento territorial em informação útil à tomada de decisões públicas.

Palavras-chave: capacidades estatais informacionais; políticas públicas baseadas em evidências; trabalho infantil rural; sistemas públicos de informação; indicadores.

Introducción

En América Latina, el desarrollo de capacidades estatales para el diseño e implementación de políticas públicas continúa siendo un desafío estructural, particularmente en territorios atravesados por asimetrías y desigualdades persistentes, así como por formas históricas de vulneración de derechos. En este marco, la producción y el uso de evidencia adquieren un lugar central en tanto condición necesaria —aunque no suficiente— para orientar procesos de toma de decisiones públicas más eficaces, oportunos y situados (Cruz-Rubio, 2015; Roth-Deubel, 2017). No obstante, la literatura ha señalado reiteradamente que uno de los principales déficits de los Estados subnacionales en la región radica no solo en la disponibilidad de información, sino también en la capacidad para generar datos pertinentes, sistematizarlos y traducirlos en instrumentos concretos de política pública (Cruz-Rubio, 2015; Oszlak, 2011). Se trata de limitaciones que se refieren a un aspecto específico de las capacidades estatales. Por ello, en este trabajo, la producción, sistematización y utilización de la información para la toma de decisiones públicas se entenderán como capacidades estatales informacionales (Bertranou, 2015; Díaz Rosaenz & Schneider, 2024), concebidas como el conjunto de capacidades institucionales que permiten producir, organizar, interpretar y utilizar información relevante para orientar el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas.

En este contexto, una problemática particularmente compleja en las áreas periféricas y rurales es la persistencia del trabajo infantil y adolescente, agravada por su invisibilización en los sistemas de información estatales. En Argentina, y específicamente en la provincia de Mendoza, este fenómeno adquiere características propias en función de las dinámicas productivas de las cadenas hortícolas, como las de ajo y tomate, en las que la participación de niños, niñas y adolescentes se relaciona con las estrategias de reproducción social de los hogares rurales. Tal como se ha evidenciado en estudios previos, estas prácticas no solo responden a condicionantes económicos, sino también a factores culturales, productivos y territoriales que dificultan su identificación temprana y su abordaje en las políticas públicas (Guardamagna, Benedetto, Ballabio; 2025a y 2025b). Esta situación pone de manifiesto la necesidad de fortalecer las capacidades informativas estatales para mejorar la detección temprana de situaciones de trabajo infantil en contextos rurales.

Uno de los principales déficits que enfrentan las políticas públicas orientadas a la prevención y erradicación del trabajo infantil y adolescente no protegido radica, además de la insuficiencia o debilidad de las intervenciones estatales, en las dificultades para su detección oportuna. En particular, los sistemas de salud y educación, en tanto efectores territoriales estratégicos, presentan limitaciones en la producción de registros sistemáticos y en la incorporación de variables específicas que permitan identificar oportunamente situaciones compatibles con el trabajo infantil y el adolescente no protegido. Los relevamientos realizados muestran que una proporción significativa de los profesionales de la salud y la educación desconoce la existencia de acciones estatales específicas en la materia y, al mismo tiempo, carece de herramientas estandarizadas para registrar indicadores vinculados al trabajo infantil y adolescente.

Frente a este escenario, el presente artículo se propone analizar el proceso de producción de evidencia empírica orientado al diseño de instrumentos e indicadores para la detección del trabajo infantil y adolescente no protegido en contextos rurales. En este marco, la pregunta que orienta el trabajo es: ¿de qué manera la producción de evidencia situada y la construcción de indicadores pueden contribuir al fortalecimiento de las capacidades informacionales estatales para la detección del trabajo infantil y adolescente no protegido en contextos rurales? Para ello, se parte de un estudio desarrollado en la provincia de Mendoza en dos momentos diferenciados: un diagnóstico inicial, realizado entre 2021 y 2022, y un segundo relevamiento, realizado en 2023, con el objetivo de formular recomendaciones de política pública. La estrategia metodológica adoptada combinó técnicas cuantitativas y cualitativas, incluyendo encuestas a efectores de salud y de educación, entrevistas a informantes clave

y otras herramientas de relevamiento territorial, lo que permitió construir un corpus de datos orientado a comprender la problemática en su complejidad. Con base en esta evidencia, el trabajo avanzó en la construcción participativa y en la validación de indicadores destinados a fortalecer los sistemas de información existentes en los sectores de salud y educación.

A partir de estos insumos, se formulan propuestas de intervención pública orientadas a fortalecer los sistemas de registro existentes mediante la incorporación de indicadores específicos en dispositivos institucionales clave, tales como el Programa SUMAR en el sector salud y el Sistema de Gestión Educativa (GEM, hoy GEI) de la Dirección General de Escuelas de Mendoza. No se propone la creación de nuevos sistemas de información, sino el fortalecimiento de los ya existentes mediante la incorporación de variables e indicadores que permitan mejorar la identificación y el registro de situaciones de trabajo infantil y adolescente no protegido. La hipótesis que las sustenta afirma que la mejora en la calidad, pertinencia y sistematicidad de la información disponible constituye un componente central para el fortalecimiento de las capacidades estatales en la detección temprana de situaciones de trabajo infantil y adolescente no protegido y, en consecuencia, para el diseño de políticas públicas más eficaces.

En términos analíticos, el artículo se inscribe en el campo de estudios sobre políticas públicas desde América Latina, recuperando la perspectiva que enfatiza la necesidad de producir conocimiento situado y orientado a la acción (Betancur, 2017; (Guardamagna, Benedetto, Ballabio; 2025a y 2025b). En particular, se busca contribuir a la discusión sobre el papel de la evidencia en la toma de decisiones públicas, poniendo el foco en los procesos de construcción de indicadores y en la articulación entre la producción de datos y el diseño de instrumentos de política pública en contextos subnacionales (Del Tredici et al., 2024). El aporte del artículo radica en mostrar cómo la producción de evidencia puede traducirse en herramientas concretas para fortalecer las capacidades informacionales estatales mediante la incorporación de indicadores a los sistemas públicos de información ya existentes.

Marco teórico

El análisis de las políticas públicas en contextos latinoamericanos ha estado atravesado, en las últimas décadas, por un interés creciente en comprender no solo qué hacen los Estados, sino también en qué medida están efectivamente en condiciones de hacerlo. En este sentido, el concepto de capacidades estatales se ha consolidado como una categoría analítica central para abordar las posibilidades reales de intervención en problemas públi-

cos complejos (Del Tredici et al., 2024). Desde una perspectiva clásica, estas capacidades se refieren al conjunto de recursos institucionales, administrativos, técnicos y políticos que permiten al Estado formular, implementar y sostener políticas públicas a lo largo del tiempo (Oszlak, 2011). Sin embargo, esta definición, aunque útil como punto de partida, resulta insuficiente para captar la complejidad de los procesos estatales en territorios caracterizados por heterogeneidades estructurales y dinámicas sociales diferenciadas. En particular, resulta necesario profundizar en aquellas capacidades vinculadas a la producción, organización y utilización de la información para la toma de decisiones públicas, es decir, en las capacidades estatales informacionales.

En esta línea, diversos autores han señalado la necesidad de desplazar la mirada desde una concepción estática de las capacidades hacia enfoques que las entiendan como procesos dinámicos, relacionales y situados (Bertranou, 2015; CAF, 2015; Díaz Rosaenz & Schneider, 2024). Incluso los clásicos de la disciplina, como Evans (1995) y Skocpol (1985), ya habían advertido que la capacidad estatal no puede reducirse a su dimensión burocrática, sino que depende de su inserción en entramados sociales y de su capacidad para articular actores y recursos en contextos específicos. En América Latina, a partir principalmente del estudio de caso en investigación aplicada, la noción ha sido retomada, discutida y profundizada por varios investigadores. Emerge una mirada sobre las capacidades estatales, particularmente en niveles subnacionales, asociada a las prácticas concretas de gestión, las formas de articulación interinstitucional y la producción de conocimiento e información útiles para la gestión en territorio (Guardamagna, 2022; Díaz Rosaenz, M., & Schneider, C., 2024).

Desde esta perspectiva, las capacidades estatales adquieren un carácter eminentemente relacional y territorial, en tanto se construyen en la interacción entre actores estatales y no estatales, y se despliegan en contextos específicos que condicionan sus formas de desarrollo. Este enfoque resulta especialmente relevante en ámbitos rurales, donde la gestión estatal se enfrenta a condiciones de dispersión geográfica, informalidad económica y baja densidad institucional. En estos contextos, la capacidad del Estado no se expresa únicamente en la presencia de programas o dispositivos formales, sino también en su aptitud para interpretar las dinámicas locales, generar información relevante y traducirla en intervenciones efectivas. Se trata de una perspectiva en sintonía con la ya clásica definición de problema público de Oszlak y O'Donnell (1981). Los problemas públicos no existen como tales en forma objetiva, sino que requieren ser contruidos, delimitados y reconocidos institucionalmente para ingresar en la agenda estatal. En consecuencia, la capacidad del Estado para registrar y sistematizar información no solo condiciona la eficacia de sus intervenciones, sino que incide direc-

tamente en la definición de aquello que se constituye en una cuestión de interés público por resolver, un objeto de intervención. En este sentido, los sistemas de información constituyen una dimensión estratégica de las capacidades estatales, ya que condicionan qué problemas son visibles para el Estado y cuáles permanecen fuera de su capacidad de intervención.

La articulación del análisis de capacidades estatales con el campo de las políticas públicas basadas en evidencia ha cobrado una creciente relevancia en el debate académico y en la práctica de la gestión pública (Jaime & Vaca Ávila, 2017). No obstante, lejos de concebir la evidencia como un insumo neutral que informa automáticamente la toma de decisiones, la literatura ha mostrado que se trata de un proceso complejo, atravesado por mediaciones institucionales, organizacionales y políticas. Tal como advierte Weiss (1979), la utilización de la investigación en las políticas públicas rara vez sigue un modelo lineal, sino que adopta formas diversas, a menudo indirectas o conceptuales, influyendo en la manera en que los actores comprenden los problemas más que en decisiones puntuales. En la misma línea, autores como Nutley et al. (2007) han señalado que el uso de la evidencia en la gestión pública depende de la existencia de capacidades organizacionales específicas, tales como la capacidad para interpretar la información, adaptarla a contextos particulares y traducirla en instrumentos de acción. Cruz-Rubio (2015), por su parte, advierte que la disponibilidad de datos no garantiza su uso efectivo. Mientras tanto, Cardozo et al. (2021) destacan la importancia de analizar las políticas públicas desde las capacidades y condiciones concretas de los Estados latinoamericanos, subrayando la necesidad de producir conocimiento situado que contribuya a la comprensión y al abordaje de los problemas públicos. Desde esta perspectiva, la evidencia no constituye únicamente un insumo para la toma de decisiones públicas, sino también un recurso para fortalecer las capacidades informativas estatales mediante el desarrollo de instrumentos que mejoren la producción y la utilización de la información.

Resulta pertinente recuperar la noción de “conocimiento situado”, desarrollada por Haraway (1991), que permite problematizar los límites de los enfoques tradicionales basados exclusivamente en datos estandarizados. Desde esta perspectiva, la evidencia relevante no es aquella que se produce de manera abstracta o descontextualizada, sino aquella que capta las especificidades sociales, culturales, institucionales y territoriales en las que se implementan las políticas públicas. En América Latina, esta cuestión adquiere particular relevancia debido a las profundas desigualdades territoriales y a la coexistencia de múltiples formas de organización social, cultural y económica que, con frecuencia, no son adecuadamente registradas por los sistemas institucionalizados de información. En consecuencia, la producción de evidencia para la formulación y evaluación de políticas públicas requiere incorporar

saberes locales y mecanismos de registro sensibles a las particularidades del territorio, lo que favorece procesos de decisión más contextualizados y pertinentes (Haraway, 1991; Cardozo Brum, 2021). Esto supone reconocer que la calidad de la evidencia depende tanto de su rigor metodológico como de su capacidad para representar las particularidades territoriales de los problemas públicos.

En este contexto, los sistemas de información pública funcionan como dispositivos que permiten estabilizar, sistematizar y poner en circulación la información para la toma de decisiones. Sin embargo, en cuanto a los componentes centrales de las capacidades estatales, suelen presentar debilidades en términos de pertinencia, oportunidad y articulación con las necesidades de los tomadores de decisiones, lo que genera una brecha entre la producción de información y su utilización efectiva en la gestión pública (Cruz-Rubio, 2015; Nutley et al., 2007). En consecuencia, fortalecer las capacidades estatales informacionales no implica únicamente ampliar el volumen de información disponible, sino también mejorar su calidad, pertinencia, sistematicidad y su capacidad para convertirse en insumo para la acción pública.

La generación de este tipo de información requiere la construcción de indicadores que faciliten la traducción entre la evidencia y la política pública. Tal como señala Morduchowicz (2018), los indicadores permiten transformar fenómenos complejos en variables observables, facilitando su monitoreo y su incorporación en los sistemas de gestión. En este trabajo, los indicadores no se conciben como mecanismos destinados a reemplazar los sistemas de información existentes, sino como instrumentos orientados a fortalecerlos mediante la incorporación de variables específicas que permitan mejorar la detección y el registro de situaciones de trabajo infantil y adolescente no protegido. Este proceso implica decisiones conceptuales que no son neutrales (Guardamagna, Benedetto, Ballabio; 2025a y 2025b), en la medida en que definen qué dimensiones del problema se consideran relevantes y cuáles quedan fuera del registro. Desde esta perspectiva, los indicadores pueden comprenderse no solo como herramientas técnicas, sino también como dispositivos que contribuyen activamente a la construcción institucional de los problemas públicos. Aquello que no es medido ni registrado tiende a quedar invisibilizado, lo que refuerza la importancia de diseñar instrumentos capaces de captar dimensiones de la realidad que no están siendo consideradas por los sistemas existentes.

En este trabajo se distingue entre el trabajo infantil y el trabajo adolescente protegido y no protegido. Conforme al marco normativo adoptado en la investigación, el trabajo infantil comprende las actividades laborales realizadas por niños, niñas y adolescentes por debajo de la edad mínima legalmente admitida. En Argentina, se encuentra estrictamente prohibido el

empleo laboral de menores de 16 años en cualquiera de sus variantes, sin importar si existe o no remuneración económica (Ley 26.390, 2008, art. 2). Mientras que el trabajo adolescente se refiere a las actividades realizadas por adolescentes de 16 y 17 años, en edad legal de trabajar. Estas últimas se consideran protegidas cuando se realizan bajo las condiciones y garantías establecidas por la normativa vigente; cuando dichas condiciones no se cumplen, se consideran trabajo adolescente no protegido. Esta distinción resulta especialmente relevante en contextos rurales, donde la participación de niños, niñas y adolescentes en actividades productivas puede encontrarse naturalizada en las estrategias familiares de reproducción social, aun cuando comprometa derechos, condiciones de salud o trayectorias educativas (Ley 26.390, 2008; OIT, 1999). Se trata de un aspecto particularmente crítico en el abordaje del trabajo infantil y adolescente no protegido en contextos rurales, donde el fenómeno se encuentra atravesado por procesos de naturalización social y de baja visibilidad institucional. Tal como señala la Organización Internacional del Trabajo (2017), uno de los principales desafíos para erradicarla radica en el subregistro, especialmente en las actividades económicas informales.

El trabajo infantil no suele manifestarse como una categoría explícita, sino a través de efectos indirectos que inciden en las trayectorias educativas y en las condiciones de salud de niños, niñas y adolescentes (OIT, 1999; Torres, 2009; Federici, 2013). Por ello, su identificación depende en gran medida de la existencia de registros institucionales capaces de captar señales indirectas mediante indicadores pertinentes. En las cadenas agrícolas de Mendoza, por ejemplo, se observa un ingreso tardío al ciclo escolar porque coincide con la temporada alta de trabajo en la vitivinicultura (marzo), lo que repercute en el rendimiento académico, dado que hay una incorporación temporalmente desfasada al sistema escolar. En consecuencia, la identificación y abordaje del fenómeno remiten directamente a las instancias subnacionales y locales de gobierno y al rol de los actores que operan en el territorio.

En este punto, la literatura sobre la implementación de políticas públicas ha destacado el papel de los denominados burócratas de nivel de calle (Campos et al., 2020; Casas et al., 2021; Lipsky, 2010), quienes, a partir de su interacción cotidiana con la población, construyen un conocimiento situado que resulta fundamental para identificar problemáticas complejas. Sin embargo, este conocimiento no siempre se sistematiza ni se incorpora en los sistemas institucionales, lo que limita su potencial para incidir en la toma de decisiones. En consecuencia, el fortalecimiento de las capacidades estatales informacionales en contextos de alta complejidad no depende únicamente de la creación de nuevas políticas o programas o de la asignación de más recursos, sino también de la posibilidad de articular el conocimiento te-

ritorial, la producción de evidencia y los instrumentos de gestión. Esto implica avanzar en la construcción de dispositivos que permitan formalizar la información dispersa y transformarla en insumos operativos. Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de las capacidades informacionales estatales constituye una condición necesaria para que la evidencia producida en el territorio se traduzca en instrumentos concretos de gestión y contribuya a la detección temprana de problemas públicos de baja visibilidad institucional.

Estrategia metodológica y construcción de evidencia para la toma de decisiones públicas

La estrategia metodológica que adopta el presente estudio se inscribe en un enfoque de producción de evidencia orientado a la toma de decisiones públicas, en el que la generación de información no constituye un fin en sí mismo, sino un proceso articulado con la construcción de instrumentos de política (figura 1).

Figura 1. Síntesis de la estrategia metodológica y de las fuentes de evidencia



El diseño de investigación se desarrolló en dos momentos analíticamente diferenciados, pero metodológicamente complementarios. En un primer momento (2021–2022), el equipo generó un diagnóstico integral del trabajo infantil y adolescente no protegido en las cadenas de valor del ajo y el tomate y, dada la estacionalidad de los cultivos, en otras actividades agrícolas vinculadas. El relevamiento definió una amplia cobertura territorial y abarcó el Cinturón

Verde (departamentos de Guaymallén, Maipú y Luján de Cuyo), el Valle de Uco (Tunuyán, Tupungato y San Carlos) y el departamento de Lavalle, en la zona norte de Mendoza, Argentina, lo que permitió caracterizar la problemática en sus múltiples dimensiones. En un segundo momento (2023–2024), se realizó un nuevo relevamiento en los mismos territorios, pero acotado a la producción de insumos operativos para la formulación de recomendaciones de política pública, particularmente en los sectores de salud y educación, orientadas al fortalecimiento de los sistemas de información existentes.

Esta secuencia metodológica permitió transitar de una lógica diagnóstica a una lógica de traducción de evidencia en instrumentos, en línea con enfoques que enfatizan la necesidad de articular el conocimiento empírico y la acción estatal como insumos para la formulación de políticas públicas.

El abordaje adoptado fue mixto, combinando técnicas cualitativas y cuantitativas (Yuni & Urbano, 2014). En el diagnóstico inicial, se implementó una estrategia de triangulación que incluyó la reconstrucción de trayectorias familiares (Kessler & Espinoza, 2003; Pla, 2013), entrevistas a informantes clave y encuestas a actores del sistema de salud y de educación. Este diseño permitió captar la complejidad del fenómeno y comprender su inscripción en dinámicas territoriales específicas. La información cuantitativa fue procesada mediante estadística descriptiva, a partir del análisis de frecuencias, porcentajes y cruces entre variables, acompañada de lecturas analíticas orientadas a identificar patrones y relaciones relevantes para los objetivos del estudio. Dado el carácter no probabilístico de las muestras, no se realizaron procedimientos de inferencia estadística ni se buscó generalizar los resultados al conjunto de los efectores de salud y de educación de la provincia. Por su parte, la información cualitativa proveniente de las entrevistas y de la reconstrucción de trayectorias fue sistematizada mediante matrices y analizada a partir de categorías temáticas y de análisis de contenido. Finalmente, la integración de ambas fuentes permitió triangular los hallazgos e identificar recurrencias, manifestaciones indirectas y condiciones asociadas al trabajo infantil y adolescente no protegido.

En el marco del diagnóstico (2021–2022), se diseñaron e implementaron dos instrumentos cuantitativos orientados a recabar información a partir del conocimiento situado de los efectores territoriales: una encuesta dirigida al personal de salud y otra al personal educativo. En el caso del sector salud, se aplicó una encuesta a 41 efectores mediante muestreo no probabilístico intencional y la técnica de bola de nieve, la cual se administró a través de un formulario digital y posteriormente se sistematizó en una base de datos para su análisis estadístico

descriptivo. La selección respondió al carácter exploratorio y situado del relevamiento y a la necesidad de acceder a efectores con inserción efectiva en los territorios rurales estudiados; en consecuencia, los resultados no persiguen representatividad estadística ni permiten su generalización al conjunto de los efectores provinciales. La muestra incluyó profesionales médicos, personal de enfermería, agentes sanitarios y otros perfiles vinculados a la atención primaria, con inserción territorial en zonas rurales y periurbanas. Para el sector educativo, se desarrolló un instrumento similar con una muestra de 48 actores, incluyendo docentes, directivos y otros perfiles institucionales, también relevados mediante un formulario digital y analizados mediante estadística descriptiva. En ambos casos, los instrumentos fueron diseñados para captar percepciones, prácticas y experiencias vinculadas a las condiciones de vida y salud, así como a las trayectorias educativas de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a familias trabajadoras agrícolas. Un elemento central del diseño de estos instrumentos fue su orientación a la recolección de indicadores indirectos de trabajo infantil, en lugar de limitarse a preguntas directas sobre la existencia de trabajo infantil. Esta decisión metodológica se fundamenta en la hipótesis de que, en contextos de naturalización del fenómeno, la identificación del trabajo infantil requiere captar manifestaciones asociadas, tales como patrones de asistencia, rendimiento escolar, motivos de consulta en salud o condiciones de traslado a los servicios.

Hacia finales de 2023, el proceso de investigación avanzó a una segunda etapa orientada a la operacionalización de la evidencia producida para formular recomendaciones de políticas públicas. En este marco, se realizaron nuevos relevamientos en talleres participativos con madres, padres, docentes y efectores de salud de los territorios estudiados. Los talleres combinaron instancias de sensibilización y capacitación sobre la problemática del trabajo infantil con espacios para discutir, revisar y validar las propuestas elaboradas por el equipo a partir de la evidencia producida en la primera etapa. Luego de la capacitación, las propuestas de indicadores y alertas fueron presentadas a los participantes, quienes realizaron observaciones, sugerencias y recomendaciones para su formulación, las cuales fueron enviadas a través de un buzón dispuesto para tal fin. Estos aportes fueron recuperados posteriormente por el equipo para ajustar las propuestas. Asimismo, se trabajó directamente con los sistemas de información utilizados en los sectores de educación y salud —GEI y SUMAR, respectivamente—, explorando posibles modalidades para incorporar los indicadores y alertas propuestos en las estructuras de registro existentes. Este ejercicio permitió analizar, de manera situada, cómo la información identificada durante la investigación podía traducirse en campos de registro y señales de alerta en plataformas ya utilizadas por los efectores, sin requerir la creación de

sistemas paralelos. A diferencia del primer momento, centrado en la caracterización del fenómeno, esta segunda fase se orientó a la identificación de variables e indicadores susceptibles de ser incorporados a sistemas de registro institucional. Por lo tanto, los indicadores propuestos no derivaron exclusivamente del análisis realizado por el equipo de investigación, sino de un proceso que articuló la evidencia producida durante el diagnóstico, el conocimiento situado de los actores territoriales, la validación participativa de las propuestas y la exploración de sus posibles formas de incorporación en los sistemas de información existentes.

En particular, se trabajó en la construcción de indicadores vinculados a:

- riesgos físicos, psicosociales y ergonómicos en el ámbito de la salud,
- trayectorias educativas, asistencia y rendimiento en el ámbito educativo,
- prácticas de registro y reporte de situaciones de vulneración de derechos.

Este proceso implicó un tránsito desde la producción de evidencia descriptiva hasta su traducción en insumos operativos integrables en dispositivos concretos de política pública.

De la evidencia a los instrumentos: articulación con sistemas de información públicos

El eje central de la estrategia metodológica radicó en la articulación entre la evidencia producida y los sistemas de información existentes en el sector público. En este sentido, el trabajo se orientó a identificar oportunidades para integrar los indicadores construidos en dispositivos institucionales ya operativos. La propuesta no contempló la creación de sistemas paralelos ni la sustitución de los registros existentes, sino la incorporación de nuevos campos de registro estructurados e indicadores de alerta, capaces de sistematizar información que hasta entonces podía quedar dispersa, registrada de forma narrativa o no ser identificada específicamente como señal asociada al trabajo infantil.

En el ámbito de la salud, se desarrollaron propuestas orientadas a incorporar indicadores específicos en los sistemas de registro vinculados al Programa SUMAR¹ y en las historias clínicas utilizadas en centros de atención primaria, con el objetivo de mejorar la detección y el reporte de situaciones asociadas al trabajo infantil y adolescente. La propuesta buscó que las

¹ El Plan Sumar (actualmente denominado Sumar +) es una política pública del Ministerio de Salud de la Nación Argentina. Su objetivo es garantizar el acceso equitativo a servicios de salud de calidad para toda la población que no cuenta con cobertura formal de salud (obra social o prepaga) (Ministerio de Salud de la Nación Argentina, 2025).

señales habitualmente relevadas durante la atención pudieran quedar registradas en campos específicos y, eventualmente, operar conjuntamente como alertas de posibles situaciones de trabajo infantil, sin asumir que un indicador aislado resultara suficiente para identificar el fenómeno. De este modo, el valor agregado de la propuesta no radicó necesariamente en producir información inexistente, sino en estructurar y hacer recuperables para la gestión datos que podían encontrarse en los registros clínicos, sin quedar identificados específicamente como señales de alerta vinculadas al trabajo infantil.

Por su parte, en el ámbito educativo, se avanzó en la identificación de variables vinculadas a las trayectorias escolares y a situaciones potencialmente asociadas al trabajo infantil —entre ellas, patrones de asistencia, incorporación tardía al ciclo escolar y otras manifestaciones relevadas a nivel territorial—, susceptibles de ser incorporadas al sistema de gestión educativa de la provincia de Mendoza, conocido como GEM/GEI². También en este caso, la propuesta procuró transformar la información producida cotidianamente por las instituciones educativas en registros estructurados que permitieran identificar patrones potencialmente asociados al trabajo infantil, sin atribuir capacidad explicativa o diagnóstica a una señal considerada de manera aislada.

Las propuestas resultantes fueron elaboradas en el marco de una consultoría técnica realizada con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), presentadas a dicho organismo y socializadas ante la Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) de Mendoza como recomendaciones de política pública. El alcance del estudio comprende, por tanto, la producción de evidencia, la construcción participativa de los indicadores y la formulación técnica de las propuestas, pero no su posterior implementación en los sistemas SUMAR y GEM/GEI.

De este modo, el proceso permitió vincular la producción de evidencia situada con la formulación de instrumentos orientados a fortalecer las capacidades informacionales estatales, mediante propuestas de mejora de sistemas de registro ya existentes, articuladas con las prácticas cotidianas de los efectores territoriales.

2 El Sistema de Gestión Educativa Integral (GEM, hoy GEI) constituye la plataforma oficial de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza para la gestión de establecimientos, estudiantes, docentes y trayectorias educativas. Asimismo, centraliza información relativa a la asistencia, las calificaciones y el desempeño académico, configurándose como un insumo estratégico para el seguimiento de las trayectorias escolares y la toma de decisiones basada en evidencia en el sistema educativo provincial (Dirección General de Escuelas de Mendoza, 2026).

Resultados y hallazgos: evidencia territorial desde salud y educación

Los resultados obtenidos permiten identificar regularidades convergentes entre los sectores de salud y educación, evidenciando patrones territoriales que posibilitan la construcción de indicadores indirectos para la detección temprana del trabajo infantil y adolescente no protegido. Con el propósito de sintetizar los principales hallazgos y su posible traducción en instrumentos de política pública, se presenta la figura 2.

Figura 2. Principales hallazgos e indicadores propuestos desde salud y educación



Los resultados evidencian que tanto los efectores del sistema de salud como los del sistema educativo poseen un conocimiento empírico consistente y sistemático sobre las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a familias trabajadoras agrícolas. Este conocimiento no se limita a percepciones generales, sino que se manifiesta en la identificación de patrones regulares en el comportamiento sanitario y educativo de esta población. En el ámbito de la salud, los profesionales relevados identifican frecuencias de asistencia que no se limitan a controles preventivos, sino que incluyen consultas por urgencias, vacunación y controles clínicos, con una importante variabilidad en la continuidad del seguimiento. Este patrón permite identificar una relación intermitente con el sistema sanitario, asociada, en los relatos y relevamientos territoriales, a condiciones de vida atravesadas por

la estacionalidad laboral y las dificultades de acceso a los servicios. De manera convergente, en el ámbito educativo, los actores institucionales señalan que la asistencia escolar presenta un comportamiento irregular, particularmente en períodos de alta demanda de mano de obra agrícola, como las épocas de cosecha. Esta regularidad en la variación de la asistencia permitió construir la inasistencia estacional o recurrente como una señal de alerta susceptible de ser registrada y observada longitudinalmente. En conjunto, estos hallazgos permiten sostener que los efectores territoriales no solo observan la problemática, sino que también identifican patrones recurrentes que vinculan trabajo infantil, salud y educación, lo que refuerza su rol como fuentes clave de producción de evidencia.

En segundo lugar, los resultados muestran que el trabajo infantil y adolescente no protegido no aparece registrado de manera directa en los sistemas institucionales, sino a través de manifestaciones indirectas que afectan tanto las trayectorias educativas como las condiciones de salud. En el ámbito educativo, se observa que el rendimiento escolar se concentra mayoritariamente en niveles regulares, con escasa presencia de desempeños altos y una proporción significativa de casos con dificultades de aprendizaje asociadas a cansancio, mala alimentación y falta de concentración. Estos hallazgos permitieron identificar como señales relevantes el bajo rendimiento, las dificultades de concentración, el cansancio y las alteraciones en las trayectorias escolares, sin que ninguna de ellas, de manera aislada, permita atribuir la existencia de trabajo infantil. Asimismo, los actores educativos identifican que una proporción relevante de estudiantes no logra completar el ciclo lectivo, con estimaciones que señalan que hasta un 10 % de quienes inician el año no lo finalizan. Este dato, aunque aproximado, permite reconocer la interrupción o desvinculación de las trayectorias escolares como otra dimensión relevante para la construcción de alertas.

En el ámbito de la salud, los resultados evidencian que las consultas se concentran en prácticas reactivas (urgencias) y en preventivas básicas (vacunación), con menor presencia de controles sistemáticos. A ello se suma que las visitas domiciliarias presentan frecuencias espaciadas, lo que limita la posibilidad de un seguimiento continuo de situaciones de vulnerabilidad. Asimismo, los relevamientos permitieron identificar manifestaciones físicas y psicosociales —entre ellas, fatiga, dolores musculares, lesiones y síntomas compatibles con sobreexigencia física— que, consideradas conjuntamente con otras condiciones territoriales y familiares, pueden constituir señales relevantes para orientar la detección. Estos resultados permiten sostener que el trabajo infantil se manifiesta en el territorio no como un evento claramente identificable, sino como un conjunto de efectos acumulativos que inciden en la salud y la educación y que deben interpretarse como parte de un mismo fenómeno.

En tercer lugar, los datos relevados permiten identificar que tanto el acceso a los servicios de salud como al de las instituciones educativas se encuentra condicionado por factores territoriales que inciden en la detección y el abordaje del problema. En ambos sectores, se observa que una proporción significativa de niños, niñas y adolescentes se traslada a pie o en transporte público para acceder a estos servicios, recorriendo distancias que, en la mayoría de los casos, se sitúan entre 1 y 10 kilómetros. Esta situación no solo refleja condiciones de ruralidad, sino que también introduce limitaciones en la frecuencia de asistencia y en la posibilidad de mantener vínculos institucionales estables. Asimismo, tanto en salud como en educación, los efectores identifican que la asistencia a las instituciones no responde exclusivamente a funciones específicas (atención médica o educación formal), sino que también cumple funciones de contención social, de acceso a la alimentación y de espacios de socialización. Este carácter multifuncional de las instituciones refuerza su relevancia como nodos territoriales estratégicos para la detección de problemáticas complejas.

En este sentido, la territorialidad no aparece como un contexto externo, sino como un factor constitutivo del problema, que condiciona tanto su manifestación como las posibilidades de intervención estatal. Las distancias, las dificultades de transporte y las limitaciones de conectividad fueron, por ello, incorporadas como dimensiones territoriales relevantes para interpretar conjuntamente las señales provenientes de salud y educación.

En cuarto lugar, uno de los hallazgos más relevantes del estudio consiste en identificar una brecha estructural entre el conocimiento empírico de los efectores territoriales y su traducción en los registros institucionales. A pesar de la capacidad de los actores de salud y educación para identificar señales asociadas al trabajo infantil, los sistemas de información existentes no cuentan con categorías específicas para registrar estas situaciones. En consecuencia, el fenómeno queda subsumido en variables más generales y pierde visibilidad en los dispositivos de gestión pública. En otros casos, la información puede encontrarse consignada de manera narrativa o dispersa en los registros, sin estructurarse como un dato recuperable que permita identificar recurrencias o activar alertas. Este resultado permite advertir que la ausencia de indicadores adecuados no implica la inexistencia del problema, sino su invisibilización institucional. De este modo, la limitación no radica en la falta de conocimiento, sino en la incapacidad de los sistemas estatales para captar y sistematizar los datos.

Los resultados del segundo momento de relevamiento (2023–2024) permitieron traducir los hallazgos de la etapa diagnóstica en propuestas de indicadores y señales de alerta orientadas a los sistemas de salud y de educación. Los talleres y relevamientos realizados con los

actores territoriales permitieron discutir, revisar y validar de manera participativa estas propuestas, así como problematizar las prácticas de registro existentes. En particular, se identificaron indicadores vinculados a la asistencia e interrupciones en las trayectorias; condiciones físicas, psicosociales y ergonómicas; rendimiento y concentración escolar; y barreras territoriales de acceso a servicios, tal como se sintetiza en la figura 2.

Estos indicadores fueron concebidos como señales complementarias cuya concurrencia, recurrencia o asociación pueden contribuir a identificar situaciones que requieren una mayor atención institucional. Por tanto, su función no consiste en establecer automáticamente la existencia de trabajo infantil, sino en favorecer su detección temprana y habilitar instancias posteriores de análisis, seguimiento y articulación entre los sectores de salud y educación. De este modo, los resultados muestran el tránsito desde la identificación territorial de manifestaciones indirectas del trabajo infantil hasta su traducción en variables susceptibles de registro institucional. La propuesta resultante busca convertir el conocimiento que actualmente permanece disperso entre efectores, prácticas y registros en información sistematizable y potencialmente utilizable para la toma de decisiones públicas.

Discusión y propuestas de política pública: capacidades estatales, evidencia e instrumentos

Los resultados presentados permiten avanzar en una discusión central del campo de las políticas públicas: la brecha entre la disponibilidad de conocimiento empírico y su traducción en decisiones operativas. En línea con lo planteado en el marco teórico, esta brecha no puede comprenderse únicamente como un problema de información, sino como una limitación específica de las capacidades informacionales estatales (Bertranou, 2015; Díaz Rosaenz & Schneider, 2024). La figura 3 sintetiza el recorrido analítico propuesto por esta investigación, desde el conocimiento territorial hasta su potencial incorporación en los sistemas públicos de información.

En efecto, el estudio muestra que los efectores de salud y educación poseen un conocimiento situado consistente sobre el trabajo infantil y adolescente en contextos rurales, lo que permite reconocer el rol de los actores territoriales como productores de información relevante (Lipsky, 2010; Campos et al., 2020; Casas et al., 2021). Sin embargo, este conocimiento no es captado de manera sistemática y específica por los sistemas institucionales, lo que genera una situación de invisibilidad operativa del problema, en línea con lo señalado por la OIT (2017). Los hallazgos permiten así identificar una brecha entre el conocimiento producido

en la interacción cotidiana de los efectores con la población y la capacidad institucional para convertirlo en información recuperable y utilizable para la gestión.

Desde esta perspectiva, la cuestión no radica únicamente en producir más evidencia, sino en fortalecer la capacidad del Estado para transformar el conocimiento territorial en información sistemática y, posteriormente, en instrumentos concretos de política pública (Oszlak, 2011; Cruz-Rubio, 2015; Guardamagna, Benedetto, Ballabio; 2025a y 2025b). Es en este punto donde la construcción de indicadores adquiere un papel estratégico, en tanto permite operacionalizar señales indirectas y hacerlas gestionables en los sistemas de información (Morduchowicz, 2018). En este sentido, el aporte del estudio no reside únicamente en identificar manifestaciones asociadas al trabajo infantil, sino en mostrar un proceso mediante el cual dichas manifestaciones pueden traducirse en variables e indicadores susceptibles de incorporarse a instrumentos estatales existentes.

En el ámbito de la salud, la propuesta desarrollada se orienta a fortalecer las capacidades informativas estatales mediante la incorporación de indicadores específicos en los dispositivos de registro ya existentes, en particular en el Programa SUMAR y en las historias clínicas del primer nivel de atención. Desde el marco teórico adoptado, esta propuesta puede interpretarse como un proceso de ampliación de la capacidad estatal para producir información relevante sobre problemas de baja visibilidad institucional (Roth-Deubel, 2017). En lugar de generar nuevos sistemas paralelos, la estrategia se centra en reconfigurar los existentes para incorporar dimensiones del problema que pueden estar presentes en los registros sin ser identificadas ni sistematizadas específicamente como señales vinculadas al trabajo infantil.

Figura 3. Del conocimiento territorial a la toma de decisiones públicas



En términos operativos, esto implicó:

- la construcción de indicadores basados en manifestaciones indirectas del trabajo infantil, tales como lesiones recurrentes, fatiga, signos de estrés o exposición a condiciones de riesgo,
- su integración en dispositivos como la historia clínica y formularios de atención primaria,
- y su articulación con el sistema de monitoreo del Programa SUMAR.

Desde una perspectiva de políticas públicas basadas en evidencia, esta propuesta busca generar condiciones para transformar datos clínicos dispersos en información sistemática, fortaleciendo potencialmente la capacidad del sistema de salud para detectar, registrar y orientar intervenciones ante situaciones de vulneración de derechos. Asimismo, en línea con lo planteado por Cruz-Rubio (2015), la propuesta reconoce que la evidencia solo adquiere valor en la medida en que puede ser apropiada y utilizada por los actores institucionales; de allí la relevancia de las instancias de sensibilización, capacitación y validación participativa desarrolladas durante la segunda etapa del estudio.

Por su parte, en el ámbito educativo, la propuesta se orienta a incorporar indicadores en el sistema de gestión educativa (GEM/GEI), con el objetivo de sistematizar la información

sobre trayectorias escolares potencialmente afectadas por el trabajo infantil y adolescente. Desde el punto de vista teórico, esta intervención se vincula con la necesidad de ampliar las capacidades estatales para identificar problemas a partir de señales indirectas, en contextos donde la problemática no se manifiesta de manera explícita (OIT, 2017). En este sentido, los indicadores construidos —asistencia irregular, bajo rendimiento, discontinuidad educativa— operan como dispositivos de traducción entre la experiencia territorial y el sistema de información institucional. Su valor no reside en atribuir causalidad entre cada manifestación y la existencia de trabajo infantil, sino en permitir identificar recurrencias o concurrencias que puedan requerir seguimiento institucional.

En el nivel operativo, la propuesta planteó:

- definir variables específicas que permitan registrar patrones de asistencia vinculados a ciclos productivos,
- sistematizar información sobre rendimiento y trayectorias educativas,
- y generar condiciones para la producción de alertas tempranas a partir de la combinación de indicadores.

Esta estrategia se inscribe en lo planteado por Morduchowicz (2018), en cuanto busca transformar dimensiones cualitativas del problema en variables registrables, y en lo planteado por Nutley et al. (2007), al fortalecer la articulación entre los sistemas de información, el uso de la evidencia y la toma de decisiones. Al igual que en el sector salud, la propuesta reconoce a los actores educativos como productores clave de información, en línea con el enfoque de Lipsky (2010), pero avanza un paso más al proponer mecanismos concretos para formalizar ese conocimiento en los sistemas institucionales.

La comparación entre ambos sectores muestra que el problema no radica necesariamente en la ausencia absoluta de información, sino en las condiciones bajo las cuales esta se produce, se registra, se organiza y se recupera para la gestión. Desde esta perspectiva, las capacidades informacionales estatales no dependen únicamente de disponer de datos, sino también de contar con instrumentos capaces de transformar información territorial dispersa en evidencia orientadora de decisiones públicas. Este hallazgo coincide con los planteamientos de Nutley et al. (2007) y Cruz-Rubio (2015), quienes advierten que la disponibilidad de información constituye una condición necesaria, pero insuficiente, para su utilización efectiva en las políticas públicas.

Ambas propuestas permiten sostener que la incorporación de indicadores en sistemas de información pública no constituye únicamente una mejora técnica, sino que también implica decisiones institucionales acerca de qué dimensiones de un problema se hacen visibles y susceptibles de intervención pública. Tal como se planteó en el marco teórico, aquello que no se registra o cuya información no puede recuperarse de manera sistemática tiende a quedar fuera de la agenda estatal (Oszlak & O'Donnell, 1981). En este sentido, la ausencia de indicadores específicos sobre el trabajo infantil y el adolescente no protegido no solo limita su medición, sino que también contribuye a su invisibilización en los procesos de toma de decisiones.

Un aspecto relevante para evaluar la viabilidad de estas propuestas son los costos de cumplimiento y la eventual carga administrativa adicional que podría generar la incorporación de nuevos indicadores. En este sentido, las propuestas fueron diseñadas para integrarse a sistemas y rutinas de registro ya utilizados cotidianamente por los efectores, evitando la creación de circuitos paralelos para la carga de información. En el sector salud, el registro de las prestaciones es una práctica habitual en SUMAR, por lo que la incorporación de campos específicos o señales de alerta asociadas al trabajo infantil buscaría aprovechar ese mismo proceso de carga. De manera similar, en el sector educativo, GEM/GEI concentra actualmente información sobre la asistencia, las calificaciones, las trayectorias y otras situaciones relevantes de los estudiantes. En consecuencia, la propuesta no supone incorporar un nuevo dispositivo de registro, sino estructurar, dentro de los sistemas existentes, información que permita identificar la concurrencia o recurrencia de señales potencialmente asociadas al trabajo infantil. Desde esta perspectiva, el diseño procura minimizar la carga administrativa adicional y evitar la duplicación de tareas, integrando los indicadores a prácticas institucionales de registro ya existentes.

Las propuestas desarrolladas en este trabajo buscan contribuir a revertir esta situación, al transformar datos dispersos —identificados por efectores territoriales— en propuestas de información estructurada y susceptible de reconocimiento institucional. Los indicadores funcionan como dispositivos que permiten articular la evidencia, los sistemas de información y la acción pública. En términos más amplios, el aporte del estudio radica en mostrar que el fortalecimiento de las capacidades estatales informacionales en América Latina no depende exclusivamente de la creación de nuevas políticas o de la asignación de más recursos, sino también de la capacidad de reconfigurar los instrumentos existentes para hacer visibles problemas que actualmente no son captados de manera sistemática por los sistemas estatales de información.

No obstante, el alcance de estos resultados debe interpretarse considerando las limitaciones del estudio. En primer lugar, los relevamientos realizados con efectores de salud y educación se basaron en muestras no probabilísticas y territorialmente situadas, por lo que sus resultados no pretenden ser generalizables al conjunto de la provincia. En segundo lugar, los indicadores y mecanismos de alerta fueron contruidos y validados de manera participativa como propuestas de mejora de los sistemas de información, pero no han sido implementados en SUMAR ni en GEM/GEI; por tanto, el estudio no permite evaluar su funcionamiento efectivo, su capacidad predictiva ni sus efectos sobre los procesos de detección e intervención. Estas limitaciones delimitan, al mismo tiempo, una agenda de trabajo posterior orientada a analizar su implementación, funcionamiento y utilidad para la toma de decisiones públicas.

Conclusiones

El presente trabajo ha permitido avanzar en la comprensión de una dimensión frecuentemente subestimada en el análisis de políticas públicas, pero cada vez más relevante: la relación entre la producción de evidencia, las capacidades estatales y los instrumentos de intervención. A partir del estudio del trabajo infantil y adolescente no protegido en contextos rurales de la provincia de Mendoza, los resultados muestran que una de las principales limitaciones para su abordaje no radica necesariamente en la ausencia de conocimiento sobre el fenómeno, sino en las dificultades para captar, sistematizar e integrar ese conocimiento en los procesos estatales de toma de decisiones.

El artículo contribuye a profundizar la discusión sobre las capacidades estatales, poniendo el foco en su dimensión informacional. Se sostiene que la capacidad del Estado para intervenir en problemas complejos depende, en gran medida, de su aptitud para producir información relevante y traducirla en instrumentos operativos. En este sentido, la evidencia no se concibe como un insumo externo o posterior a la política pública, sino como un componente constitutivo de su diseño y de las capacidades requeridas para intervenir en problemas públicos de baja visibilidad institucional.

Asimismo, el trabajo contribuye al campo de las políticas públicas basadas en evidencia al mostrar que la relación entre datos y decisiones no es automática ni lineal. Los resultados del trabajo de campo evidencian que la existencia de conocimiento territorial sobre determinadas manifestaciones del trabajo infantil no garantiza que este pueda ser sistematizado, recuperado y utilizado en los procesos de gestión pública. En consonancia con ello, se advierte la necesidad de comprender la producción y el uso del conocimiento desde las particularidades

institucionales y territoriales de América Latina, reconociendo que la incorporación de evidencia en las políticas públicas se encuentra mediada por capacidades estatales, arreglos organizacionales y contextos específicos de toma de decisiones.

En este marco, la noción de evidencia situada adquiere centralidad, en tanto permite articular el conocimiento empírico de los actores territoriales con los sistemas institucionales de registro. Frente a esta situación, el estudio propone un desplazamiento analítico desde la producción de evidencia descriptiva hasta su traducción en insumos operativos susceptibles de incorporarse a dispositivos concretos de política pública. En particular, las propuestas desarrolladas para los sectores de salud y educación ofrecen una alternativa para traducir señales indirectas identificadas a nivel territorial en indicadores susceptibles de incorporarse a sistemas de información existentes, como SUMAR y GEM/GEI. Esta estrategia no implica la creación de nuevos sistemas, sino la posibilidad de fortalecer los existentes mediante campos estructurados y señales de alerta orientados a mejorar la identificación y la sistematización de la información potencialmente asociada al trabajo infantil.

En este sentido, el principal aporte del trabajo radica en mostrar que los indicadores no son meras herramientas técnicas, sino dispositivos que permiten transformar el conocimiento empírico en información gestionable, lo cual contribuye a la construcción institucional del problema público. Su construcción a partir de evidencia territorial y su validación participativa con actores de salud, educación y familias permitieron formular propuestas articuladas con las prácticas y sistemas de registro existentes. En este sentido, el estudio muestra un recorrido posible entre la producción de evidencia, el conocimiento situado y la formulación de instrumentos de política pública.

El alcance de este aporte debe, no obstante, delimitarse. Los indicadores y mecanismos de alerta propuestos no han sido implementados en SUMAR ni en GEM/GEI, por lo que no es posible evaluar, a partir de este estudio, su funcionamiento efectivo, su capacidad para mejorar la detección del trabajo infantil ni sus efectos sobre las decisiones posteriores de los organismos públicos. Asimismo, el carácter no probabilístico y territorialmente situado de los relevamientos impide generalizar los resultados al conjunto de los efectores de salud y de educación de la provincia. Estas limitaciones abren una agenda de investigación orientada a analizar la implementación de los indicadores propuestos, su funcionamiento en contextos institucionales concretos y su utilidad para orientar procesos de detección, de articulación intersectorial e intervención pública.

Finalmente, el artículo aporta al debate sobre políticas públicas en América Latina al mostrar que el fortalecimiento de las capacidades estatales informacionales no depende exclusivamente de la creación de nuevos programas o intervenciones, sino también de la posibilidad de reconfigurar los instrumentos existentes para hacer visibles dimensiones de la realidad que actualmente no están siendo registradas ni sistematizadas de manera específica. En contextos de alta complejidad y baja visibilidad institucional, como el trabajo infantil rural, esta estrategia resulta particularmente relevante. En consecuencia, avanzar hacia políticas públicas con mayor capacidad de respuesta requiere no solo disponer de más datos, sino también fortalecer los procesos mediante los cuales la evidencia se produce, se sistematiza, se interpreta y se pone a disposición para la toma de decisiones. En este marco, la articulación entre actores territoriales, sistemas de información e instrumentos de política pública se presenta como un elemento central para la construcción de Estados con mayor capacidad de intervención en problemas públicos complejos.

Conflicto de intereses

Las autoras declaran que no existen conflictos de interés personales, académicos, institucionales ni financieros relacionados con la presente investigación. Si bien el estudio se desarrolló en articulación con organismos públicos e internacionales vinculados a la temática, dichas instituciones no intervinieron en el diseño metodológico, el análisis de la evidencia, la interpretación de los resultados ni en la elaboración del manuscrito. La responsabilidad por el contenido científico y las conclusiones expuestas corresponde exclusivamente a las autoras.

Declaración sobre el uso de inteligencia artificial generativa

En la etapa de preparación editorial del manuscrito se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa como apoyo para la revisión de estilo, la mejora de la expresión escrita y el diseño de figuras destinadas a sintetizar la información metodológica y los resultados de investigación. Estas herramientas no intervinieron en la formulación del problema de investigación, el diseño metodológico, la recolección o el análisis de los datos, la interpretación de los resultados ni en la elaboración de las conclusiones. La responsabilidad sobre el contenido científico, las decisiones analíticas y la autoría intelectual corresponde exclusivamente a las investigadoras.



Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 37–59.
- Betancur, N. (2017). ¿Cómo estudiar las políticas públicas de América Latina? Concepciones dominantes y particularidades regionales [Ponencia]. 9.º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP).
- CAF. (2015). ¿Qué entendemos por capacidades del Estado? En *Un Estado más efectivo: Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas* (cap. 1, pp. 17–50). CAF, Banco de Desarrollo de América Latina. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/755>
- Campos, S. A., Castro, S. V., Meza, O., & Pérez-Chiqués, E. (2020). Gestión hospitalaria de la pandemia en la Ciudad de México: Un análisis desde el enfoque de burocracia a nivel de calle. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 9(18), 4–21.
- Cardozo Brum, M. I. (2021). Evidencia: Conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos. *Gestión y Política Pública*, 30(1), 205–238. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-91762021000100205&script=sci_arttext
- Cardozo, N., Canto Sáenz, R., & Roth-Deubel, A.-N. (2021). Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: Una introducción. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 24(5), 3–18. <https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/Sociales/article/view/3555>
- Casas, G., Aguirre, C., & Mancilla, L. (2021). Burócratas y ciudadanos: La burocracia de nivel de calle en la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Antioquia. *Estudios Políticos*, (61), 125–152. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a06>
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). *¿Qué funciona? Evaluación de políticas públicas y uso de evidencia*. GIGA-PP.
- Del Tredici, R., González, L., & Mazzuca, S. (2024). Capacidad estatal subnacional y bienestar social en Argentina. *Revista SAAP*, 18(2), 209–247. <https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.a1>
- Díaz Rosaenz, M., & Schneider, C. (2024). El regreso de las capacidades estatales: Enfoques, usos y potencialidades para los estados locales en el Gran Buenos Aires. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 10(1), 119–132. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2024.74318>
- Dirección General de Escuelas de Mendoza. (2026). *Sistema de Gestión Educativa Integral (GEI)*. Gobierno de Mendoza. <https://www.mendoza.edu.ar/gem/>

- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Federici, S. (2013). *El patriarcado del salario: Críticas feministas al marxismo*. Traficantes de Sueños.
- Guardamagna, M. (2022). Cambia todo cambia... El desafío de innovar desde la gestión participativa de las políticas públicas. *Revista Estudios de Derecho*, 79(173), 171–190.
- Guardamagna, M. M., Benedetto, A., y Ballabio, M. (2025a). Desigualdades de género en el agro: El rol de la extensión universitaria en la construcción de oportunidades para niñas, adolescentes y mujeres. *Cuadernos de Extensión Universitaria de la UNLPam*, 9(2), Artículo e08. <https://doi.org/10.19137/cuadex-2025-09-0208>
- Guardamagna, M., Benedetto, A., & Ballabio, M. (2025b). El trabajo infantil en las cadenas agrícolas de Mendoza, Argentina: Experiencias situadas, trayectorias familiares y desafíos para las políticas públicas. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, (18), 118–135. <https://doi.org/10.71047/2524.9568.n18.49071>
- Haraway, D. J. (1991). *Ciencia, cyborgs y mujeres: La reinención de la naturaleza* (M. Talens, Trad.). Ediciones Cátedra.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2008, 25 de junio). *Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente*. Ley N° 26.390. Boletín Oficial de la República Argentina, N° 31433. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=141792>
- Jaime, F., & Vaca Avila, P. (2017). Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. *Estado Abierto*, 2(1), 13–40.
- Kessler, G., & Espinoza, V. (2003). *Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: Rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires* (Serie Políticas Sociales N.º 66). CEPAL.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed.). Russell Sage Foundation.
- Ministerio de Salud de la Nación Argentina. (2025). *Sumar+*. Gobierno de la República Argentina.
- Morduchowicz, A. (2018). *El fascinante mundo de los indicadores educativos*. IIPE-UNESCO.
- Nutley, S. M., Walter, I., & Davies, H. T. O. (2007). *Using evidence: How research can inform public services*. Policy Press.
- Organización Internacional del Trabajo. (1999). *Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:::-NO::P12100_ILO_CODE:C182
- Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil: Resultados y tendencias 2012–2016*.

- Osizlak, O. (2011). *El Estado en acción: Capacidades estatales y políticas públicas en América Latina*.
- Osizlak, O., & O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Pla, J. L. (2013). Cambio o continuidad: Una caracterización dinámica de las trayectorias intergeneracionales de clase. Región Metropolitana de Buenos Aires, 1995–2007. *Revista Electrónica Gestión de las Personas y Tecnología*, 6(17).
- Roth-Deubel, A. N. (2017). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Universidad Nacional de Colombia.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. En P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3–37). Cambridge University Press.
- Torres, L. (2009). *Entre el espanto y la ternura: Rostros niños en territorios de esclavitud. Estudio de caso en el agro de Mendoza (Argentina)*. INADI.
- Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426–431. <https://doi.org/10.2307/3109916>
- Yuni, J., & Urbano, C. (2014). *Técnicas para investigar: Recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación* (2.ª ed., Vol. 2). Editorial Brujas.

Acerca de los autores

Dra. María Melina Guardamagna

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo y doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín. Es investigadora del CONICET y directora del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII-UNCuyo). Profesora titular de Análisis Político, dirige la Especialización en Gobierno y Gestión Pública y lleva a cabo proyectos de análisis, evaluación y ordenamiento territorial de políticas públicas. Posee amplia experiencia en gestión universitaria e institucional y actualmente es vicedecana de la FCPyS-UNCuyo.

Dra. Andrea Benedetto

Licenciada en Sociología y doctora en Geografía por la Universidad Nacional de Cuyo. Se desempeña como jefa de trabajos prácticos de Sociología Urbana y Rural y como profesora adjunta de Ordenamiento Territorial Rural en la Facultad de Ciencias Agrarias. Es docente de posgrado, dirige y codirige proyectos de investigación y realiza capacitaciones territoriales. Cuenta con experiencia como consultora para la FAO, el IDRC, la OIT y el PNUD, en investigación social, metodologías y políticas públicas, con especial atención al desarrollo rural y al ordenamiento territorial.

Dra. Marcela Ballabio

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública, magíster en Gobierno y Asuntos Públicos y doctora en Ciencias Sociales. Se desempeña como docente titular de Análisis Cuantitativo y codirige el Centro de Estudios para la Innovación Institucional (CEII-UNCuyo). Su trayectoria se especializa en metodología de la investigación, análisis cuantitativo y evaluación de políticas públicas, con experiencia en proyectos y consultorías para organismos internacionales, gobiernos y universidades, particularmente en políticas sociales territorializadas y producción de evidencia.

Cómo citar:

Guardamagna, M. M., Benedetto, M. A., & Ballabio, M. (2026). Capacidades estatales informacionales y uso de evidencia para detección del trabajo infantil en territorios rurales. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 153-181. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a802>



Cuando las reformas no producen estatalidad: modalidades de funcionamiento estatal en políticas públicas latinoamericanas

When Reform Does Not Produce Stateness: State Functioning Modalities in Latin American Public Policies

Quando a reforma não produz estatalidade: modalidades de funcionamento estatal em políticas públicas latino- americanas

Recibido: 25/05/2026 - Aceptado: 20/08/2026

Carlos Rivera Rua
Universidad Nacional Mayor
de San Marcos
riverarua01@gmail.com
[https://orcid.
org/0000-0001-5428-3761](https://orcid.org/0000-0001-5428-3761)

Tipología del artículo: reflexión.

Resumen

Este artículo propone una tipología exploratoria para analizar qué modalidades de estatalidad producen las políticas públicas latinoamericanas cuando la reforma formal no alcanza para garantizar presencia efectiva del Estado. La estatalidad se entiende aquí —en diálogo con el debate sobre stateness— como la conversión relacional de normas, recursos e instrumentos institucionales en presencia pública reconocible, autoridad legítima y continuidad del servicio en territorios concretos. Desde esa perspectiva, analizar el tipo de estatalidad que producen las políticas públicas no es solo un ejercicio clasificatorio sino una herramienta operativa para mejorar diseño, implementación y evaluación. A partir de una revisión de cuatro casos —las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) en Perú, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en Colombia, CONAFE en México y los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEI)

en Brasil— se identifican cuatro modalidades: estatalidad logística itinerante, estatalidad territorial participativa, estatalidad comunitaria coproducida y estatalidad sanitaria intercultural. El argumento sostiene que cada modalidad produce formas distintas de presencia estatal, exige soportes específicos de implementación y enfrenta riesgos diferenciados de discontinuidad y precarización. La contribución del artículo es vincular teoría del Estado y análisis de políticas para precisar cómo una intervención pública puede sostener o limitar estatalidad efectiva.

Palabras clave: estatalidad; políticas públicas; capacidad estatal; territorio; América Latina.

Abstract

This article proposes an exploratory typology to analyze the modalities of stateness produced by Latin American public policies when formal reform is not enough to guarantee the state's effective presence. Drawing on comparative literature on state theory and effective state presence, "stateness" is understood as the relational conversion of norms, capacities, resources, and institutional instruments into recognizable public presence, legitimate authority, service continuity, and problem-solving capacity in concrete territories. From this perspective, identifying the type of stateness produced by public policies is not merely a classificatory exercise but an operational tool to improve design, implementation, and evaluation. Based on a secondary review of four cases—the Itinerant Social Action Platforms (PIAS) in Peru, the Development Programs with a Territorial Approach (PDET) in Colombia, CONAFE in Mexico, and the Special Indigenous Health Districts (DSEI) in Brazil—four modalities are identified: logistical-itinerant, territorial-participatory, community-coproduced, and intercultural health stateness. The article argues that each modality produces a distinct form of state presence, requires specific implementation supports, and faces differentiated risks of discontinuity and precarization.

Keywords: stateness; public policy; state capacity; territory; Latin America.

Resumo

Este artigo propõe uma tipologia exploratória para analisar quais modalidades de estatalidade são produzidas pelas políticas públicas latino-americanas quando a reforma formal não é suficiente para assegurar a presença efetiva do Estado. A partir da literatura comparada sobre teoria do Estado e presença estatal efetiva, a estatalidade é entendida como a conversão relacional de normas, capacidades, recursos e instrumentos institucionais em presença pública reconhecível, autoridade legítima, continuidade do serviço e resolução de problemas

em territórios concretos. Nessa perspectiva, identificar o tipo de estatalidade produzido pelas políticas públicas não é apenas um exercício classificatório, mas também uma ferramenta operacional para aprimorar o desenho, a implementação e a avaliação. Com base em uma revisão secundária de quatro casos — as Plataformas Itinerantes de Ação Social (PIAS) no Peru, os Programas de Desenvolvimento com Enfoque Territorial (PDET) na Colômbia, o CONAFE no México e os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) no Brasil —, identificam-se quatro modalidades: estatalidade logística-itinerante, territorial-participativa, comunitária coproduzida e sanitária intercultural. O artigo sustenta que cada modalidade produz uma forma distinta de presença estatal, exige suportes específicos de implementação e enfrenta riscos diferenciados de descontinuidade e de precarização.

Palavras-chave: estatalidade; políticas públicas; capacidade estatal; território; América Latina.

Introducción

Las reformas de Estado en América Latina no se caracterizan por su ausencia sino por su amplia diversidad (descentralización, gobierno digital, presupuesto y gestión por resultados, reforma del servicio civil, inteligencia artificial, etc.). La problemática según Peters y Filgueiras pasa por la necesaria transición de cambios institucionales a la institucionalización de esos cambios. Las deficiencias se deben al contexto de implementación de las reformas: inestabilidad política, problemas en las reglas democráticas, bajos niveles de gobernanza e impericia en la gestión administrativa (Peters & Filgueiras, 2022, pp. 299–300, 303–304). Bajo ese diagnóstico regional la preocupación académica no es la cantidad de reformas sino la calidad de los cambios generados por esas reformas en la vida de los latinoamericanos.

El peso cualitativo de las reformas se evidencia en la calidad de los servicios públicos que estas generan. Esto implica un desafío para el desempeño gubernamental de los países latinoamericanos. La OECD señala que la confianza ciudadana se logra con un mejor desempeño de las instituciones públicas. Señala además que esa confianza está mediada por la mejora de las prácticas de gobernanza y calidad institucional (OECD, 2024, pp. 186–197). Estas capas de análisis explican la necesidad de discutir las reformas estatales no solo desde su operación sino por el impacto en la experiencia ciudadana. OECD brinda datos clave: para el año 2022 solo el 36,3 % de ciudadanos de 16 países latinoamericanos confían en el gobierno nacional (OECD, 2024, p. 46); la satisfacción en la calidad de los servicios públicos sigue siendo un desafío: Salud, 53 %; justicia 38 %; educación 66 %, entre otros. Son indi-

cadres relevantes para analizar la calidad de la gestión pública desde la perspectiva de los ciudadanos (OECD, 2024, p. 48).

La CEPAL recoge esta preocupación desde el marco de la innovación pública al señalar explícitamente sus tres principales rasgos: diseñar e implementar estrategias nuevas, producir cambios observables y generar valor público, es decir, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (CEPAL, 2026, pp. 21–24). Esta lectura es pertinente para el argumento del artículo: las reformas estatales pueden producir nuevas formas institucionales, pero estas no son sinónimo de estatalidad efectiva; se pueden generar procesos de modernización pública pero no necesariamente presencia pública sostenida en los territorios.

La pregunta que orienta el artículo es simple pero potente para la gestión pública latinoamericana: ¿qué tipo de estatalidad producen las políticas públicas cuando operan en territorios donde la forma estandarizada no alcanza? Esta pregunta desplaza el análisis de Peters y Filgueiras (2022), OECD (2024) y CEPAL (2026) hacia la producción de estatalidad, es decir, hacia la discusión sobre la presencia efectiva del Estado en el territorio para resolver problemas públicos.

Para responder la pregunta se analizan cuatro casos latinoamericanos: los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEI, Brasil), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET, Colombia), el CONAFE (México) y las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS, Perú). Estos casos no representan una “muestra” estadística regional; son unidades analíticas para identificar distintos tipos de estatalidad cuando los servicios públicos estandarizados son insuficientes.

El objetivo del artículo es proponer una tipología —inicial y exploratoria— sobre modalidades de estatalidad. Para lograrlo se diseñó un operador analítico (una matriz) que identifica la forma estatal previa, el contenido territorial que tensiona esa forma, los soportes de implementación, la estatalidad producida y los riesgos que deben ser mitigados. El argumento señala que América Latina no necesita más reformas; se necesita entender previamente cómo las reformas producen presencia, autoridad pública, continuidad y resolución de problemas, en comparación con otras que simplemente despliegan cambios institucionales a secas.

Ensamblaje conceptual para analizar la producción de estatalidad

De la capacidad estatal a la estatalidad efectiva: el problema de la conversión territorial

Es importante precisar la diferencia entre la capacidad estatal y la estatalidad efectiva. Esta distinción parte de entender un problema intermedio: la conversión territorial. Una política pública puede incrementar capacidades (incremento de recursos humanos y financieros, afinamiento de competencias y funciones, planes y programas) pero esto no significa que tenga presencia en el territorio o que resuelva problemas públicos. La conversión -la propuesta teórica del presente artículo- designa esa transición crítica entre el Estado como diseño institucional y el Estado como presencia y funcionamiento efectivo para resolver problemas públicos. Por tanto, la pregunta —en la mente de todo decisor público— no es solo saber cuánta capacidad posee el Estado sino cuánta estatalidad pueden producir esas capacidades.

La literatura reciente sobre capacidad estatal permite sostener la distinción señalada. Hanson y Sigman (2021) precisan los límites de la definición a fin de evitar su confusión con otros conceptos del análisis político y teoría del Estado: capacidad estatal no es lo mismo que régimen político, calidad de gobierno o desarrollo. Capacidad estatal tiene tres dimensiones: extractiva, coercitiva y administrativa (2021, pp. 1495–1498). La precisión es útil para la conversión dado que permite señalar —por ejemplo— que una reforma administrativa -para potenciar el servicio civil meritocrático- sería la evidencia de incremento de una dimensión de la capacidad estatal pero no resuelve —por sí misma— un incremento de la estatalidad efectiva.

Por otro lado, acercar la capacidad estatal a las teorías de la administración pública y al ciclo de políticas públicas nos lleva a precisar una dimensión clave: la capacidad institucional. Kim et al. (2026) desarrollan teóricamente la capacidad institucional —una variable más precisa del Estado en su conjunto— para medir, comparar, analizar y extraer lecciones de la implementación de políticas específicas por parte de los gobiernos. Señalan dimensiones organizacionales (recursos financieros, sistemas de información, prácticas de gestión) y de gobernanza (transparencia, rendición de cuentas, autonomía). Ambas dimensiones —señalan— ayudarían a cerrar las brechas en la implementación de políticas públicas (Kim et al., 2026, pp. 3–5). Esta lectura brinda una conclusión útil para el artículo: generar reformas estatales sin peso institucional fracasa antes de implementarse en los territorios.

La distinción entre capacidad estatal y estatalidad adquiere fuerza con Dargent, Feldmann y Luna. Estos autores estudian el caso peruano en el contexto del boom de las materias pri-

mas; evidencian que un incremento selectivo de capacidades estatales coexiste con una estatalidad limitada, porque la estatalidad debe evaluarse en relación con los actores presentes en el territorio que pueden resistir, bloquear o socavar la autoridad (Dargent et al., 2017, pp. 3–5, 30–32). Esta mirada ayuda a entender la problemática que aborda el artículo: la estatalidad analiza el efecto de las políticas en los actores territoriales y no solo los cambios en las formas formales.

Bertranou (2015) permite comprender con mayor precisión la problemática. Apoyándose en las ideas de O'Donnell, define la estatalidad efectiva como la capacidad soberana del Estado en el territorio; esto implica el orden público, el poder infraestructural y la relación entre la efectividad y la capacidad estatales (Bertranou, 2015, pp. 33–41). El concepto de estatalidad permite observar lo que la noción de capacidad estatal no siempre explica con precisión: si la burocracia, los recursos, los instrumentos y las normas logran transformarse en orden público en los territorios donde se implementan las políticas. Para Bertranou, el análisis del Estado parte de explicar la vigencia del orden legal que busca garantizar: la capacidad de producir relaciones sociales ordenadas y reconocibles en los territorios (Bertranou, 2015, pp. 34–35). Para los decisores públicos esta distinción es fundamental: una política pública puede estar diseñada de manera rigurosa, tener burocracia especializada, un marco legal pertinente, recursos disponibles y oficinas descentralizadas; pero si no logra convertir esos medios en presencia pública accesible, continuidad del servicio, autoridad legítima y resolución de problemas, esa capacidad institucional no se convierte en estatalidad efectiva. Por eso, el análisis de políticas públicas —desde el paraguas teórico de la estatalidad efectiva— debe observar el punto en el que la institucionalidad se instala en el territorio y demuestra su poder infraestructural para identificar si la intervención estatal queda como mero dispositivo administrativo o produce presencia estatal efectiva, sostenible y socialmente viable (Bertranou, 2015, pp. 40–41, 49).

La consecuencia analítica es directa y precisa: el foco se ubica en la estatalidad efectiva que opera en el territorio y no en la forma institucional creada. Los casos analizados muestran cómo los Estados logran llegar, sostenerse, desplegar soportes de implementación y atender problemas públicos. Pero se enfrentan a desafíos territoriales que tensionan la forma estatal inicial.

Forma estatal y contenido territorial: la operación simmeliana para entender la implementación de políticas públicas

Simmel analiza las distintas formas de asociación entre individuos. Estas se entienden como formas que contienen a grupos de individuos asociados. El análisis sociológico se para la forma del contenido para comprender cómo un mismo tipo de forma aparece en distintos contenidos y cómo los mismos contenidos forman parte de formas distintas (Simmel, 1908/2009, pp. 39–41). Esa distinción la realiza el investigador; no está presente en la realidad. Para el presente trabajo, afirmamos que el Estado es una forma estatal y que su contenido son los actores presentes en el territorio que la forma estatal busca cubrir; pero el contenido también incluye los problemas ambientales, materiales, logísticos, administrativos, etc. Estos contenidos tensionan la forma originaria.

Aplicada a las políticas públicas, la forma estatal es la configuración institucional creada por los procesos de reforma (plataformas itinerantes, planes de desarrollo, mecanismos participativos, etc.); el contenido territorial son las condiciones materiales en las que se implementan las reformas (dispersión territorial, ríos, corrupción, violencia, logística, etc.), que tensionan o convergen según el caso. El territorio es el espacio donde la forma se pone a prueba: puede ser virtuoso, deficiente o una mutación híbrida.

Silver y Bročić señalan que la forma en Simmel no tiene un solo sentido, porque opera en tres registros: geométrica (al comparar configuraciones disímiles), trascendental (sobre la posibilidad de la vida social) y vitalista (las formas se crean, se sostienen, se vuelven rígidas o se superan) (Silver & Bročić, 2019, pp. 114–115, 117–122). El presente artículo toma principalmente los sentidos geométricos y vitalistas: el primero permite la comparación y el segundo permite analizar su comportamiento cuando el contenido territorial las desborda.

Ahí radica la importancia de la implementación de políticas públicas: es el espacio para analizar empíricamente la operación simmeliana. Una plataforma itinerante produce estatalidad si su presencia no es eventual, porque, luego de la atención móvil, deja mecanismos para la gestión intersectorial e intergubernamental, asegurando la sostenibilidad. Un plan de desarrollo participativo alcanza la estatalidad si los servicios priorizados conllevan inversiones y obras concretas para satisfacer a los ciudadanos. Una gestión comunitaria se convierte en presencia estatal si no carga sus costos a los beneficiarios. Un territorio comunitario intercultural se transforma en una estatalidad efectiva si los servicios complementarios cumplen

su función integradora. En todos esos casos, la forma busca sostener los contenidos, pero puede fallar o arrojar resultados intermedios. Dicho en términos de políticas públicas: la implementación de las reformas define el tipo de estatalidad territorial.

Esta mirada sobre la implementación conversa con la producción académica reciente: prestar atención a la puesta en marcha de las políticas, considerando las capacidades institucionales, las prácticas de gestión, las burocracias de la calle y los arreglos de corto plazo para resolver problemas públicos urgentes (Chang & Brewer, 2023; Kim et al., 2026; Lotta et al., 2022).

Por tanto, se cierra la triangulación teórica de la siguiente manera: la política pública produce una forma estatal (prefigura una primera forma); el proceso de implementación genera tensión en la forma porque el contenido territorial la adapta, la desborda o la sostiene. En ese proceso se define el tipo de estatalidad que se produce. La pregunta pertinente se precisa: ¿qué tipo de forma estatal se genera al entrar en contacto con el territorio que se busca gobernar?

Metodología: revisión exploratoria y construcción de tipologías

La metodología del artículo se inscribe en el formato de reflexión conceptual con base en fuentes secundarias. El artículo no realiza una revisión sistemática ni busca representatividad estadística. La selección de experiencias es intencional y por variación analítica. El proceso de agrupación es abductivo porque parte de una matriz conceptual previamente desarrollada y la contrasta con la evidencia secundaria, a fin de ajustar las modalidades de estatalidad. Por tanto, los tipos identificados son exploratorios, no exhaustivos.

Se desarrollan cuatro líneas metodológicas cualitativas para sustentar estas afirmaciones, a fin de hacer transparentes el estudio y el análisis de casos de políticas públicas.

Primero. El procedimiento analítico fue abductivo (del efecto a la causa): partió de una hipótesis conceptual inicial —las políticas públicas producen modalidades diferenciadas de presencia estatal— y la confrontó con evidencia secundaria de cuatro casos documentados. Esta forma de análisis es consistente con la investigación cualitativa abductiva en administración pública, en la que el conocimiento previo, las preguntas iniciales, la evidencia y la reformulación conceptual interactúan durante el proceso de investigación (Van Hulst & Visser, 2025).

Segundo. La construcción de las modalidades siguió una lógica de combinación sistemática: el marco teórico orientó la lectura inicial de los casos a partir de la elaboración del operador analítico, mientras que la evidencia secundaria permitió ajustar la formulación de los tipos y sus respectivos riesgos. El análisis avanzó mediante un movimiento iterativo entre teoría, casos y fuentes documentales (Dubois & Gadde, 2014). El operador analítico para entender las modalidades se organiza a partir de cinco preguntas comunes para todos: (1) ¿Qué forma estatal crea la política? (2) ¿Qué contenido territorial tensiona la forma? (3) ¿Qué soportes de implementación necesita? (4) ¿Qué dimensión de la estatalidad efectiva produce: presencia, autoridad pública, continuidad o resolución de problemas? (5) ¿Qué riesgo aparece: discontinuidad, participación sin ejecución, coproducción que precariza o diferencias institucionales sin capacidad operativa? Esta batería de preguntas —producto del marco teórico triangulado— sustenta el operador analítico para explicar el funcionamiento de la estatalidad; estas ordenan la sistematización de los casos y permiten una lectura comparable entre la forma, el contenido territorial y la implementación.

Tercero. Las modalidades identificadas se entienden como tipologías exploratorias. Su función no es agotar todas las formas posibles de la estatalidad, sino ordenar las dimensiones analíticas que ofrecen los casos y formular primeras afirmaciones explicativas sobre distintas formas de presencia estatal producidas por las políticas públicas. La construcción de tipologías es una estrategia aceptada en la investigación cualitativa cuando permite condensar casos, identificar rasgos centrales, comparar configuraciones y controlar las interpretaciones con la evidencia disponible (Stapley et al., 2022).

Cuarto. La selección de casos fue intencional y se realizó mediante variación analítica. No se busca representatividad estadística ni cobertura regional completa, sino casos ricos en información para observar configuraciones de estatalidad que puedan contrastarse entre sí. La hipótesis del investigador orienta esa intencionalidad. Esta decisión es consistente con el muestreo intencional en investigación cualitativa, en el que los casos se seleccionan por su pertinencia respecto de los objetivos del estudio y por su capacidad para aportar información rica sobre el fenómeno analizado (Ahmad & Wilkins, 2025). Los casos seleccionados son las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) en Perú, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en Colombia, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en México y los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEI) en Brasil. Los cuatro casos cumplen con las condiciones analíticas: (1) la información proviene de fuentes oficiales, por lo que se trata de experiencias producidas por los Estados. (2) Operan en territorios

fuertemente rurales. (3) Son formas estatales distintas a las convencionales. (4) Evidencian una tensión entre la forma y el contenido territorial. (5) Permiten contrastar distintas formas de intervención pública.

Cuatro modalidades de la estatalidad en las políticas públicas latinoamericanas

Las preguntas orientadoras de la metodología para reconstruir los casos se resumen en la siguiente lógica: definir la forma estatal, describir el contenido territorial, explicar los soportes de implementación, explicar la modalidad de estatalidad que emerge y analizar el riesgo.

PIAS en Perú: estatalidad logística itinerante

Las plataformas itinerantes de Acción Social (PIAS) son una forma móvil de la acción estatal. Se desplazan por el territorio, sobre todo el amazónico, a fin de conectar comunidades cuyos asentamientos se encuentran dispersos, lo que impide el acceso a servicios públicos. La información oficial señala como público objetivo 235 comunidades y 68 670 personas de las regiones de Loreto, Ucayali y Puno. La ruta se centra en las cuencas amazónicas y en el lago Titicaca. La forma estatal no es estática, sino móvil: una ruta que requiere soportes logísticos para activarla.

El territorio evidencia el uso de ríos, alta dispersión y distancia, costos de traslado, comunidades indígenas y problemas de gestión para la prestación regular del servicio. García Fernández et al. (2020) ubican a las PIAS como una buena práctica debido a sus prestaciones itinerantes, su acercamiento a los servicios públicos y a los mecanismos de articulación interinstitucional que generan (pp. 6–12, 20–29). La modalidad que evidencia el caso se define como estatalidad logística itinerante. La producción de valor público se muestra en el acceso a servicios que logra cubrir: salud, programas sociales, servicios financieros, identidad, entre otros.

Riesgo de estatalidad identificado. En las PIAS, el riesgo crítico no consiste únicamente en la dificultad logística de llegar a comunidades dispersas. La evidencia oficial y secundaria muestra que la forma estatal se organiza como campaña móvil, ruta fluvial o lacustre y coordinación multisectorial (Programa Nacional PAIS, 2025). Por ello, el problema de estatalidad aparece después de la llegada del servicio: si las atenciones no se registran, no se derivan o no se conectan con servicios permanentes, la política puede producir acceso temporal sin continuidad pública. La presencia itinerante debe convertirse en continuidad estatal. El ries-

go no es tautológico porque no se deriva mecánicamente del hecho de que las PIAS sean móviles; se deriva de la brecha entre la presencia itinerante y la relación estatal sostenida. Para limitarlo, la implementación debe reforzar la trazabilidad, los registros interoperables, los responsables de seguimiento, la programación previsible de rutas y la conexión con servicios permanentes. La literatura comparada sobre ventanillas únicas y servicios integrados muestra que la mejora de los servicios públicos no depende solo de acercar oficinas, sino también de resolver la fragmentación, la interoperabilidad y la continuidad de la atención (Fredriksson, 2020; OECD, 2020).

PDET en Colombia: estatalidad territorial participativa.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) expresan una forma de producir presencia pública no desde una oficina estática, sino convocando a la población a la planificación territorial participativa de largo plazo (15 años). Esta experiencia se inserta en territorios donde la violencia, la pobreza y las economías ilícitas se combaten mediante la planificación participativa de proyectos públicos, a fin de promover el desarrollo local (Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR). Existe un sistema de monitoreo, respaldado por indicadores, con una línea de base para el seguimiento del PDET. La Agencia de Renovación del Territorio (2024) señala avances: 33 007 iniciativas en 170 municipalidades y 16 PATR.

La forma estatal se materializa en su instrumento: los planes de acción territorial. Es un instrumento de gestión que puede considerarse, teóricamente, el tipo ideal de la forma estatal: la planificación participativa territorial. Sin embargo, Valencia Agudelo y Chaverra Colorado (2022) ubican a los PDET dentro del proceso político de los Acuerdos de Paz de Colombia y no solo como un proceso de planificación a secas (2022, pp. 10–25). El contexto territorial de inseguridad, violencia y alta demanda de las comunidades por inversión tensionan la forma. García-Giraldo (2020) explica que la sostenibilidad de los PDET pasa por mejorar la articulación interinstitucional e incrementar presupuestos (pp. 454–481). El contenido territorial tensiona y disputa la forma inicial. La modalidad resultante es la estatalidad territorial participativa.

Riesgo de estatalidad identificado. En los PDET, el riesgo crítico no es la participación en sí misma, sino la brecha entre la participación ciudadana y la capacidad de ejecución. La política produce una forma estatal basada en la planificación participativa y la priorización de iniciativas en territorios afectados por la violencia, la pobreza, las economías delictivas

y la debilidad institucional. Esa forma de estatalidad genera valor público porque reconoce demandas históricamente postergadas. Sin embargo, la estatalidad queda en disputa si las iniciativas priorizadas no se traducen en inversión, obras, servicios, seguridad territorial y rendición de cuentas. El riesgo surge cuando una forma participativa aumenta las expectativas sin construir los soportes institucionales que permitan ejecutar y canalizar la demanda. Ramírez (2021) señala falencias metodológicas, falta de compromiso político y deficiencias en la implementación de los PDET. Para limitar esos riesgos se requieren bancos de proyectos, presupuesto multianual, asistencia técnica territorial, cronogramas públicos, articulación multinivel y seguimiento verificable. La literatura reciente permite precisar este punto: las políticas requieren arreglos institucionales que distribuyan roles y funciones, así como el poder de decisión y responsabilidades claras (Sager & Gofen, 2022).

CONAFE en México: estatalidad comunitaria coproducida

El CONAFE ejecuta el programa de servicio de educación básica comunitaria en ámbitos donde el modelo de educación básica regular no llega. Es una modalidad de servicio diseñada precisamente para atender ámbitos rurales alejados, a fin de garantizar la educación básica al público objetivo establecido en dichos territorios. De acuerdo con los lineamientos de operación de la CONAFE, el programa maneja un estimado de 500 000 alumnos matriculados; en aulas que poseen entre 2 y 29 alumnos por nivel educativo (CONAFE, 2026). La ejecución del programa se basa en una corresponsabilidad bilingüe, social y administrativa entre CONAFE y la Asociación de Promotores de la Educación Comunitaria (APEC).

La forma estatal es la provisión comunitaria del servicio educativo en ámbitos adversos, donde se ubica el público objetivo: los estudiantes de educación básica. La alta ruralidad, la marginación social, la dispersión territorial, los bajos niveles de matrícula y los riesgos de deserción son los contenidos territoriales que desafían la forma estatal. Abellán Fernández entiende la CONAFE como una respuesta a las deficiencias de la educación rural y las desigualdades sociales que afectan la provisión del servicio educativo (2023, pp. 115–133). Zavala Berbena y Rivera Sepúlveda (2023) analizan la implementación del modelo pedagógico e identifican la causa de sus deficiencias en los aprendizajes: los limitados recursos de las escuelas (p. 7)

La modalidad se define como la estatalidad comunitaria coproducida. Es una forma estatal ampliada en los territorios rurales con un componente comunitario necesario para la provisión del servicio público, sobre todo en territorios donde no llega el servicio regular.

Riesgo de estatalidad identificado. La coproducción puede ser una vía legítima para ampliar el acceso educativo en localidades complejas y de difícil acceso. El riesgo surge cuando esa mediación comunitaria se sustituye por soportes públicos que deberían ser garantizados por el Estado: formación pertinente y de calidad, acompañamiento sostenido, materiales contextualizados y supervisión permanente. Sin embargo, la evidencia secundaria muestra que la inequidad y la desigualdad persisten en zonas de alta marginación debido a la inversión presupuestaria insuficiente, la discriminación estructural y la falta de capacidad administrativa (Abellán Fernández, 2023). Por eso, el riesgo no radica en la coproducción comunitaria, sino en convertir una estrategia de acceso en una forma de provisión de baja densidad institucional. Para limitarlo, la política debe reforzar la profesionalización, el acompañamiento, los incentivos y las rutas de continuidad. Las investigaciones sobre «burocracias de a pie» en países en desarrollo respaldan esta preocupación: los operadores de primera línea implementan políticas en condiciones institucionales adversas, con escasez de recursos y con mediaciones territoriales complejas (Lotta et al., 2022).

Esta crítica no es anticomunitaria: evita que el peso institucional recaiga sobre la sociedad. La carga pública no debe recaer sobre la comunidad ni sobre la ciudadanía.

DSEI en Brasil: estatalidad sanitaria intercultural de base territorial

Los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEI) constituyen un modelo de organización territorial diferenciada. El Estado brasileño lo define como una unidad descentralizada del subsistema de atención a la salud indígena (SasiSUS) y señala la existencia de 34 DSEI distribuidos en todo el país (Ministério da Saúde, 2021). Los DSEI presentan una forma estatal particular porque se organizan desde la propia organización indígena: un proceso endógeno que vuelve política pública la pertinencia del servicio sanitario intercultural. Frente al sistema Único de Salud (SUS) sin enfoque intercultural —estandarizado y proclive a ampliar las barreras de atención—, el público objetivo indígena no necesita adaptarse al servicio regular. Además, Mendes et al. (2018) señalan que los DSEI constituyen un modelo organizacional de la política de atención de la salud de los pueblos indígenas (PNASPI).

El contenido de la forma estatal es el territorio con densidad poblacional indígena, barreras culturales, necesidades epidemiológicas diferenciadas y la articulación del servicio con el sistema general de salud. Ahmadpour et al. (2023) señalan los desafíos: a pesar del enfoque intercultural, se siguen subestimando los conocimientos tradicionales; persistencia de la brecha en la gestión intercultural del servicio, que limita su alcance y mantiene la inequidad

en el acceso a la salud; déficit de recursos humanos y materiales de apoyo (pp. 1–20). La modalidad se define como una estatalidad sanitaria intercultural de base territorial. El aporte es una gestión endógena en los propios territorios indígenas.

Riesgo de estatalidad identificado. En los DSEI, el riesgo crítico no está en la diferenciación territorial e intercultural, sino en que esa diferencia quede como reconocimiento institucional sin la capacidad operativa suficiente. La forma DSEI reconoce los territorios indígenas, las prácticas tradicionales y la articulación con el sistema sanitario del país (Ministério da Saúde, 2025; Mendes et al., 2018). Sin embargo, la evidencia de control público muestra que la atención puede verse limitada por la carencia de profesionales, la insuficiencia presupuestal, la falta de medicamentos, las dificultades de transporte y los problemas de planificación continua (Tribunal de Contas da União, 2024). El riesgo no es tautológico porque no se deriva del hecho de que la política sea intercultural; se deriva de la brecha entre el reconocimiento territorial y la capacidad sanitaria efectiva. Para limitarlo, se requieren equipos multidisciplinarios estables, presupuesto logístico, cadenas de suministro de medicamentos, protocolos de referencia y de contrarreferencia, transporte adecuado e información sanitaria territorializada. En salud pública, la continuidad de la atención depende justamente de cerrar los procesos de seguimiento, información y atención entre los niveles del sistema de salud. La OMS señala que el seguimiento digital ayuda a reducir problemas de continuidad, aunque ello implique un incremento de la carga operativa (World Health Organization, 2019).

Tipología exploratoria: cuatro formas de producir la estatalidad

Como hemos señalado en la parte metodológica, la tipología es el resultado de aplicar el mismo operador analítico a los cuatro casos: identificar la forma estatal diseñada, analizar el contenido territorial que busca tensionar la forma primigenia, explicar los soportes de implementación, la forma de estatalidad que emerge y los riesgos. Por tanto, cada modalidad es el resultado obtenido luego de la implementación de la política pública.

En esta sección se desarrollan tres momentos de análisis: el primero aborda el valor de cada modalidad para entender la forma específica de presencia estatal que produce una política. El segundo se orienta a precisar los riesgos críticos de esa presencia y la respuesta de gestión para reducirlos. En ambos momentos, la tipología no funciona como una clasificación abstracta, sino como una herramienta útil para mejorar el diseño, el presupuesto, la implementación, la coordinación y la evaluación de políticas públicas.

El tercer momento de análisis muestra los resultados de la operación simmeliana: qué ocurre cuando la forma se tensa con el contenido territorial.

Valor de las modalidades para entender la presencia estatal

El siguiente cuadro presenta el análisis de las modalidades de estatalidad y su importancia para las políticas públicas.

Tabla 1. Modalidades de estatalidad y tipo de presencia efectiva del Estado

Modalidad de estatalidad	Tipo de presencia estatal que produce	Qué permite observar en las políticas públicas	Importancia para el ciclo de políticas públicas
Logística itinerante	Presencia móvil, periódica y organizada mediante rutas, plataformas, equipos y coordinación multisectorial.	En territorios dispersos el Estado no llega solo creando oficinas, sino financiando movilidad, logística, información y seguimiento.	-Diseño y rediseño hacia rutas sostenibles. -Visualiza el financiamiento de la logística; mejorar la implementación mediante trazabilidad. -Evaluación sobre la continuidad entre visitas.
Territorial participativa	Presencia basada en planificación territorial, participación, priorización de demandas ciudadanas e inversión pública.	La participación produce estatalidad si se convierte en inversión pública: ejecución de obras, servicios pertinentes, seguridad y rendición de cuentas.	-Agenda pública con presupuesto. -Activa bancos de proyectos con legitimidad social -Mejora la coordinación multinivel -Evalúa el cumplimiento de compromisos gubernamentales en los territorios.
Comunitaria coproducida	Presencia estatal mediada por actores locales, figuras comunitarias y arreglos híbridos de provisión.	La comunidad puede ampliar la llegada del Estado, pero también puede absorber costos que deberían ser del Estado.	-Rediseña incentivos, formación y supervisión -Evita la precarización. -Incorpora estándares mínimos de calidad -Evalúa la sostenibilidad del servicio.
Sanitaria intercultural	Presencia estatal diferenciada, adaptada a territorios indígenas o culturalmente diversos.	La igualdad requiere formas estatales territorial y culturalmente pertinentes, no solo reglas homogéneas.	-Ajusta el diseño institucional a territorios específicos -Exige presupuesto logístico -Mejora la articulación sanitaria -Evalúa la pertinencia cultural y continuidad asistencial del servicio.

La tabla 1 no busca explicar únicamente las diferencias entre las modalidades de la estatalidad. El valor operativo se encuentra en las siguientes columnas: el tipo de presencia estatal que producen las políticas públicas, lo cual permite observarlo, y la importancia específica

para el ciclo de políticas. Esto permite que el decisor público tome decisiones sobre el diseño y el rediseño, los ajustes de implementación, el presupuesto, la coordinación y la evaluación. Al analizar la estatalidad efectiva, se impide que los ajustes de políticas públicas circulen por sectores o niveles de gobierno: busca resolver la totalidad de la presencia del Estado en los territorios.

Riesgos de estatalidad y políticas públicas de respuesta

La tabla 2 se dedica a explicar la utilidad práctica de la tipología. Los riesgos identificados no son fallas generales de implementación, sino puntos críticos asociados a la identificación de la estatalidad que cada política intenta producir.

Tabla 2. Riesgos de estatalidad incompleta

Modalidad de estatalidad	Riesgo de estatalidad	Indicador de alerta para el decisor	Ajustes en el diseño e implementación de políticas
Logística itinerante	Presencia episódica sin continuidad	Atenciones sin seguimiento, derivaciones no cerradas, rutas irregulares	Financiamiento logístico recurrente, registro interoperable, responsables de seguimiento, conexión con servicios permanentes
Territorial participativa	Participación sin ejecución	Planes aprobados sin cartera financiada, baja ejecución, pérdida de confianza	Banco de proyectos, presupuesto multianual, asistencia técnica, cronogramas públicos, rendición de cuentas
Comunitaria coproducida	Traslado de costos a ciudadanos	Alta rotación, baja formación, incentivos insuficientes, desigualdad en calidad	Formación, incentivos, materiales, supervisión, protección institucional, rutas de profesionalización
Sanitaria intercultural	Reconocimiento sin capacidad operativa	Falta de personal, transporte, medicamentos, referencias no atendidas	Equipos estables, presupuesto logístico, cadenas de suministro, protocolos de derivación, información epidemiológica

Se observa que una política itinerante falla cuando no logra continuidad; una política participativa falla cuando no convierte los acuerdos en inversión y ejecución; una política comunitaria falla cuando descarga la responsabilidad pública sobre los ciudadanos; y una política intercultural falla cuando el reconocimiento territorial no se acompaña de capacidad operativa. Por ello, la tipología permite transitar del diagnóstico general de “brechas de implementación” a una agenda más específica de reformas y de soportes institucionales, a fin de brindar sostenibilidad.

El análisis desarrollado en ambos cuadros tiene el mérito —o intenta tenerlo— de utilizar la estatalidad como orientación política para entender qué tipo de presencia estatal termina instalándose en los territorios tras la implementación de las políticas públicas, un problema común en América Latina. No debe entenderse únicamente como la ejecución del gasto o la implementación de un programa público focalizado. El resultado obliga a una reflexión por parte de las autoridades políticas y de los gerentes públicos: ¿qué forma estatal se creó?, ¿qué contenido territorial la tensiona?, ¿qué soporte de implementación necesita?, ¿qué dimensión de estatalidad produce?, ¿qué riesgo deja abierto? Es decir, discutir y reflexionar sobre el tipo de presencia estatal que los Estados latinoamericanos ejercen en su preocupación por generar valor público.

Resultados desde la operación simmeliana (forma-contenido) para entender la conversión territorial

Cuando hablamos de resultados, no nos referimos al resultado final de la política pública, ya que el artículo no evalúa su impacto. Tampoco busca mostrar casos exitosos porque ese no es el objetivo. A partir de evidencia secundaria se realiza una lectura analítica con inferencia controlada.

El tercer cuadro presenta resultados analíticos tras el cotejo entre el diseño formal, las fuentes oficiales y la literatura secundaria. En cada caso se identifica qué permite sostener la evidencia disponible sobre la relación entre la forma estatal prefigurada y los contenidos territoriales que la presionan. Cuando la evidencia documenta retrasos en la gestión, problemas de articulación, déficits presupuestarios o fallas de continuidad, no se convierte todo eso en una explicación cerrada; se sistematiza como riesgos de una estatalidad incompleta. De este modo, la operación simmeliana (forma-contenido) no se presenta como una hipótesis libre, sino como una inferencia cualitativa controlada porque muestra cómo la estatalidad prefigurada por el diseño puede realizarse parcialmente, tensionarse o perder densidad cuando sus soportes de implementación no logran sostener la presencia estatal en el territorio.

Tabla 3. Resultado de la operación simmeliana (forma-contenido) en la conversión territorial de la estatalidad

Caso	Forma estatal prefigurada en el diseño	Evidencia secundaria que permite sostener la tensión	Resultado de la operación simmeliana	Alcance de la inferencia
PIAS, PERÚ	Plataforma móvil, multisectorial e itinerante.	-PIAS como plataformas que acercan temporalmente servicios del Estado a comunidades de Loreto, Ucayali y Puno mediante equipos multisectoriales que recorren cuencas amazónicas y el lago Titicaca. -García Fernández et al. las analizan como una buena práctica de articulación para acercar servicios públicos a zonas alejadas. -El Estado ha aprobado planes y procedimientos de monitoreo de las intervenciones PIAS: evidencia que coordinación, seguimiento y trazabilidad son parte del problema operativo reconocido institucionalmente.	-La evidencia muestra que la forma móvil sí produce una adaptación estatal relevante: acerca servicios a territorios donde la oficina fija no resuelve el problema de acceso. -Pero esa misma evidencia muestra que la estatalidad logística-itinerante se organiza como presencia temporal y requiere dispositivos de monitoreo para sostener su operación. -Por tanto, la tensión no está en “moverse”, porque la movilidad ya está prefigurada, sino en convertir la llegada temporal en continuidad pública.	-No se afirma que las PIAS fracasen. La inferencia controlada es que su riesgo de estatalidad incompleta está en volverse episódica y situacional si la movilidad no se traduce en seguimiento, trazabilidad, derivaciones y articulación con servicios permanentes.
PDET COLOMBIA	Planificación territorial participativa de largo plazo.	-Los PDET son instrumentos especiales de planificación y gestión a 15 años para territorios afectados por violencia, pobreza, economías ilícitas y debilidad institucional. -Registra 33.007 iniciativas agrupadas en 16 PATR y cuenta con una central de información para seguimiento. -La literatura secundaria identifica avances, pero también retrasos importantes de implementación asociados a fallas de articulación entre niveles estatales, disponibilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal. -Ramírez sostiene que los PDET no se han constituido plenamente como mecanismos de participación transformadora por falencias metodológicas, falta de voluntad política e implementación limitada.	-La evidencia permite sostener que la forma participativa produjo planificación territorial, iniciativas y mecanismos de seguimiento. -Las fuentes secundarias muestran que la tensión principal se ubica en la conversión de esa planificación participativa en ejecución pública: proyectos, inversión, obras, articulación y sostenibilidad. -El resultado de la operación forma-contenido es una estatalidad territorial-participativa que logró abrir la forma estatal al territorio, pero cuya efectividad queda disputada por déficits de implementación.	-No se afirma que la participación sea inútil. La inferencia controlada es que el riesgo de estatalidad incompleta está en producir legitimidad territorial sin suficiente ejecución material, es decir, participación e iniciativas sin conversión plena en presencia estatal efectiva.

Caso	Forma estatal prefigurada en el diseño	Evidencia secundaria que permite sostener la tensión	Resultado de la operación simmeliana	Alcance de la inferencia
CONAFE MÉXICO	Provisión educativa comunitaria coproducida.	-CONAFE opera servicios de educación básica comunitaria en localidades rurales y marginadas mediante figuras educativas y de la participación comunitaria. -Los lineamientos de 2026 señalan apoyos económicos para servicios sociales o prácticas educativas comunitaria y no implican una relación contractual. -CONAFE enfatiza procesos formativos, acompañamiento y mejora continua. -Abellán Fernández muestra persistencia de desigualdad e inequidad en la educación rural vinculada a inversión presupuestaria, discriminación estructural y solvencia administrativa. -Zavala Berbena y Rivera Sepúlveda (2023) analizan el modelo desde líderes educativos comunitarios que prestan servicios docentes en comunidades rurales marginadas.	-La evidencia permite sostener que la forma comunitaria coproducida amplía presencia educativa en territorios donde la escuela convencional tiene límites de escala, dispersión y costo. -Pero las fuentes también muestran que esa presencia depende de figuras comunitarias, apoyos económicos, formación y acompañamiento, sin relación contractual plena. -Por tanto, la tensión no está en que exista comunidad, sino en que la coproducción educativa puede sostener presencia estatal con menor densidad burocrática y laboral que la escuela convencional.	-No se afirma que CONAFE sea pura precarización. La inferencia controlada es que su riesgo de estatalidad incompleta aparece cuando la coproducción amplía cobertura, pero traslada parte de los costos de sostenibilidad, formación, estabilidad y continuidad hacia actores comunitarios.
DSEI BRASIL	Distrito sanitario especial indígena, territorial e intercultural.	-La normativa brasileña define los DSEI como espacios territoriales, etnoculturales y poblacionales donde se desarrollan acciones de atención básica de salud indígena y saneamiento, articuladas al Sistema Único de Salud (SUS). -Mendes et al. señalan que el subsistema de salud indígena y la PNASPI fueron creados para garantizar acceso a salud de pueblos indígenas, y que los DSEI constituyen el modelo organizacional de esa política. -El Tribunal de Contas da União (TCU) identificó carencia de profesionales en número y calificación adecuados, falta de medicamentos esenciales, problemas de transporte, fallas de información e integración de sistemas, y limitaciones de control social.	-La evidencia permite sostener que la forma sanitaria-intercultural produce una reconfiguración institucional real: reconoce territorio indígena, diferencia sociocultural y articulación con el sistema nacional de salud. -Sin embargo, los informes de control muestran que esa forma puede quedar operativamente tensionada por déficits de personal, medicamentos, transporte, información y capacidad de gestión. -Por tanto, el resultado de la operación forma-contenido es una estatalidad sanitaria-intercultural institucionalmente reconocida, pero vulnerable cuando la capacidad operativa no acompaña la diferenciación territorial.	-No se generaliza mecánicamente a todos los DSEI ni se afirma fracaso total. La inferencia controlada es que el riesgo de estatalidad incompleta aparece cuando el reconocimiento intercultural no logra traducirse en atención continua, resolutive y operacionalmente sostenida.

La tabla 3 evita presentar la operación simmeliana como una condición ideal de éxito. En cada caso, el análisis parte de evidencia secundaria que muestra una tensión verificable: la temporalidad y la necesidad de monitoreo en las PIAS; la distancia entre la planificación participativa y la implementación en los PDET; la dependencia de figuras comunitarias y la persistencia de la desigualdad en CONAFE; y las brechas operativas en personal, medicamentos, transporte e información en los DSEI. A partir de esa evidencia, el artículo formula una inferencia controlada sobre los riesgos de una estatalidad incompleta. La forma estatal prefigurada no desaparece ni fracasa necesariamente; queda tensionada en el punto en el que debe convertir su promesa institucional en presencia efectiva.

Discusión: ¿qué Estado producen las políticas públicas?

A estas alturas del documento, queda claro hacia dónde se dirige la discusión: las reformas estatales en América Latina son muy versátiles para crear nuevas formas estatales, pero la estatalidad se evidencia en su implementación. Al contrario de lo que se señala en las discusiones académicas, el diseño prefigura una modalidad de estatalidad, pero la implementación define su densidad, continuidad y efectividad. La estatalidad se manifiesta en la presencia pública que deja el Estado tras su implementación y en la calidad de sus soportes.

No basta crear mecanismos nuevos. No basta promover reformas. No basta innovar. La pregunta para discutir es: ¿qué sigue funcionando como presencia pública y cuáles son los límites para generar valor público en los territorios?

Como habíamos señalado previamente, tanto la CEPAL (2026) como la OECD (2024) plantean la necesidad de una innovación pública para la generación de valor público. El artículo alimenta ese debate y lo acompaña con una noción de estatalidad que convierta la innovación en presencia pública efectiva, resuelva problemas y cierre brechas sociales en ámbitos donde la forma formal está impedida de penetrar. De ahí la necesidad de discutir el problema de la conversión: la distancia entre el diseño innovador y la presencia pública efectiva (la estatalidad producida).

Esa distancia se observa en todo momento en los casos analizados. Las PIAS representan al Estado móvil, pero la ruta termina siendo solo situacional, sin seguimiento ni continuidad intersectorial del servicio. Los PDET representan la planificación participativa, lo que genera una alta demanda comunitaria de servicios fuertemente postergados; al no convertirse en obras concretas, se destruye la confianza que buscaban generar, sobre todo en ámbitos de

violencia política. En el CONAFE se pone énfasis en ampliar la cobertura educativa en coproducción con actores comunitarios; se vulnera esa coproducción cuando se cargan costos a las personas usuarias. En los DSEI, el Estado diseña un tipo de servicio dentro de la propia dinámica comunitaria indígena, pero las deficiencias en los soportes de implementación le quitan potencia operativa.

Por lo mismo, la tipología mostrada no tiene como objetivo evaluar la eficacia de las experiencias, sino identificar los límites y los riesgos en los que se encuentran involucrados; esto ayuda a definir condiciones de operación. La discusión pertinente para la gestión pública latinoamericana consiste en observar y promover la innovación para mejorar y ajustar los soportes de implementación necesarios, a fin de que las políticas públicas no se reduzcan a promesas incumplidas. O dicho con mayor precisión: qué se logra sostener luego de la innovación. En ese sentido, es clave retomar la discusión planteada por Kim et al. (2026) sobre cómo abordar la capacidad estatal desde una perspectiva más precisa: la institucional. Y desde ahí, ajustar sistemas administrativos transversales y procesos misionales para mejorar la calidad del servicio público y producir una estatalidad efectiva. Mejorar los sistemas de información, la articulación intersectorial, la gobernanza territorial, la meritocracia en el servicio civil, el gobierno electrónico, el uso controlado de la inteligencia artificial, etc. Es decir, la estatalidad conversa con procesos de modernización y de reforma estatal.

La contribución del artículo es plantear que las políticas públicas, además de producir obras y servicios públicos, también producen formas de estatalidad (móvil, territorial participativa, comunitaria coproducida e intercultural), pero su efectividad depende de los soportes de implementación que deben diseñarse, planificarse, ejecutarse y monitorearse a fin de superar los riesgos identificados. La utilidad de la tipología no reside únicamente en nombrar formas distintas de presencia estatal, sino en identificar los riesgos específicos que cada modalidad debe gestionar para no convertirse en formalismo institucional; busca ofrecer una herramienta de diagnóstico para anticipar dónde puede romperse la cadena de implementación y qué condiciones deben reforzarse para producir una estatalidad efectiva.

La discusión muestra que la tipología permite traducir la teoría del Estado en preguntas operativas de política pública: qué presencia estatal produce una intervención, qué soportes requiere y qué riesgos debe gestionar.

Se invoca a los gerentes públicos y a las autoridades políticas para orientar su capacidad directiva hacia la estatalidad producida y, desde esa lectura política, analizar la ejecución de

programas técnicamente diseñados en los territorios. La lección de los casos señala algo repetido hasta el cansancio: las reformas crean formas estatales, pero la estatalidad se juega en el funcionamiento.

Conclusiones

La pregunta que orientó el artículo fue la siguiente: ¿qué tipo de estatalidad producen las políticas públicas cuando se implementan en territorios donde la forma estandarizada no alcanza? La evidencia mostrada señala que no existe una sola forma, sino una diversidad de tipos, de acuerdo con las pruebas territoriales que enfrentaron.

El primer hallazgo es que las políticas públicas —bajo el paraguas de la reforma e innovación estatal— no producen estatalidad de manera automática. Una plataforma móvil es innovadora en su diseño, pero si no hay continuidad en el servicio, no produce estatalidad. Un plan participativo innova la forma de planificar, pero sin inversión ni retorno social no hay estatalidad. Un distrito sanitario intercultural no es sinónimo de estatalidad si no logra sostener el servicio con personal, medicamentos y gobernanza territorial.

El segundo hallazgo es el riesgo asociado a cada modalidad. La estatalidad logística itinerante corre el riesgo de convertirse en una presencia ocasional y transitoria. La estatalidad territorial participativa corre el riesgo de ser un planeamiento sin cumplimiento efectivo. El riesgo de la estatalidad comunitaria coproducida consiste en trasladar los costos a los ciudadanos. En la estatalidad sanitaria intercultural, el riesgo es el enfoque intercultural sin capacidad operativa. Los tipos no celebran la innovación; plantean e identifican los riesgos que esta genera al implementarla. Sirve, por tanto, para construir una agenda de cambios empíricos a las reformas, a fin de evitar que se conviertan en una forma formal: un cascarón costoso, con baja continuidad, pocos resultados y un impacto público deficiente.

La agenda de investigaciones empíricas sobre políticas públicas debe medir y comparar estas modalidades en distintos sectores y territorios. Esto permitiría identificar cuándo una política produce una presencia estatal limitada. Para los decisores públicos, esta agenda tiene una implicancia directa: no basta con crear políticas, programas o planes; es necesario diseñar qué tipo de estatalidad se quiere producir y qué soportes permitirán sostenerla en los territorios. En ese punto se juega la diferencia entre la reforma formal y la presencia efectiva del Estado.

El alcance del artículo es exploratorio, ya que no se ocupa de medir impactos ni de evaluar

los casos. El objetivo se centra en la construcción de una matriz de análisis (el operador analítico) para explicar las formas de estatalidad y los riesgos que se generan cuando los países de América Latina implementan políticas públicas en los territorios. Esto genera, evidentemente, una discusión empírica de fondo: presupuestos ejecutados, nivel de planificación, diseño de servicios, niveles de focalización, tipos de capacidades institucionales en juego, etc.

Por tanto, los hallazgos no deben leerse como una generalización empírica de los cuatro casos a todos los Estados. Los casos están anclados en experiencias fuertemente marcadas por la ruralidad, la dispersión territorial y la heterogeneidad institucional. Sin embargo, el operador analítico sí puede tener una utilidad más amplia. Toda política pública que interviene en un territorio enfrenta el problema de convertir una forma institucional en una presencia estatal efectiva. Por ello, la secuencia de forma estatal, contenido territorial, soporte de implementación, modalidad de estatalidad y riesgo puede ser probada en otras regiones, sectores y configuraciones estatales. El artículo no sostiene que las cuatro modalidades agoten todas las formas posibles de estatalidad, sino que ofrecen una gramática inicial para estudiar cómo las reformas producen, limitan o sostienen la presencia efectiva del Estado.

El operador analítico sirve para entender el mecanismo de conversión que vuelve sostenible o limitada la estatalidad. Ese mecanismo puede estar presente en cualquier configuración estatal cuando interviene un territorio.

La contribución del artículo radica en proponer una lectura distinta de las reformas de Estado: no solo desde el diseño e implementación sino desde la estatalidad producida. Esto permite conectar con el debate sobre la capacidad estatal y el ciclo de las políticas públicas. Es relevante también desde una perspectiva teórica y metodológica: el esfuerzo del documento consiste en tender un puente entre la teoría del Estado y la teoría de las políticas públicas. La primera aborda la estatalidad desde una mirada macro, preocupada por la soberanía y el funcionamiento de la autoridad pública en los territorios: el poder del Estado. La segunda aborda el funcionamiento del ciclo de políticas públicas (agenda, diseño, implementación y evaluación) y los problemas que enfrenta la administración pública. En este artículo se articulan ambas tradiciones cuando la estatalidad se analiza tanto en el diseño de dispositivos, programas o normas como en su implementación para producir bienes y servicios públicos en los territorios. La estatalidad que emerge —los tipos— ofrece recomendaciones concretas para autoridades políticas y gerentes públicos, a fin de ajustar el comportamiento de las intervenciones estatales. Y estos ajustes se convierten en evidencia empírica para entender teóricamente el Estado a nivel macro.

Referencias

- Abellán Fernández, J. (2023). Desigualdad e inequidad en la educación rural mexicana: la experiencia del CONAFE en el estado de Chihuahua. *Revista Iberoamericana de Educación*, 91(1), 115–133. <https://doi.org/10.35362/rie9115568>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2024). *Informe de seguimiento a la implementación de los PDET 2024*. Gobierno de Colombia. https://www.renovacionterritorio.gov.co/sites/default/files/2026-02/Alcance_Informe%20Implementaci%C3%B3n_VFfinalPortadaF.pdf
- Ahmad, M., & Wilkins, S. (2025). Purposive sampling in qualitative research: a framework for the entire journey. *Quality & Quantity*, 59(2), 1461–1479. <https://doi.org/10.1007/s11135-024-02022-5>
- Ahmadpour, B., Bezerra, C. C., da Silva, D. F., e Silva, M. V. S., & Turrini, R. N. T. (2023). Resolutividade no Subsistema de Atenção à Saúde Indígena no Brasil: revisão de escopo. *Trabalho, Educação e Saúde*, 21, e02227226. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-ojs2227>
- Banco de la Nación. (s. f.). *Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)*. Recuperado el 3 de septiembre de 2026, de <https://www.bn.com.pe/canales-atencion/pias.asp>
- Bernal Bustos, S. P., & Chalapud Narváez, E. D. (2023). Inclusión de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Pacífico y Frontera Nariñense como política pública departamental y municipal. *Reflexión Política*, 25(51), 46–62. <https://doi.org/10.29375/01240781.4692>
- Bertranou, J. (2015). Estatalidad efectiva: Reflexiones sobre el Estado a partir de los aportes de Guillermo O'Donnell. *Temas y Debates*, (29), 33–51. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i29.301>
- Bročić, M., & Silver, D. (2021). The influence of Simmel on American sociology since 1975. *Annual Review of Sociology*, 47, 87–108. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-090320-033647>
- Cerri, R. A., & Garnelo, L. (2025). O contexto da produção de normativas na implementação da política de saúde indígena. *Interface: Comunicação, Saúde, Educação*, 29, e240100. <https://doi.org/10.1590/interface.240100>
- Chang, A., & Brewer, G. A. (2023). Street-level bureaucracy in public administration: a systematic literature review. *Public Management Review*, 25(11), 2191–2211. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2065517>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe, 2025: innovar en el Estado para gestionar las transformaciones indispensables* (LC/PUB.2025/29). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/89768-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe-2025-innovar-estado-gestionar>



- Consejo Nacional de Fomento Educativo. (s. f.). *Educación comunitaria para el bienestar*. Gobierno de México. Recuperado el 3 de septiembre de 2026, de <https://www.gob.mx/conafe/acciones-y-programas/educacion-comunitaria-del-conafe>
- Consejo Nacional de Fomento Educativo. (2026, 10 de febrero). Lineamientos de operación del Programa Servicios de Educación Básica Comunitaria (CONAFE) para el ejercicio fiscal 2026. *Diario Oficial de la Federación*. <https://sidof.segob.gob.mx/notas/5779733>
- Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. (2022). *Relatório de avaliação: Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS). Ciclo 2022*. Governo Federal do Brasil. https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2022/avaliacoes-conduzidas-pelo-cmag/sasisus_relatorio-de-avaliacao.pdf/@@display-file/file
- Dargent, E., Feldmann, A. E., & Luna, J. P. (2017). Greater state capacity, lesser stateness: Lessons from the Peruvian commodity boom. *Politics & Society*, 45(1), 3–34. <https://doi.org/10.1177/0032329216683164>
- Dubois, A., & Gadde, L.-E. (2014). “Systematic combining”—A decade later. *Journal of Business Research*, 67(6), 1277–1284. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2013.03.036>
- Feitosa, M. R. G., & Pontes, A. L. M. (2024). Os sentidos da atenção diferenciada para os profissionais de saúde no DSEI Alto Rio Negro-AM, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 29(12), e07052024. <https://doi.org/10.1590/1413-812320242912.07052024>
- Fernández Huaita, J. L. (2024). *Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) para la atención de población indígena u originaria: la importancia de la intersectorialidad y el enfoque intercultural* [Tesis para optar el título profesional de Licenciado en Gestión con mención en Gestión Pública, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/28090>
- Fredriksson, A. (2020). One-stop shops for public services: Evidence from citizen service centers in Brazil. *Journal of Policy Analysis and Management*, 39(4), 1133–1165. <https://doi.org/10.1002/pam.22255>
- Freitas, F. P. P., & Pontes, A. L. M. (2025). As políticas de saúde indígena e a 6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena. *Interface: Comunicação, Saúde, Educação*, 29, e250018. <https://doi.org/10.1590/interface.250018>
- García Fernández, M., Ascencios Balbín, K., Velarde Bazán, C. M., & Herrera Salazar, R. (2020). Plataformas Itinerantes de Acción Social—PIAS: una buena práctica de articulación en gestión pública. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (4), 6–31. <https://doi.org/10.54774/ss.2020.04.01>

- García-Giraldo, J. P. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(133), 454–481. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a10>
- Hanson, J. K., & Sigman, R. (2021). Leviathan's latent dimensions: Measuring state capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*, 83(4), 1495–1510. <https://doi.org/10.1086/715066>
- International Institute for Integrated Transitions. (2023). *El enfoque territorial para la implementación del Acuerdo de Paz: Reflexiones desde los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. <https://iit-transitions.org/wp-content/uploads/2023/02/El-enfoque-territorial-para-la-implementacion-del-Acuerdo-de-Paz.pdf>
- Kim, G., Kumar, T., Ramalho, R., & Russell, S. E. (2026). *Institutional capacity for policy implementation: an analytical framework* (Policy Research Working Paper No. 11279). World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-11279>
- Lotta, G., Pires, R., Hill, M., & Møller, M. Ø. (2022). Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. *Public Administration and Development*, 42(1), 3–10. <https://doi.org/10.1002/pad.1968>
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185–213. <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239>
- Mendes, A. M., Leite, M. S., Langdon, E. J., & Grisotti, M. (2018). O desafio da atenção primária na saúde indígena no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 42, e184. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2018.184>
- Ministério da Saúde. (s. f.). *Distritos Sanitários Especiais Indígenas – DSEI*. Governo Federal do Brasil. Recuperado el 3 de septiembre de 2026, de <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/secretaria-de-saude-indigena/distritos-sanitarios-especiais-indigenas>
- Ministério da Saúde, Secretaria de Saúde Indígena. (2025). *Nota Técnica nº 11/2025-SESAI/CGOEX/SESAI/GAB/SESAI/MS (SEI/MS nº 0048778559)*. Governo Federal do Brasil. https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/doc_tec/ago_25/SEI_MS-0048778559_Nota_Tecnica.pdf
- Murrieta Ortega, R. (2025). Lectura infantil y vulnerabilidad: un estudio con educadoras comunitarias del CONAFE. *RIDE Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 15(30). <https://doi.org/10.23913/ride.v15i30.2345>
- OECD. (2024). *Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2024*. <https://doi.org/10.1787/4abdba16-en>
- OECD. (2025). *Implementation toolkit for the OECD recommendation on public policy evaluation*. <https://doi.org/10.1787/77faa4fe-en>



- OECD/IDB. (2024). *2023 OECD/IDB Digital Government Index of Latin America and the Caribbean: results and key findings*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/10b82c83-en>
- Organização Pan-Americana da Saúde. (2024). *Termo de Cooperação nº 122: fortalecimento da Atenção Integral à Saúde dos Povos Indígenas. Relatório técnico: 1º semestre de 2024*. OPAS/OMS. <https://www.paho.org/sites/default/files/2024-12/rttc1221sem2024.pdf>
- Osborne, S. P., Nasi, G., & Powell, M. (2021). Beyond co-production: value creation and public services. *Public Administration*, 99(4), 641–657. <https://doi.org/10.1111/padm.12718>
- Osborne, S. P., Powell, M., Cui, T., & Strokosch, K. (2022). Value creation in the public service ecosystem: An integrative framework. *Public Administration Review*, 82(4), 634–645. <https://doi.org/10.1111/puar.13474>
- Peters, B. G., & Filgueiras, F. (2022). Introduction: Looking for governance: Latin America governance reforms and challenges. *International Journal of Public Administration*, 45(4), 299–307. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2020905>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1973)
- Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social. (s. f.). *PIAS: plataformas móviles*. Gobierno del Perú. Recuperado el 3 de septiembre de 2026, de <https://www.gob.pe/66629-programa-nacional-plataformas-de-accion-para-la-inclusion-social-pias-plataformas-moviles>
- Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social. (2025). *Atenciones brindadas por las entidades a través de las plataformas móviles PIAS – PNPAIS* [Conjunto de datos]. Plataforma Nacional de Datos Abiertos. <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/atenciones-brindadas-por-las-entidades-trav%C3%A9s-de-las-plataformas-m%C3%B3viles-pias-programa>
- Ramírez Sarmiento, D. M. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia: análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). *Estudios Políticos*, (61), 73–96. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a04>
- Rivera Rua, C. (2013). *La (no) conducción intergubernamental del proceso de descentralización: el caso de la inacción en las decisiones públicas para implementar el Consejo de Coordinación Intergubernamental (Perú, 2007–2011)* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/items/d4f56cfc-2a88-4d4b-b216-cc0a5ea-6d77d>
- Sager, F., & Gofen, A. (2022). The polity of implementation: organizational and institutional arrangements in policy implementation. *Governance*, 35(2), 347–364. <https://doi.org/10.1111/gove.12677>

- Silver, D., & Bročić, M. (2019). Three concepts of form in Simmel's sociology. *The Germanic Review: Literature, Culture, Theory*, 94(2), 114–124. <https://doi.org/10.1080/00168890.2019.1585666>
- Simmel, G. (2009). *Sociology: Inquiries into the construction of social forms* (A. J. Blasi, A. K. Jacobs, & M. Kanjirathinkal, Trans.). Brill. (Original work published 1908). <https://doi.org/10.1163/ej.9789004173217.i-698>
- Stapley, E., O'Keeffe, S., & Midgley, N. (2022). Developing typologies in qualitative research: the use of ideal-type analysis. *International Journal of Qualitative Methods*, 21. <https://doi.org/10.1177/16094069221100633>
- Tribunal de Contas da União. (2024). *Auditoria operacional sobre a saúde indígena, em especial a do povo Yanomami*. Governo Federal do Brasil. <https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2024/03-auditoria-operacional-sobre-saude-indigena.html>
- Valencia Agudelo, G. D., & Chaverra Colorado, F. A. (2022). Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): los primeros cinco años de implementación en Antioquia. *Estudios Políticos*, (64), 10–25. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n64a01>
- Van Hulst, M., & Visser, E. L. (2025). Abductive analysis in qualitative research. *Public Administration Review*, 85(2), 567–580. <https://doi.org/10.1111/puar.13856>
- Wilches-Tinjacá, J. A., Atehortúa Santamaría, R., Salamanca López, M. E., & Pico Bonilla, C. M. (2023). Territorially Focused Development Programs, violence rates and criminal governance in Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(44), 841–863. <https://doi.org/10.21830/19006586.1182>
- World Health Organization. (2019). *WHO guideline: Recommendations on digital interventions for health system strengthening*. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241550505>
- Zavala Berbena, M. A., & Rivera Sepúlveda, A. A. (2023). El modelo educativo del CONAFE desde la perspectiva de los líderes educativos comunitarios. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 25, e26. <https://doi.org/10.24320/redie.2023.25.e26.4925>

Acerca del autor

Carlos Rivera Rua

Sociólogo y magíster en Ciencia Política, con amplia trayectoria en gestión pública, desde funciones operativas y de implementación hasta la asesoría y la alta dirección del Estado peruano. Su campo de investigación articula la sociología de las políticas públicas, la sociología del individuo y la teoría del Estado, con especial interés en cómo las instituciones funcionan en la práctica. Desarrolla una investigación cualitativa sobre la implementación, las burocracias, el territorio y la estatalidad, examinando las relaciones entre las formas institucionales, las prácticas sociales y la acción individual en contextos concretos.

Cómo citar:

Rivera, C. (2026). Cuando las reformas no producen estatalidad: modalidades de funcionamiento estatal en políticas públicas latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 182-210. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a705>



El enfoque narrativo de políticas públicas: entre el empirismo del mainstream y la deconstrucción local

The Narrative Policy Framework: Between Mainstream Empiricism and Local Deconstruction

O Enfoque Narrativo de Políticas Públicas: entre o empirismo do mainstream e a desconstrução local

Recibido: 28/05/2026 - Aceptado: 14/08/2026

Ph. D. Marcela H. Cifarelli

Universidad de Buenos Aires
marcelahzifa@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0003-0039-3596>

Tipología del artículo: investigación.

Resumen:

Este artículo tiene como objetivo analizar la repercusión teórica y metodológica de la difusión del Enfoque Narrativo de Políticas Públicas (NPF) en Argentina, Brasil, Colombia y México durante el período 1990–2023. La investigación siguió un diseño mixto y un estudio de caso colectivo que combinó el análisis bibliográfico, el análisis de contenido cuantitativo y cualitativo y entrevistas en profundidad con informantes clave. Mediante este diseño se contrastó la hipótesis de que la institucionalización del NPF en las comunidades académicas de la región se asocia con el crecimiento sostenido tanto de las publicaciones que utilizan el enfoque como de sus citas. Los resultados revelan que la expansión cuantitativa de la producción no ha derivado en una maduración paradigmática lineal, sino en una hibridación crítica en la que el método original se deconstruye para adaptarse a las tradiciones intelectuales locales. Se concluye que la sospecha epistemológica y la apropiación nominal constituyen barreras

que limitan la consolidación académica del enfoque y restringen su incidencia efectiva en la praxis política regional.

Palabras clave: enfoque narrativo de políticas públicas (NPF), difusión científica, América Latina, hibridación teórica, comunidad académica.

Abstract:

This research article analyzes the theoretical and methodological effects of disseminating the Narrative Policy Framework (NPF) in Argentina, Brazil, Colombia, and Mexico from 1990 to 2023. The study used a mixed-methods, collective case-study design combining bibliographic analysis, quantitative and qualitative content analysis, and in-depth interviews with key informants. This design tested the hypothesis that institutionalizing the NPF within regional academic communities is associated with sustained growth in both publications using the framework and their citations. The results show that quantitative growth has not produced linear paradigmatic maturation. Instead, it has fostered critical hybridization, through which the original framework is deconstructed and adapted to local intellectual traditions. The study concludes that epistemological suspicion and nominal appropriation hinder the framework's consolidation in academic research and limit its practical influence on regional policymaking.

Keywords: narrative policy framework (NPF), scientific diffusion, Latin America, theoretical hybridization, academic community.

Resumo:

Este artigo tem como objetivo analisar a repercussão teórica e metodológica da difusão do Enfoque Narrativo de Políticas Públicas (NPF) na Argentina, no Brasil, na Colômbia e no México durante o período 1990–2023. A pesquisa adotou um desenho de métodos mistos e um estudo de caso coletivo que combinou análise bibliográfica, análise de conteúdo quantitativa e qualitativa e entrevistas em profundidade com informantes-chave. Esse desenho permitiu testar a hipótese de que a institucionalização do NPF nas comunidades acadêmicas da região está associada ao crescimento sustentado tanto das publicações que utilizam o enfoque quanto de suas citações. Os resultados revelam que a expansão quantitativa da produção não resultou em uma maturação paradigmática linear, mas em uma hibridização crítica, na qual o método original é desconstruído e adaptado às tradições intelectuais locais. Conclui-se que a suspeita epistemológica e a apropriação nominal constituem barreiras que limitam

a consolidação acadêmica do enfoque e restringem seu impacto efetivo na práxis política regional.

Palavras-chave: enfoque narrativo de políticas públicas (NPF), difusão científica, América Latina, hibridização teórica, comunidade acadêmica.

Introducción

Los cambios exponenciales que caracterizan los entornos estatales actuales y la complejidad de los desafíos públicos contemporáneos exigen revisar sistemáticamente las prácticas y los instrumentos teórico-metodológicos tradicionales de la administración pública (Oszlak, 2020). Los modelos analíticos marcadamente deterministas u objetivistas muestran limitaciones crecientes ante problemas públicos multicausales e inciertos (Schwab, 2018), lo que favorece la aparición de enfoques alternativos centrados en los procesos de construcción social de sentido (Bellomo & Oszlak, 2020). En esta línea, el enfoque narrativo de políticas públicas (NPF) se ha posicionado en las últimas décadas como un marco analítico de relevancia internacional para comprender cómo los relatos, las historias y los sistemas de creencias de los actores moldean el diseño, la implementación, la legitimación y la evaluación de las políticas estatales (Jones et al., 2022; Shanahan et al., 2018).

Como advierte la literatura sobre la sociología del conocimiento científico, la difusión y la institucionalización de un método nuevo no ocurren de manera lineal, sino que dependen tanto del clima de opinión de la comunidad científica como de la construcción de redes de alianzas y de prácticas formativas (Cairney, 2024; Weible, 2023). En sus orígenes, el NPF se consolidó en el ámbito anglosajón con una marcada orientación empirista y postpositivista, orientada a contrastar hipótesis generalizables. Así, surgió en oposición al enfoque posmoderno e interpretativo del análisis narrativo de políticas (Narrative Policy Analysis [NPA]). Sin embargo, tras recibir críticas que señalaban el riesgo de incurrir en un reduccionismo positivista incapaz de captar la riqueza narrativa, los fundadores del NPF flexibilizaron su postura inicial e incorporaron cambios metodológicos para dar cuenta de la complejidad, los matices y la subjetividad de los procesos interpretativos (Jones et al., 2022). Esta evolución conceptual presenta dinámicas particulares en América Latina, donde la trayectoria del enfoque convive con una compleja superposición entre las tradiciones oral y escrita, que ha incidido profundamente en la configuración de las narrativas fundacionales de los Estados y de los relatos sobre el progreso y el desarrollo. Los artículos pioneros de la región muestran que el enfoque narrativo puede utilizarse para analizar políticas públicas en ámbitos como la educación, el



medio ambiente y la seguridad pública. Entre 1990 y 2023, el NPF se constituyó en un marco versátil para la construcción de conocimiento, como lo demuestra la diversidad de temas, niveles de análisis y técnicas de investigación empleadas (Estévez & Cifarelli, 2025).

Ante el aumento de la producción académica con enfoque narrativo, resulta necesario examinar sistemáticamente sus canales de difusión y su recepción formal en las comunidades académicas de la región. En consecuencia, este estudio busca responder la siguiente pregunta: ¿cómo repercute, teórica y metodológicamente, la difusión del enfoque narrativo de políticas públicas (NPF) en la producción académica de Argentina, Brasil, Colombia y México entre 1990 y 2023? Por tanto, el objetivo general consiste en comprender la repercusión teórica y metodológica de la difusión del NPF en la producción académica de los cuatro países durante el período seleccionado.

Los objetivos específicos son los siguientes: en primer lugar, analizar la repercusión teórica de la difusión del NPF en la construcción de conocimiento sobre la evolución de sus conceptos y teorías, así como en el tipo y el nivel de análisis de las narrativas de políticas públicas en Argentina, Brasil, Colombia y México durante el período 1990–2023; en segundo lugar, examinar sus repercusiones metodológicas mediante la identificación de las técnicas cualitativas y cuantitativas más utilizadas y la comparación de sus ventajas y desventajas para recopilar, analizar y presentar datos, con especial atención a su evolución temporal y adaptación a los contextos nacionales; en tercer lugar, identificar las limitaciones metodológicas, contextuales, culturales y de difusión que afectan la aplicación del NPF en la producción académica de los países seleccionados; y, en cuarto lugar, formular recomendaciones para promover su difusión y ampliar su aplicación en dicha producción.

La revisión de la literatura relacionada con los objetivos de este artículo muestra que el NPF, formulado por McBeth et al., opera bajo el supuesto ontológico del *Homo narrans*: los seres humanos procesan la información y construyen sus opiniones a partir de historias (McBeth et al., 2018). Para analizar estos relatos de manera empírica y sistemática en los niveles micro, meso y macro, el NPF distingue dos componentes esenciales: el contenido y la forma narrativa. Respecto de la forma, adopta una postura estructuralista al aislar un esquema narrativo estandarizado y generalizable, aplicable a distintos contextos. Este esquema comprende cuatro elementos estables: el escenario (*setting*), los personajes (héroes, villanos y víctimas), la trama (*plot*) y la moraleja política (*policy moral*). Esta estructura facilita cuantificar y comparar científicamente los relatos sin incurrir en el relativismo (Jones et al., 2022; Shanahan et al., 2018).

Por otro lado, el componente del contenido se enfoca en el *qué* de la historia y se articula directamente con los círculos o sistemas de creencias dentro del Enfoque de Coaliciones Defensoras. Los anillos de las creencias de las coaliciones defensoras están constituidos por: las creencias profundas (*deep core beliefs*), que reflejan los valores profundos de carácter ontológico del grupo; las creencias en la política pública (*policy core beliefs*), y las creencias instrumentales o secundarias, ubicadas en la periferia. Las coaliciones utilizan las narrativas como filtros cognitivos y vehículos discursivos para proteger su núcleo ideológico, desplegando estratégicamente el contenido mediante tres estrategias principales: el alcance del conflicto (para expandir o contener la atención pública), las explicaciones causales del problema y el giro demoníaco o angelical de los personajes. Así, mientras la forma del NPF aporta una estructura rígida para la codificación, el análisis del contenido revela cómo las estrategias discursivas se moldean en función de las creencias de los actores para competir en el *ágora narrans* e influir en la agenda estatal (Estévez & Páez Arenas, 2020; McBeth et al., 2018).

La naturaleza híbrida sitúa el enfoque en un territorio fronterizo donde las estrategias de codificación rígidas dialogan con la fluidez de las narrativas de las políticas públicas (Shanahan et al., 2018), configurando lo que Geertz (1994) denominó géneros confusos. Lejos de representar una debilidad, esta porosidad disuelve las fronteras disciplinares convencionales; bajo esta lógica, las teorías dejan de operar como estructuras rígidas y se convierten en configuraciones flexibles que admiten préstamos conceptuales y la convergencia de tradiciones analíticas (Geertz, 1994). De este modo, la identidad híbrida del marco favorece un intercambio constante entre el rigor metodológico y la flexibilidad narrativa, lo que permite integrar recursos de las humanidades —como el estudio de la trama, las metáforas o la caracterización de personajes— para explicar la complejidad de lo público sin renunciar a la validez externa.

Los niveles de análisis del NPF son fundamentales para su difusión y aplicabilidad metodológica, pues permiten delimitar el alcance de la investigación y estructurar el estudio de las narrativas en tres escalas interconectadas que operan simultáneamente en el proceso de las políticas públicas: micro, meso y macro (McBeth et al., 2018). En el nivel micro, centrado en el individuo, el enfoque se fundamenta en el modelo ontológico del *Homo narrans*, el cual se apoya en diez postulados de la psicología cognitiva y la ciencia política —tales como la racionalidad limitada, la primacía de la afectividad (sistema 1), los sesgos de confirmación y la cognición protectora de la identidad— para explicar cómo los sujetos utilizan la cognición narrativa como atajo heurístico para procesar información y fijar sus preferencias políticas (Estévez & Páez Arenas, 2020). En el nivel meso, la unidad de análisis se traslada al subsis-

tema de políticas públicas, examinando cómo los grupos y coaliciones defensoras comparten sistemas de creencias y despliegan estratégicamente componentes estructurales y discursivos (alcance del conflicto, mecanismos causales y giros demoníacos o angelicales) para competir en el ágora narrans y hegemonizar la agenda estatal. Finalmente, el nivel macro aborda las influencias a gran escala y las narrativas maestras arraigadas en culturas e instituciones (como el consumismo que impregna los hábitos políticos), que definen dinámicas sistémicas y problemas complejos o malditos (Shanahan et al., 2018). Aunque históricamente este nivel ha carecido de estudios empíricos específicos en el marco, se vincula analíticamente con las escalas meso y micro mediante el estudio de los actores de élite y los medios de comunicación. Estos agentes procesan, transmiten y venden las narrativas de políticas públicas al público, determinando cómo se definen los problemas, cómo se moldea la opinión pública y cómo se configuran e interactúan las propias coaliciones en los subsistemas (McBeth & Shanahan, 2004).

Los niveles de análisis son fundamentales para la difusión del NPF porque ofrecen un marco metodológico estructurado que delimita el alcance de la investigación y define las unidades en las que operan simultáneamente las narrativas de políticas públicas (Shanahan et al., 2018).

Las repercusiones metodológicas de la difusión del NPF radican en su versatilidad multinivel y en su diseño de métodos mixtos, características fundamentales para comprender las pautas de propagación y el impacto científico de este enfoque frente a los abordajes exclusivamente hermenéuticos de las políticas públicas (Creswell & Poth, 2024; Flick, 2025; Shanahan et al., 2014). El NPF amplía el campo metodológico tradicional al organizar sus herramientas de recolección y análisis según la escala del objeto de estudio. Así, emplea entrevistas y análisis documental cualitativo para profundizar en las experiencias del nivel micro; estudios de caso y documentos organizacionales para revelar las dinámicas del nivel meso; y análisis de contenido de medios y de documentos gubernamentales para identificar tendencias sociales del nivel macro. Este diseño se complementa con técnicas cuantitativas que permiten procesar grandes volúmenes de texto mediante programas como LIWC (Velasategui-Hernández et al., 2025) y medir la prominencia e influencia de las narrativas mediante el índice Q. A su vez, las métricas bibliométricas, como el índice h, permiten evaluar la trayectoria y el impacto de la producción científica (Amador Salomão & Oliveira Santos, 2025). Esta combinación dota al NPF de ventajas comparativas frente a la subjetividad y las dificultades de generalización de los marcos tradicionales, y lo consolida como una herramienta integral para el análisis empírico contemporáneo de las políticas públicas.

Las limitaciones que restringen la difusión y la aplicación del NPF se estructuran en tres dimensiones críticas que condicionan su potencial analítico y su utilidad práctica en el proceso de las políticas públicas (Lindquist & Roe, 2023; Shanahan et al., 2018). En primer lugar, las limitaciones metodológicas se vinculan a la juventud del enfoque, evidenciada en su falta de madurez teórica para articular de manera sólida el nivel macro con las escalas micro y meso, en la dificultad para incorporar narrativas individuales en relatos colectivos generalizables y en el riesgo de sesgo por la subjetividad del analista ante la escasez de criterios interpretativos consensuados (Arrubla Sánchez & Ballesteros Cabrera, 2020; Estévez & Páez Arenas, 2020). En segundo lugar, las limitaciones contextuales reflejan el peso del entorno, donde la polarización política y las asimetrías de poder instrumentalizan las narrativas como armas discursivas que profundizan las divisiones; asimismo, una marcada orientación tecnocrática del marco puede derivar en la exclusión de grupos marginados y en la validación de relatos que naturalizan las desigualdades. Por último, las limitaciones en la difusión obstaculizan la transferencia de la teoría en políticas públicas debido a un énfasis excesivo en la identificación de argumentos que posterga la resolución de problemas concretos, a la falta de herramientas metodológicas para decodificar la dimensión cultural —impidiendo que las narrativas resuenen a través de sus símbolos y metáforas locales— y a la necesidad aún inconclusa de integrar de forma interdisciplinaria teorías lingüísticas que permitan capturar los relatos en toda su complejidad (Estévez, 2020; Lindquist & Roe, 2023).

Con el fin de comprobar la hipótesis que asocia la institucionalización del NPF en las comunidades académicas de Argentina, Brasil, Colombia y México durante el período 1990–2023 con su difusión y aplicación en la investigación sobre políticas públicas, se operacionalizaron las variables clave y se justificó su selección. Los conceptos centrales se articularon desde la epistemología y la sociología de la ciencia. La institucionalización designa el grado en que el enfoque se incorpora a las estructuras locales y se consolida como un paradigma o programa de investigación que normaliza y disciplina las prácticas científicas (Gläser et al., 2026; Hernández & Escobar L.-Dellamary, 2025). La difusión y la aplicación aluden a la expansión analítica del marco y a su adopción por nuevos investigadores, lo que refleja su inserción y su estabilidad en redes duraderas de actores (Gläser, 2023). La comunidad académica, por su parte, se entiende como el entramado de investigadores, docentes y estudiantes de posgrado en políticas públicas que validan y legitiman colectivamente los saberes mediante mecanismos institucionales, como la evaluación por pares (Hernández & Escobar L.-Dellamary, 2025). Para medir estos constructos se seleccionaron dos variables cuantitativas: el número de publicaciones académicas (artículos, libros y capítulos), como indicador de la producción y

la propagación del conocimiento, y el número de citas, como medida del impacto, la influencia y el reconocimiento del NPF. Se esperaba observar que una mayor institucionalización del enfoque se asociara con un crecimiento sostenido de ambas métricas bibliométricas.

Metodología

Esta investigación adoptó un enfoque mixto. Como argumentan Creswell y Plano Clark (2018), los métodos mixtos son particularmente útiles cuando se busca obtener una comprensión más completa de un fenómeno complejo, combinando los datos cuantitativos con la profundidad de los datos cualitativos. El diseño es explicativo secuencial porque se organiza en dos fases diferenciadas y articuladas: donde primero, se abordan las tendencias generales de adopción del NPF mediante el análisis cuantitativo (análisis de contenido cuantitativo para identificar patrones y evolución temporal por país), y posteriormente se profundiza en el proceso a través del análisis cualitativo (análisis de contenido cualitativo y entrevistas en profundidad a informantes clave), conectando de manera directa los datos métricos con las tensiones institucionales y las barreras de apropiación que explican el fenómeno.

El diseño de la investigación responde a un estudio de caso colectivo, explicativo y descriptivo, para comprender las repercusiones teóricas y metodológicas de la difusión del NPF en Argentina, Brasil, Colombia y México entre 1990 y 2023. La vertiente cualitativa, de orientación interpretativa, examinó el tipo y el nivel de las narrativas, sus limitaciones, recomendaciones para superarlas y los procesos de transferencia regional a través de un análisis de contenido cualitativo de treinta y nueve artículos académicos distribuidos de la siguiente manera: quince en Brasil, once en Argentina, siete en Colombia y seis en México de los cuales se analizaron aquellos que utilizaron el NPF siguiendo a rajatabla el mainstream, los híbridos que mezclaron el NPF del mainstream con otros métodos o teorías, los que aplicaron el NPA y los outliers o desvíos emplean la noción de "narrativa" o "discurso" de manera meramente tangencial, ensayística o metafórica, sin adoptar un marco analítico estructurado. Además, se hicieron entrevistas virtuales en profundidad con cinco informantes clave seleccionados a través de un muestreo teórico de investigadores que fueron pioneros en cada país en difundir el NPF y de investigadores jóvenes — hasta alcanzar la saturación de los datos (Esquivel Grados, 2025). Al tratarse de una comunidad epistémica altamente especializada y de nicho permite alcanzar la redundancia informativa y conceptual requerida como se puede observar en la tabla 1 de perfiles de informantes claves:

Tabla 1*Informantes clave*

Nº de informante clave	Perfil
1	Politólogo. Master en Administración Pública. Doctor en Administración y Políticas Públicas. Postdoctor en Ciencias Económicas. UBA, UTDT. Pionero en la difusión del NPF a nivel de posgrados y a funcionarios públicos en Argentina.
2	Investigador y docente en Administración y políticas públicas. Difundió el NPF en la Universidad de Pelotas en Brasil.
3	Ingeniero. Aplico el NPF en su tesis de Maestría en Políticas Públicas y la enseña en la Universidad de Ingeniería. UBA. Argentina.
4	Experto de políticas públicas a nivel regional. Pionero en la difusión de distintos enfoques narrativos en Colombia, Profesor de la Universidad Nacional. Politólogo, especialista de en Colombia, Política y Desarrollo Ambiental, Magister en Ciencias Políticas, Doctor en Ciencias Económicas Sociales y Políticas.
5	Investigadora y docente de la UNAM. Difundió el método narrativo e México.

Fuente: Elaboración propia

La dimensión cuantitativa identificó patrones y tendencias en la adopción del enfoque mediante el análisis de artículos publicados en revistas indexadas. Se excluyeron tesis y ponencias para evitar la doble contabilización y se consultaron las bases de datos Redalyc, Latindex y Google Scholar. Asimismo, se estableció un umbral mínimo de cinco citas para reducir el efecto de la autocitación (Roman-Acosta et al., 2025). El estudio se inscribió en la perspectiva de transferencia de García y Tuesta (2025), orientada a generar conocimiento aplicable más allá de la generalización estadística, en consonancia con la naturaleza de los estudios de caso (Yin, 2016).

Los datos se analizaron mediante tres técnicas integradas: (a) análisis bibliográfico para estructurar el estado del arte; (b) análisis de contenido cuantitativo y cualitativo, incluido el índice h para medir el impacto de la difusión del NPF (Amador Salomão & Oliveira Santos, 2025); y (c) análisis de entrevistas en dos fases. En la primera fase se compararon los testimonios de los informantes clave y, en la segunda, se realizó la consolidación teórica (López Vélez, 2025). Esta estrategia mixta permitió contrastar la hipótesis correlacional que asocia el grado de institucionalización del NPF con el crecimiento de la producción científica (Frankfort-Nachmias & Nachmias, 2015), bajo el supuesto de que la consolidación paradigmática normaliza y disciplina las prácticas investigativas (Sordo, 2024). La validez y la credibilidad del proceso se fortalecieron mediante la triangulación de métodos y fuentes, así como la

protección del anonimato de los participantes (Martínez Trujillo, 2024). La delimitación temporal se justificó por el giro lingüístico de la década de 1990; la selección de los países, por su influencia académica regional. Brasil ocupó el puesto 35, Argentina el puesto 41 y México el puesto 44, destacándose como los tres países latinoamericanos mejor posicionados entre las 50 naciones más influyentes del mundo. (Brand Finance, 2023). Mientras que Colombia se incorpora por su rol pionero en la adopción de enfoques narrativos y, debido a la evidencia empírica recogida en entrevistas, investigadores mexicanos señalaron que la metodología narrativa se tomó de desarrollos metodológicos del enfoque original desarrollado por colombianos. La inclusión de Colombia permite enriquecer la comparación y comprender los procesos de transferencia metodológica en la región.

Hallazgos y resultados

Tabla 2

Índice h por país

País	Citas por artículo (≥ 5)	Índice H	Efecto del filtro
Argentina	45, 12, 8, 5.	4	Se mantiene estable; sus artículos más citados son muy citados.
Brasil	38, 14, 11, 7, 6.	5	Pierde volumen, pero mantiene el liderazgo en impacto consolidado.
Colombia	21, 9.	2	Se reduce drásticamente, mostrando una concentración en pocos textos.
México	15, 8.	2	Confirma que, aunque hicieron desarrollos teóricos, solo dos textos tienen impacto relevante.

Fuente: Elaboración propia

El índice se calculó ordenando de mayor a menor los artículos relevados según su cantidad de citas internas y externas identificadas en el análisis de contenido cualitativo, tomando el valor en el que el número de orden de los textos iguala o supera su número de citas. El análisis de las citas y la repercusión de los artículos relevados permite distinguir entre el volumen de publicaciones y la consolidación de las referencias en cada país. Brasil se posiciona como el líder con un índice de 5, respaldado por una base constante de textos con impacto relevante (hasta 38 citas), lo que refleja su trayectoria pionera. Argentina presenta un desempeño muy cercano con un índice de 4 y una alta estabilidad, destacando un artículo con

una resonancia de 45 citas. Por su parte, Colombia y México registran un índice de 2, pero bajo lógicas distintas: en Colombia el impacto se concentra en obras individuales destacadas (como 21 citas), mientras que en México este resultado es coherente con un campo en fase de difusión reciente, cuya producción actual aún transita el ciclo necesario para consolidar referencias estables.

Tabla 3

Repercusiones teóricas del NPF: cantidad de artículos científicos por país y década

Países	Décadas	Construcción del conocimiento								
		Tipo de narrativa		Niveles de análisis			Teoría de narrativa			
		Contenido	Forma	Micro	Meso	Macro	NPA	NPF	Híbrido	Otros
ARG	1990-1999	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2000-2009	2	0	0	1	1	0	0	1	1
	2010-2019	8	0	2	6	0	1	0	5	2
	2020-2023	1	1	0	2	1	0	1	0	1
Brasil	1990 - 1999	3	0	0	3	0	0	0	3	0
	2000 - 2009	1	0	0	1	0	0	0	1	0
	2010 - 2019	4	1	0	2	4	0	1	1	4
	2020-2023	7	0	0	6	1	0	0	2	5
Colombia	1990 - 1999	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2000 - 2009	1	0	0	1	0	0	0	1	0
	2010 - 2019	4	2	1	4	0	2	1	3	0
	2020 - 2023	0	2	0	1	1	0	1	0	1
México	1990 - 1999	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2000 - 2009	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2010 - 2019	1	0	0	1	0	0	0	1	0
	2020 - 2023	5	0	0	5	1	0	0	4	1

Fuente: Elaboración propia

El análisis de contenido cuantitativo (1990-2023) revela trayectorias nacionales diferenciadas en los 39 casos relevados. Brasil se posiciona como pionero con una producción ininterrumpida desde los noventa (15 artículos en total), mientras que México muestra una irrupción tardía pero intensiva concentrada en el período 2020-2023 (6 artículos). Por su parte, Argentina (11 casos) y Colombia (7 casos) consolidaron su presencia en la década de 2010 con un fuerte predominio de enfoques híbridos, evidenciando que el NPF se integró a las tradiciones locales previas en lugar de reemplazarlas.

Metodológicamente, se observa una hegemonía absoluta de las narrativas de contenido

sobre las de forma en todos los países, así como un predominio transversal del nivel meso ligado a espacios institucionales y de coaliciones. No obstante, emergen divergencias clave: Argentina destaca por incorporar el nivel micro, y Colombia mostró una especialización singular en el nivel macro durante la década de 2010.

El análisis de contenido confirmó que la mayoría de los estudios se concentra en el nivel meso, considerado el más sólido para identificar coaliciones en el ágora narrans. Estos trabajos examinan las *deep core beliefs*, es decir, el núcleo de creencias profundas en torno al cual se estructura el conflicto. No obstante, dicha concentración genera un cuello de botella metodológico: la dificultad de trasladar los hallazgos cualitativos a técnicas cuantitativas sin desnaturalizar el fenómeno social. Argentina se destaca por vincular el nivel meso con el macro mediante aportes de la teoría cultural, mientras que México tiende a reproducir tradiciones antropológicas sin desarrollar nuevas técnicas.

Las voces de los informantes clave aportan matices esenciales sobre los facilitadores y los obstáculos que condicionan la institucionalización de este marco teórico. En Argentina, el informante clave 1 (IC1) sintetizó la situación al señalar que «los papeles se ponen amarillos antes de que alguien los lea». La metáfora describe un circuito formal, pero carente de sustancia, en el que la producción académica se acumula sin generar debates profundos en las estructuras estatales. Por su parte, el IC3 aportó una perspectiva orientada a la sostenibilidad al advertir que, si bien “la innovación metodológica es posible, [...] requiere sostener programas de investigación de largo aliento”. Su testimonio muestra que la legitimación del enfoque no es inmediata, sino que exige continuidad institucional y persistencia.

Al desplazar la mirada hacia Brasil, el IC2 reconoció que el ámbito académico local muestra una apertura metodológica interesante, aunque matizó que los cambios estructurales avanzan a un ritmo lento. La falta de clasificaciones nítidas y la dificultad para desentrañar la trama de las políticas lo llevaron a recurrir a las categorías analíticas de Deborah Stone para viabilizar el uso operativo del NPF, admitiendo, además, lo complejo que resulta cuantificar las estructuras narrativas de manera formal. Lo que revela esta experiencia es sumamente significativo: aun en el escenario regional que sirvió de pionero de estas discusiones, el proceso de consolidación choca con trabas metodológicas que terminan por desacelerar su maduración.

La perspectiva colombiana, introducida por el IC4, aportó un tono marcadamente crítico. Desde su óptica, la aplicación irreflexiva del método conlleva el riesgo de derivar en dinámicas poco democráticas, principalmente al centralizar la representatividad en un grupo reduci-

do de actores y acortar los márgenes de deliberación real, lo cual es un contrasentido para un modelo que, en teoría, busca rescatar la pluralidad de voces. Sumado a esto, el entrevistado enfatizó una de las deudas pendientes del NPF: su persistente dificultad para procesar analíticamente variables estructurales como la corrupción generalizada, las fracturas por diversidad o las dinámicas de violencia, fallas que recortan su utilidad práctica al aplicarse en entornos con altos niveles de polarización social.

Por último, el testimonio del IC5 en México arroja luz sobre las lógicas de supervivencia y de financiamiento en la región. Según relató, inicialmente “aplicaba el método intuitivamente” y recién al captar fondos de agencias internacionales el equipo se vio en la necesidad de sistematizar el marco de trabajo; para lograrlo, decidieron apoyarse en referentes colombianos provenientes de vertientes más ligadas a la antropología, cuyas miradas dialogaban mejor con su propia matriz cultural que el NPF tradicional. Semejante confesión expone un fenómeno incómodo: muchas veces el enfoque se adopta formalmente como una credencial de legitimación hacia el exterior para cumplir con exigencias burocráticas o acceder a subsidios, descuidando una apropiación teórica profunda y rigurosa.

A partir de estos hallazgos, emerge un diagnóstico ambivalente. Si bien el NPF ha ganado terreno en términos de visibilidad y volumen de publicaciones, su anclaje real está condicionado por fronteras epistemológicas difusas, una marcada fragmentación en sus conceptos centrales y la debilidad de los lazos de cooperación científica. En última instancia, la posibilidad de que este marco despliegue su capacidad heurística real dependerá de la destreza regional para desmontar estas vallas y fundar comunidades de práctica genuinas que apuesten por usos metodológicos rigurosos y sistemáticos, con proyección de futuro.

Para dar cuenta de la articulación entre las tendencias métricas y las condiciones institucionales de adopción del Enfoque Narrativo en cada contexto nacional, la Tabla 4 sintetiza la triangulación sistemática entre los datos cuantitativos de producción e impacto y las evidencias cualitativas aportadas por el análisis de contenido y las entrevistas a informantes clave:

Tabla 4
Matriz de triangulación de resultados por país (Integración cuantitativa-cualitativa)

País	Indicadores Cuantitativos y Métricos (Tablas 2 y 3)	Evidencia Cualitativa y Voces de Informantes Clave	Síntesis de Triangulación: Asociación e Institucionalización
Argentina	Índice H = 4. Producción concentrada en la década de 2010 (8 casos) con persistencia en 2020-2023. Innovación metodológica singular incorporando el nivel micro.	IC1: "Los papeles se ponen amarillos antes de que alguien los lea." IC3: La innovación exige programas de investigación de largo aliento. Análisis de contenido: Predominio de enfoques híbridos y fuerte anclaje teórico local.	Aunque las métricas muestran una sólida estabilidad cuantitativa y picos de alta citación (un artículo con 45 citas), el análisis cualitativo revela una disociación institucional. La producción académica circula formalmente en circuitos de élite pero carece de arraigo operativo en la toma de decisiones estatales ("papeles amarillos"), evidenciando que la alta productividad no garantiza por sí sola una institucionalización efectiva del NPF.
Brasil	Índice H = 5 (liderazgo regional en impacto). Producción pionera e ininterrumpida desde los 90 (15 casos totales), acelerada en 2020-2023 (7 casos). Hegemonía del nivel meso y construcciones teóricas híbridas.	IC2: Apertura metodológica institucional pero lentitud estructural; necesidad de recurrir a categorías de Deborah Stone ante la rigidez formal para cuantificar las narrativas. Análisis de contenido: Consolidación de una base constante de textos con impacto relevante (hasta 38 citas).	Las métricas confirman a Brasil como el polo más maduro y de mayor visibilidad cuantitativa en la región. Sin embargo, las entrevistas demuestran que esta consolidación formal convive con restricciones analíticas operativas. Los investigadores se ven obligados a hibridar el NPF con autores clásicos de políticas públicas para superar las trabas metodológicas del modelo original anglosajón.
Colombia	Índice H = 2. Concentración de la producción en la década de 2010 (4 casos). Singular especialización en el nivel macro durante los 2010.	IC4: Riesgo de tecnocratización y exclusión deliberativa al aplicar el NPF en entornos polarizados; incapacidad del marco para procesar variables estructurales complejas (violencia, corrupción). Análisis de contenido: Impacto sostenido en pocas obras clave (21 citas).	La baja densidad métrica (Índice H de 2) y el acotado volumen de artículos se explican cualitativamente por las limitaciones del enfoque frente a contextos sociopolíticos frágiles. Las métricas reflejan un desarrollo de nicho, cuyo valor no radica en la masividad de publicaciones, sino en haber servido de puente conceptual y metodológico para otros países de la región (como México).

País	Indicadores Cuantitativos y Métricos (Tablas 2 y 3)	Evidencia Cualitativa y Voces de Informantes Clave	Síntesis de Triangulación: Asociación e Institucionalización
México	Índice H = 2. Irrupción tardía pero sumamente intensiva en el período 2020-2023 (6 de los 7 casos históricos del país). Predominio de formatos híbridos y de contenido.	IC5: Aplicación intuitiva inicial e instrumentalización del marco motivada por la necesidad de captar financiamiento de agencias internacionales; apoyo en referentes antropológicos colombianos por afinidad cultural.	El salto cuantitativo reciente en las métricas de producción mexicana (2020-2023) no responde a una adopción orgánica y fundacional del mainstream, sino a una estrategia de transferencia instrumental orientada a la homologación con estándares externos. Las métricas de volumen revelan un crecimiento acelerado que, al triangularse con el testimonio del IC5, expone una apropiación nominal supeditada a incentivos de financiamiento.

Fuente: Elaboración propia

Discusión

La naturaleza híbrida del NPF, inscrita en lo que Geertz (1994) denominó «géneros confusos», se manifiesta en los hallazgos como una fortaleza ambivalente. Aunque esta porosidad facilitó la adaptación del enfoque a las tradiciones locales —al integrar perspectivas antropológicas y culturales de la región—, también generó dispersión conceptual y aplicaciones intuitivas. En este contexto, la apropiación nominal adquiere una relevancia crítica: los testimonios revelan que, en diversos casos, el método se aplicó de manera superficial y sin un sustento metodológico riguroso.

El relato del IC5 de México es revelador: ilustra cómo el NPF puede utilizarse como una etiqueta legitimadora para acceder a financiamiento o cumplir con exigencias institucionales, sin que haya una verdadera apropiación de la técnica. Este fenómeno confirma una advertencia central de nuestra investigación: la institucionalización formal —ya sea a través de cátedras, traducciones o literatura especializada— resulta insuficiente para garantizar la consolidación paradigmática si el núcleo metodológico no se ejecuta de manera consistente. Existe un vacío metodológico que impide que la visibilidad técnica se traduzca en una madurez científica sostenida.

Al leer las métricas de las Tablas 2, 3 y 4, se evidencia que la expansión cuantitativa no equivale a consolidación paradigmática. El relato del IC5 de México —al admitir una aplicación inicial intuitiva orientada a cumplir con las exigencias de financiamiento— confirma empíricamente la tensión teórica entre la institucionalización formal y el vacío metodológico.



Este desfase entre el mapeo bibliométrico y la debilidad del vector explicativo cualitativo ilumina un problema central para los estudios de administración pública en América Latina: la existencia de un hiato en el que la acumulación de artículos opera, muchas veces, como un circuito cerrado de circulación formal (“papeles amarillos”), desvinculado de la transformación estatal, incumpliendo la aspiración de contrastación empírica generalizable que postula el mainstream del NPF.

Asimismo, las dificultades metodológicas señaladas por los informantes clave en torno a la preeminencia exclusiva del nivel meso de análisis —el cual concentra la mayor parte de la producción regional en la búsqueda de coaliciones dentro del ágora narrans— validan el cuello de botella teórico advertido al inicio: la incapacidad actual del enfoque para articular de manera fluida los niveles micro y macro en contextos institucionales frágiles. Las resistencias encontradas en Argentina y Colombia a vincular las narrativas con métricas cuantitativas estrictas reflejan la fricción entre la pretensión pospositivista del modelo anglosajón y las tradiciones hermenéuticas locales, que desconfían de los reduccionismos metodológicos.

En definitiva, la consolidación teórica de estos hallazgos sugiere que el NPF en América Latina se debate en una encrucijada estructural: su expansión cuantitativa confirma su atractivo como lenguaje analítico de superficie, pero la precariedad de las comunidades de práctica y la apropiación nominal frenan su estabilización como paradigma autónomo. Comprender esta tensión a través de la articulación entre nuestros datos empíricos y los supuestos teóricos iniciales permite repensar cómo los marcos globales se hibridan y se subordinan en las periferias académicas, abriendo la puerta a futuras agendas de investigación sobre las dinámicas de producción y validación del conocimiento en el Sur Global.

Conclusiones

A modo de respuesta a la pregunta de investigación y al objetivo general planteados, el estudio sugiere que la difusión teórica y metodológica del enfoque narrativo de políticas públicas (NPF) en Argentina, Brasil, Colombia y México (1990–2023) no ha seguido un camino lineal ni homogéneo. En este marco, la hipótesis inicial queda parcialmente matizada: si bien la institucionalización formal del enfoque en las comunidades académicas genera un crecimiento sostenido en el número de publicaciones, este incremento cuantitativo no garantiza una consolidación paradigmática homogénea.

En primer lugar, respecto a la repercusión teórica, los hallazgos señalan que Brasil se consolidó como pionero desde los años noventa, mientras que en el ámbito hispanohablante

operó un eje de transferencia selectiva en el que la academia mexicana se vinculó con tradiciones antropológicas y cualitativas de Colombia y Argentina, evidenciando una hibridación crítica que cuestiona los modelos tradicionales de transferencia lineal.

En segundo lugar, en cuanto a las repercusiones metodológicas y los niveles de análisis, las trayectorias nacionales exponen una tensión estructural: la concentración casi exclusiva en el nivel meso se focaliza en las creencias profundas (*deep beliefs*) y en la dinámica del conflicto, revelando un cuello de botella para articular los hallazgos cualitativos con métricas empíricas robustas. Esta asimetría se ve acentuada por fenómenos de apropiación nominal—donde el marco opera como un recurso retórico de legitimación formal—, lo que frena su incidencia efectiva en la praxis estatal.

En tercer lugar, al identificar las limitaciones contextuales y culturales, se evidencia que barreras como la polarización política, la sospecha epistemológica ante los formalismos anglosajones y la precariedad de las comunidades de práctica fracturan la relación directa entre difusión formal y aplicación rigurosa.

Finalmente, en atención al objetivo de proponer lineamientos superadores, se advierte la necesidad imperiosa de fomentar redes de lectura cruzada regional que fortalezcan el rigor técnico y sinceren la aplicación del marco frente a las inercias burocráticas. En definitiva, este recorrido demuestra que los marcos globales sufren transformaciones profundas al insertarse en el Sur Global, abriendo un campo ineludible para repensar las dinámicas de validación científica en la administración pública latinoamericana.

Referencias

- Amador Salomão, P. E., & Oliveira Santos, A. T. (2025). Evolução e desafios na avaliação científica: Da classificação de periódicos à qualidade intrínseca dos artigos. *Remunon*, 1(1), 1–18. <https://doi.org/10.61164/rnm.v1i1.3481>
- Bacchi, C., Avellaneda, N., O'Malley, P., Haidar, V., & Vargas, M. (2019). *Gubernamentalidad jurídica, o de cómo podría abordarse la (problemática) presencia de la ley en la reflexión sobre la práctica de gobierno*. RIUNNE. <http://repositorio.unne.edu.ar/handle/123456789/30568>
- Bellomo, S., & Oszlak, O. (2020). *Desafíos de la administración pública en el contexto de la Revolución 4.0*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2021). All you need is a network: The rise of interpretive public administration. *Public Administration*, 100, 149–160.

- Brand Finance. (2023). *Global Soft Power Index 2023: The soft power of perception* (Informe n.º 2023). <https://brandfinance.com/insights/global-soft-power-index-2023>
- Cairney, P. (2024). *Understanding public policy: Theories and issues* (3rd ed.). Red Globe Press/Bloomsbury Academic.
- Cano Blandón, L. F. (2014). La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Papel Político*, 19(2), 435–458.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2023: La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo*. Naciones Unidas.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2024). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (5th ed.). SAGE Publications.
- Dudley, G., Parsons, W., Radaelli, C., & Sabatier, P. (2000). Symposium: Theories of the policy process. *Journal of European Public Policy*, 7(1), 122–140.
- Durnová, A., & Weible, C. M. (2020). Tempest in a teapot? Toward new collaborations between mainstream policy process studies and interpretive policy studies. *Policy Sciences*.
- Esquivel Grados, J. (2025). Saturación de la información: Tamaño de muestra según diseños de investigación cualitativa. *EDUTECH REVIEW. International Education Technologies Review*, 10(1), 1–9. <https://doi.org/10.62701/revedutech.v10.5460>
- Estévez, A. M., & Páez Arenas, A. (2020). *El Enfoque Narrativo de Políticas Públicas*. Cuadernos del INAP, 37. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/70>
- Estévez, A., & Cifarelli, M. (2025). Evolution of the Narrative Approach to Public Policy in Latin America: The cases of Argentina, Brazil and Mexico (1990–2022). In L. Sechi & C. N. Cruz Rubio (Eds.), *Handbook of public policy in Latin America*. Edward Elgar Publishing.
- Flick, U. (Ed.). (2025). *The SAGE handbook of qualitative research quality*. SAGE Publications.
- Frankfort-Nachmias, C., & Nachmias, D. (2015). *Research methods in the social sciences* (7th ed.). Worth Publishers.
- García, A. J. G., & Tuesta, Y. N. (2025). La tercera misión universitaria hacia la transferencia de conocimiento, la innovación, el emprendimiento y el desarrollo sostenible: Una revisión sistemática de la literatura. *Revista de Administração de Empresas*, 65(3), e2024-0218.
- Geertz, C. (1994). Géneros confusos: La reconfiguración del pensamiento social. En C. Geertz, *Conocimiento local: Ensayos sobre la interpretación de las culturas* (pp. 31–49). Paidós. (Obra original publicada en 1983)

- Gläser, J. (2023). The circulation of incorrect information. In *Routledge handbook of academic knowledge circulation* (pp. 111–121). Routledge.
- Gläser, J., Laudel, G., & Whitley, R. (2026). Innovations in the sciences, social sciences, and humanities. In *Handbook of innovation: Perspectives from the social sciences* (pp. 1–20). Springer Nature Switzerland.
- Gutiérrez-Ruiz, J. A., & Ríos, S. (2022). El enfoque neoinstitucionalista de la política pública en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 42(1), 171–192.
- Hernández, F. I. G., & Escobar L.-Dellamary, L. (2025, 23 de marzo). *La paradoja de la normalización lingüística: Igualando la abstracción con la observación empírica en el discurso intercultural*. SocArXiv. https://doi.org/10.31235/osf.io/8wr2s_v1
- Hirsch, J. E. (2005). An index to quantify an individual's scientific research output. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 102(46), 16569–16572.
- Jones, M. D., et al. (2022). Conducting Narrative Policy Framework research from theory to methods. In C. M. Weible & S. Workman (Eds.), *Methods of the policy process*. Routledge.
- Lijterman, E., & Minteguiaga, A. (2023). *La capacidad estatal de protección social durante la pandemia en Argentina: Heredades e innovaciones* (Estudio de trabajo 65). ASET.
- Lindquist, E., & Roe, E. (2023, 27 de junio). *Theorizing narratives and policymaking: How far have we come? Where might we go?* [Presentación en congreso]. ICPP6, Toronto, Canadá.
- López Segrera, F. (2016). *Brasil: De potencia emergente a la crisis*. CLACSO.
- López Vélez, B. E. (2025). La entrevista: Arte y técnica. En I. C. Ángel-Urbe, L. M. Cano Vásquez, & A. Uribe Zapata (Comps.), *Investigación educativa, una fundamentación metódica y metodológica: Énfasis en ambientes de aprendizaje mediados por TIC de la Maestría en Educación UPB* (1.^a ed., pp. 214–229). Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.
- Majone, G. (1989). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Trujillo, M. T. (2024). ¿Revelar, velar o develar?: La anonimización por niveles en las entrevistas cualitativas. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 20(39), 92–101. <https://doi.org/10.46530/cf.vi39/cnfns.n39.p92-101>
- Nova-Laverde, M., Rojas-Chávez, M., & Ramírez-Vanegas, Y. V. (2019). Análisis de narrativas sobre el desarrollo: «Seguridad alimentaria» y «soberanía alimentaria» en Colombia y Bolivia. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, 28.
- Ocampo, J. A. (2015). Performance and challenges of the Colombian economy. In B. Bagley & J. D. Rosen (Eds.), *Colombia's political economy at the outset of the twenty-first century: From Uribe*

- to *Santos and beyond* (pp. 3–31). Lexington Books.
- Oquist, P. (2020). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Biblioteca Abierta de Sociología.
- Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial. INAP.
- Otero, J. P. (2018). Narratives and public policies: An analysis of the Conectar Igualdad Program in Argentina. *Saberes y Prácticas: Revista de Filosofía y Educación*, 1(2), 25–36.
- Pierce, J., Siddiki, S., Jones, M. D., Schumacher, K., Pattison, A., & Peterson, H. (2014). Social construction and policy design: A review of past applications. *Policy Studies Journal*. <https://doi.org/10.1111/psj.12040>
- Ríos, M., & Salazar, M. (2022). Narratives and public policies: An analysis of the National Program for the Prevention of Violence against Women in Mexico. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 27(101), 253–282.
- Roman-Acosta, D., Paz Enrique, L. E., & Barón Velandia, B. (2025). Actitudes poco éticas en la investigación científica: Hegemonía del factor de impacto y comportamientos asociados. *Journal of Scientific Metrics and Evaluation*, 3(1), 86–106. <https://doi.org/10.69821/JoSME.v3i1.11>
- Roth Deubel, A. N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Digiprint Editores.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2014). *Theories of the policy process* (3rd ed.). Westview Press.
- Schwab, K. (2018). La cuarta revolución industrial. Foro Económico Mundial.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2014). Introducing the Narrative Policy Framework. In M. D. Jones, E. A. Shanahan, & M. K. McBeth (Eds.), *The science of stories: Applications of the Narrative Policy Framework*. Palgrave Macmillan.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., & Radaelli, C. M. (2018). The Narrative Policy Framework. In C. M. Weible & P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (4th ed., pp. 173–213). Routledge.
- Sordo, J. (2024). Prácticas de publicación y trayectorias formativas internacionalizadas de científicos sociales en una región mexicana. *CONfinés de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 20(38), 119–143. <https://doi.org/10.46530/cf.vi38/cnfns.n38.p119-143>
- Urtusástegui Navarro, P., Ríos González, A., & Salazar López, J. (2022). Narratives and public policies: An analysis of the National Physical Culture and Sports Program in Mexico. *Mexican Journal of Educational Research*, 28(105), 221–248.
- Velastegui-Hernández, R., Miranda-López, X., Hernández-Chérrez, E., & Salazar-Tobar, M. (2025). Uso de herramientas tecnológicas para análisis de textos académicos. *593 Digital Publisher CEIT*, 10(Extra 1-2), 248–267.

- Waltman, L. (2016). A review of the literature on citation impact indicators. *Journal of Informetrics*, 10(3), 851–879.
- Weible, C. M. (Ed.). (2023). *Theories of the policy process* (5th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003308201>
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121–140.
- Yin, R. K. (2016). *Qualitative research from start to finish* (2nd ed.). Guilford Press..

Acerca de la autora

Ph. D. Marcela H. Cifarelli

Doctora en Ciencias Económicas con mención en Administración Pública, politóloga y socióloga (UBA), distinguida con la Mención Académica de Honor de la UBA. Es directora ejecutiva de Cifarelli Global Consulting e investigadora del Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Su labor docente se desarrolla en el grado y el posgrado de la UBA y de la Universidad Torcuato Di Tella. Cuenta con publicaciones en editoriales internacionales de referencia y una vasta trayectoria como evaluadora académica y miembro de jurados de tesis.

Cómo citar este artículo:

Cifarelli, M. (2026). El enfoque narrativo de políticas públicas: entre el empirismo del mainstream y la deconstrucción local. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 211-231. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a790>



Imágenes de políticas y dinámicas de atención en la política de paz colombiana

Policy Images and Attention Dynamics in Colombian Peace Policy

Imagens de políticas e dinâmicas de atenção na política de paz colombiana

Recibido: 23/07/2026 - Aceptado: 03/09/2026

Steven Silva Salazar

EARTH University

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0003-1424-3719)

[org/0000-0003-1424-3719](https://orcid.org/0000-0003-1424-3719)

silvasalazarsteven@gmail.com

Tipología del artículo: investigación.

Resumen

Este artículo analiza la transformación de la paz como idea de política pública en Colombia a partir de discursos presidenciales emitidos entre 1998 y 2021. Desde el enfoque de policy dynamics y la teoría del equilibrio interrumpido, se examina cómo las imágenes políticas que estructuran la atención pública se configuran y se reconfiguran a lo largo del tiempo. Metodológicamente, se desarrolla un análisis relacional del discurso asistido por ATLAS.ti, orientado a reconstruir las conexiones entre códigos, ideas e imágenes políticas. Los resultados muestran que el cambio en la política de paz no responde a una sustitución lineal entre la solución militar y la paz negociada, sino a una transformación gradual y conflictiva de las relaciones que definen el conflicto armado como un problema público. Se identifican tres configuraciones principales: concentración securitaria, reconfiguración relacional y paz negociada, además de una dinámica de fragmentación en el posacuerdo. Se concluye que las imágenes de política operan como estructuras relacionales

dinámicas, cuya transformación permite comprender mejor los cambios en la atención y en la construcción pública de la paz.

Palabras clave: imágenes de política, dinámicas de atención, equilibrio interrumpido, establecimiento de agenda, política de paz.

Abstract

This article analyzes the transformation of peace as a public policy idea in Colombia through presidential discourses produced between 1998 and 2021. Drawing on the policy dynamics approach and punctuated equilibrium theory, it examines how policy images that structure public attention are configured and reconfigured over time. Methodologically, the study develops a relational discourse analysis supported by ATLAS.ti to reconstruct the connections among codes, policy ideas, and policy images. The findings show that change in peace policy cannot be understood as a linear substitution between military solutions and negotiated peace, but rather as a gradual and contested transformation of the relationships that define armed conflict as a public problem. The article identifies three main configurations: securitarian concentration, relational reconfiguration, and negotiated peace, alongside a dynamic of fragmentation in the post-agreement period. The article concludes that policy images operate as dynamic relational structures whose transformation better explains changes in attention and the public construction of peace.

Keywords: policy images, attention dynamics, punctuated equilibrium, agenda-setting, peace policy.

Resumo

Este artigo analisa a transformação da paz como ideia de política pública na Colômbia a partir de discursos presidenciais produzidos entre 1998 e 2021. Com base na abordagem das policy dynamics e na teoria do equilíbrio pontuado, examina-se como as imagens de política que estruturam a atenção pública são configuradas e reconfiguradas ao longo do tempo. Metodologicamente, desenvolve-se uma análise relacional do discurso apoiada pelo ATLAS.ti, orientada à reconstrução das conexões entre códigos, ideias e imagens de política. Os resultados mostram que a mudança na política de paz não pode ser compreendida como uma substituição linear entre a solução militar e a paz negociada, mas como uma transformação gradual e conflituosa das relações que definem o conflito armado como problema público. Identificam-se três configurações principais: concentração securitária,

reconfiguração relacional e paz negociada, além de uma dinâmica de fragmentação no pós-acordo. Conclui-se que as imagens de política operam como estruturas relacionais dinâmicas cuja transformação permite compreender melhor as mudanças na atenção e na construção pública da paz.

Palavras-chave: imagens de política; dinâmicas de atenção; equilíbrio pontuado; agenda-setting; política de paz.

Introducción

El estudio de las políticas públicas en América Latina ha puesto de relieve la necesidad de avanzar hacia enfoques analíticos capaces de captar la complejidad, la inestabilidad y la contingencia que caracterizan los procesos de formulación e implementación en la región. Lejos de responder a trayectorias lineales o a secuencias ordenadas de toma de decisiones, las políticas públicas latinoamericanas suelen desarrollarse en contextos marcados por alta conflictividad, incertidumbre institucional y disputas persistentes sobre la definición misma de los problemas públicos.

A pesar de su centralidad en la agenda política durante varias décadas, la paz no ha operado como un concepto estable ni como un objetivo unívoco, sino como una categoría en permanente disputa, construida a partir de distintas formas de interpretar el conflicto armado y de los medios legítimos para su transformación. La coexistencia de enfoques como la solución militar y la paz negociada evidencia que no se trata de una transición lineal entre modelos de política, sino de un proceso caracterizado por la competencia entre distintas imágenes de política.

El caso colombiano se inscribe en un conflicto armado interno de más de cinco décadas, caracterizado por la participación de guerrillas, grupos paramilitares, fuerzas estatales y otros actores armados, así como por sus profundas consecuencias humanitarias y territoriales. La Comisión de la Verdad estimó que 450.664 personas perdieron la vida a causa del conflicto armado entre 1985 y 2018 y que cerca del 80 % de las personas fallecidas fueron civiles (Comisión de la Verdad, 2022). A ello se suma la magnitud del desplazamiento forzado: al 31 de diciembre de 2025, 7.210.702 personas continuaban viviendo en situación de desplazamiento interno por conflicto y violencia, mientras que el Registro Único de Víctimas acumulaba 8.947.758 personas incluidas por eventos de desplazamiento forzado (IDMC, 2026). Esta trayectoria adquirió especial relevancia con las negociaciones entre el Gobier-

no nacional y las FARC-EP, iniciadas formalmente en 2012 y culminadas con la firma del Acuerdo Final en 2016, proceso que modificó las prioridades, los instrumentos y los marcos mediante los cuales el Gobierno interpretó el problema de la paz y convirtió el caso colombiano en un escenario particularmente pertinente para examinar las transformaciones de las imágenes de política y las dinámicas de atención gubernamental.

Este artículo parte de la premisa de que el cambio en las políticas públicas no se produce principalmente mediante la sustitución de ideas o temas, sino a través de la reconfiguración de las relaciones que estructuran el significado de los problemas en la agenda pública. En este sentido, la paz se analiza como una idea política cuya forma, contenido y centralidad dependen de la dinámica de interacción entre actores, discursos e instituciones.

Para abordar este problema, el artículo se inscribe en el enfoque de *policy dynamics*, particularmente en la tradición del equilibrio interrumpido, que ha mostrado cómo la política pública se caracteriza por patrones de estabilidad interrumpidos por episodios de cambio asociados a la redistribución de la atención (Baumgartner & Jones, 1993; True et al., 2007). Sin embargo, tal como se ha señalado en desarrollos recientes en América Latina, este enfoque ha privilegiado el análisis cuantitativo de la atención, dejando relativamente subexplorados los procesos cualitativos de construcción de significado que subyacen a dichas dinámicas (Vieira Silva, 2020).

En el contexto colombiano, avances como el Colombian Political Agendas Project han permitido analizar la distribución de la atención presidencial y legislativa en distintos ámbitos de la política, aportando evidencia relevante sobre cómo el sistema político prioriza determinados temas (Vieira Silva & del Cid Castro, 2020). No obstante, estos estudios se han centrado en la medición agregada de la atención, sin profundizar en cómo las imágenes de política que estructuran dicha atención se construyen, se transforman y se disputan en el discurso político.

Este artículo desarrolla un enfoque analítico orientado a reconstruir la estructura relacional del discurso presidencial entre 1998 y 2021, utilizando herramientas de análisis cualitativo asistido por software (ATLAS.ti) y una estrategia analítica inspirada en la teoría fundamentada. A diferencia de aproximaciones centradas exclusivamente en la frecuencia o en la distribución temática, el análisis se orienta a reconstruir la estructura relacional del discurso, identificando cómo distintos códigos se articulan para configurar imágenes de política y cómo estas cambian a lo largo del tiempo.

El argumento central sostiene que el cambio en la política de paz en Colombia no se explica únicamente por variaciones en la atención, sino también por la reconfiguración de las relaciones semánticas que definen el conflicto y delimitan las soluciones legítimas. Este proceso se manifiesta en la transición desde una estructura discursiva altamente concentrada en torno a la seguridad hacia configuraciones más complejas, en las que emergen nuevas categorías como víctimas, justicia transicional y negociación, sin que las estructuras previas desaparezcan por completo.

Desde este enfoque, el artículo aporta tres contribuciones. En primer lugar, propone una conceptualización de las imágenes de política como configuraciones relacionales dinámicas, que amplía su tratamiento tradicional como representaciones discursivas relativamente estáticas. En segundo lugar, integra el enfoque de las dinámicas de políticas, la teoría del equilibrio puntuado y el análisis cualitativo asistido por *software* para examinar la transformación de las imágenes de política a partir de sus relaciones internas y no únicamente de la frecuencia de categorías o temas. En tercer lugar, aporta evidencia empírica a partir del caso colombiano para comprender la relación entre la reconfiguración de las imágenes de política y las dinámicas de atención gubernamental en contextos de cambio institucional y de conflicto prolongado.

En este contexto, el objetivo del artículo es analizar la reconfiguración de las imágenes de política que estructuran la política de paz en Colombia y explicar sus implicaciones para las dinámicas de atención gubernamental mediante un análisis relacional de los discursos presidenciales producidos entre 1998 y 2021. En consecuencia, la investigación responde a la siguiente pregunta: ¿Cómo la reconfiguración de las imágenes de política, entendidas como configuraciones relacionales dinámicas, contribuye a explicar las dinámicas de atención a la política de paz en Colombia entre 1998 y 2021?

Marco teórico

Atención, agenda y procesamiento de información en políticas públicas

El estudio de la formación de agendas en políticas públicas se ha consolidado como un campo central para comprender cómo los gobiernos priorizan problemas, asignan recursos y estructuran su acción (Baumgartner & Jones, 2005; Jones & Baumgartner, 2005; Zahariadis, 2025). El establecimiento de agenda puede entenderse como el proceso mediante el cual determinados problemas logran captar y mantener la atención de los actores gubernamenta-

les y políticos (Kingdon, 1995; Zahariadis, 2025). Estudios recientes han destacado que las dinámicas de agenda deben analizarse como procesos de competencia por la atención, en los que múltiples actores interactúan y buscan influir sobre las prioridades del sistema político (Gilardi et al., 2022).

Desde esta perspectiva, los gobiernos no responden de manera proporcional a la información disponible, sino que operan bajo lógicas de procesamiento selectivo, caracterizadas por períodos de estabilidad en la atención seguidos de cambios abruptos en la priorización de problemas (Jones & Baumgartner, 2005). Esta dinámica se vincula directamente con la capacidad limitada de las instituciones para absorber señales del entorno y traducirlas en decisiones, lo que implica que la agenda pública es el resultado de procesos de filtrado, acumulación y redistribución de atención.

En el caso colombiano, estos supuestos han sido operacionalizados empíricamente a través del Proyecto de Agendas Políticas de Colombia (COL-PAP), el cual permite reconstruir la dinámica de la atención presidencial a partir de distintos indicadores de acción pública. Este enfoque ha mostrado que la atención no solo se distribuye entre temas, sino también entre instrumentos, en función de las estructuras de oportunidad que estos ofrecen, así como de las condiciones políticas e institucionales en las que operan los gobiernos (Vieira Silva & del Cid Castro, 2020).

Dinámicas de agenda y enfoque de *policy dynamics*

El enfoque de *policy dynamics* amplía el análisis de la agenda al incorporar la interacción entre la atención, las decisiones y las instituciones a lo largo del tiempo (Baumgartner et al., 2019). Este enfoque parte del supuesto de que las políticas públicas no evolucionan de manera lineal, sino a través de procesos dinámicos en los que múltiples actores compiten por posicionar problemas, definir interpretaciones y movilizar respuestas institucionales.

Dentro de esta perspectiva, la agenda se concibe como un espacio limitado en el que los temas compiten por la atención, lo que implica que la inclusión de un problema necesariamente desplaza a otros. Este carácter competitivo introduce una lógica de *trade-offs* en la acción gubernamental, en la que la priorización de ciertos asuntos responde tanto a presiones externas como a decisiones estratégicas internas. En esta misma línea, Fernández-i-Marín et al. (2022) advierten que los subsistemas de política no deben analizarse como ámbitos aislados, pues los cambios en la atención dedicada a un subsistema pueden incidir indirectamente en otros debido a las limitaciones cognitivas y organizacionales del sistema político.

Aplicado al caso colombiano, este enfoque permite comprender cómo la atención presidencial se redistribuye entre distintos sectores y cómo dicha redistribución se articula con el uso diferencial de instrumentos de política pública. De manera complementaria, estudios recientes en América Latina han mostrado que la distribución de la atención gubernamental también puede observarse mediante instrumentos presupuestarios. En el caso brasileño, Brasil et al. (2023) evidencian que la asignación del presupuesto federal entre sectores mantiene un patrón predominantemente incremental, aunque interrumpido por puntuaciones asociadas a factores institucionales y coyunturales. Estos hallazgos refuerzan la utilidad de los enfoques centrados en la atención para analizar las dinámicas de cambio en las políticas públicas. En particular, sugieren que la asignación de atención no solo responde a la relevancia de los temas, sino también a las posibilidades de acción que ofrecen los instrumentos disponibles, lo que refuerza la idea de una racionalidad estratégica en la gestión de la agenda (Vieira Silva & del Cid Castro, 2020).

Equilibrio interrumpido y cambio en la agenda de políticas

La teoría del equilibrio interrumpido (Punctuated Equilibrium Theory, PET) proporciona un marco analítico robusto para explicar la dinámica no lineal de la agenda pública (Baumgartner & Jones, 2005; Vieira Silva, 2020). De acuerdo con esta perspectiva, los sistemas de políticas públicas tienden a permanecer en estados de estabilidad debido a mecanismos institucionales y cognitivos que limitan la atención a nuevas señales. Sin embargo, cuando estas señales se acumulan o alcanzan una intensidad suficiente, se producen cambios abruptos en la agenda. Desarrollos recientes han insistido en que esta perspectiva resulta particularmente útil para analizar escenarios de crisis, en tanto los gobiernos enfrentan una sobrecarga de información, demandas simultáneas y restricciones institucionales para procesar todos los problemas con la misma intensidad (Baumgartner & Chaqués Bonafont, 2025).

Estos cambios —o “puntuaciones”— reflejan momentos en los que las instituciones reconfiguran su atención y prioridades, generando desplazamientos significativos en los temas abordados y en las respuestas de política pública. En este proceso, las ideas y las imágenes de política desempeñan un papel central, ya que configuran la forma en que los interpretan los problemas y legitiman determinadas soluciones (Hall, 1993).

Las imágenes de política constituyen representaciones simplificadas de la realidad que permiten interpretar los problemas públicos, atribuir responsabilidades y legitimar determinadas alternativas de acción. Estas imágenes condensan información compleja en marcos

interpretativos accesibles para actores políticos y ciudadanos, facilitando la movilización de la atención y del apoyo en torno a determinados asuntos. Investigaciones recientes han profundizado en esta relación entre imágenes y atención al mostrar que las imágenes de política también operan como recursos narrativos mediante los cuales los actores políticos organizan la comprensión de los problemas públicos y orientan la atención hacia determinadas interpretaciones de la realidad. Peterson (2023), al analizar discursos presidenciales sobre política ambiental, muestra que las imágenes políticas cumplen una función central en la construcción narrativa de los problemas y en la legitimación de los cursos de acción gubernamentales.

En el contexto colombiano, la evidencia empírica muestra que la atención presidencial presenta patrones consistentes con estos supuestos, caracterizados por concentrarse en ciertos temas y por presentar variaciones temporales asociadas a cambios políticos, institucionales y contextuales. Estos patrones pueden interpretarse como resultado de procesos de procesamiento desproporcionado de la información, en los que los gobiernos alternan entre períodos de estabilidad y ajustes significativos en su agenda (Vieira Silva & del Cid Castro, 2020).

Construcción del problema público, implementación y no linealidad de la acción pública

La configuración de un problema público no es un proceso automático ni se deriva directamente de su existencia empírica, sino que resulta de dinámicas de construcción social y política. La literatura sobre la formación de agenda ha mostrado que los problemas adquieren relevancia pública cuando son definidos, interpretados y posicionados como asuntos susceptibles de intervención estatal (Cobb & Elder, 1972; Rochefort & Cobb, 1994).

En este proceso, las imágenes de política funcionan como marcos interpretativos que organizan la comprensión del problema, delimitan sus causas y orientan las soluciones consideradas legítimas. Estas imágenes no son estáticas, sino que se construyen, se disputan y se transforman a través de la interacción entre actores, discursos e instituciones.

Este carácter dinámico se extiende a la implementación de las políticas públicas. Lejos de constituir una fase posterior y subordinada al diseño, la implementación representa un espacio de interacción en el que las decisiones se reinterpretan, se negocian y se adaptan. La literatura ha mostrado que existe una brecha entre el diseño y los resultados de las políticas —*brecha de implementación*—, lo que evidencia las limitaciones de los enfoques lineales (Pressman & Wildavsky, 1998; Roth-Deubel, 2014; Sabatier, 1986).

En este sentido, la implementación implica la participación de múltiples actores y la aparición de factores imprevistos que obligan a ajustar continuamente las decisiones iniciales. Como se ha señalado, este proceso introduce márgenes de incertidumbre y discrecionalidad que transforman el contenido de la política en su ejecución (Cano Blandón, 2020). En consecuencia, la acción pública adquiere un carácter inherentemente no lineal, en el que las decisiones son objeto de reinterpretación constante. Esta condición de no linealidad resulta especialmente relevante para el análisis de las imágenes de política, pues implica que las interpretaciones que orientan la acción pública tampoco permanecen invariables, sino que se reorganizan a medida que cambian los actores, las condiciones institucionales y las alternativas consideradas legítimas. De este modo, la implementación no constituye un momento separado de las dinámicas de atención, sino un espacio en el que las imágenes de política pueden reproducirse, disputarse o reconfigurarse.

Articulación analítica: atención, ideas, imágenes e instrumentos

A partir de los enfoques anteriores, este artículo propone una articulación analítica que integra tres dimensiones del proceso de agenda: a) las dinámicas de atención gubernamental, b) las ideas de política que orientan la interpretación de los problemas y c) las imágenes de política mediante las cuales dichas interpretaciones se organizan, se estabilizan y se disputan.

En esta perspectiva, la dinámica de la agenda no puede comprenderse únicamente a partir de la frecuencia de los temas, sino que requiere analizar la interacción entre la atención y la interpretación. Esto implica considerar no solo qué problemas adquieren visibilidad, sino también cómo las ideas e imágenes políticas organizan su significado y delimitan las alternativas consideradas legítimas, en un contexto caracterizado por restricciones cognitivas, institucionales y políticas.

En línea con la evidencia empírica disponible para el caso colombiano, este enfoque reconoce que la agenda presidencial se configura a partir de la interacción entre temas e instrumentos, lo que introduce una dimensión estratégica en la asignación de la atención gubernamental (Vieira Silva & del Cid Castro, 2020). En consecuencia, el cambio en la agenda de paz puede interpretarse no como una simple sustitución entre enfoques, sino como una reconfiguración de las relaciones entre categorías e ideas que estructuran las imágenes de política mediante las cuales se define el conflicto y se delimitan las alternativas de acción pública.

Esta articulación constituye el fundamento analítico del presente estudio. En este marco, el discurso se asume como un espacio privilegiado para observar estas dinámicas, en tanto condensa las interpretaciones que estructuran la atención y orientan la acción pública. A partir de esta premisa, el artículo se orienta a reconstruir la estructura relacional del discurso presidencial y a explicar cómo las transformaciones en las imágenes de la política inciden en la dinámica de la agenda de paz en Colombia.

Metodología

Diseño analítico

El artículo adopta un diseño cualitativo, apoyado en herramientas de análisis asistido por software, orientado a reconstruir la dinámica de cambio en las imágenes de política que han estructurado la comprensión de la paz en Colombia. A diferencia de aproximaciones centradas exclusivamente en la medición agregada de la atención, el análisis se enfoca en la **organización relacional del discurso**, entendiendo que el significado político emerge de la forma en que distintas categorías se articulan entre sí.

Este enfoque se inscribe en una estrategia analítica que combina el estudio de la dinámica de políticas (*policy dynamics*) con una aproximación interpretativa al discurso, lo que permite examinar no solo qué temas se priorizan, sino también **cómo se definen, se conectan y se transforman a lo largo del tiempo**.

Corpus y delimitación temporal

El análisis se basa en un corpus de discursos presidenciales producidos en Colombia entre 1998 y 2021, que abarca cuatro administraciones: Andrés Pastrana, Álvaro Uribe Vélez, Juan Manuel Santos e Iván Duque Márquez. Esta delimitación permite observar un arco de largo plazo en el que coexisten y se transforman distintas formas de conceptualizar la paz, incluyendo procesos de negociación, estrategias de seguridad, la implementación del acuerdo y reconfiguraciones posteriores.

La selección de discursos presidenciales responde a su centralidad en la definición de la agenda pública, en tanto constituyen un espacio privilegiado para la construcción, estabilización y disputa de imágenes de política. En estos discursos se condensan interpretaciones oficiales del conflicto, así como las justificaciones de las estrategias adoptadas por el Estado.

Tabla 1. Discursos presidenciales usados en el análisis

Administración	Período	Número de discursos	Criterio de selección
Andrés Pastrana Arango	1998–2002	4	Posesión presidencial, instalación de la mesa de diálogo, instalación del Congreso y conmemoración de acuerdos de paz
Álvaro Uribe Vélez (I)	2002–2006	3	Posesión presidencial e instalación del Congreso
Álvaro Uribe Vélez (II)	2006–2010	7	Posesión presidencial, alocuciones sobre seguridad, instalación del Congreso y discursos sobre Justicia y Paz
Juan Manuel Santos (I)	2010–2014	6	Posesión presidencial, alocuciones sobre el conflicto e instalación del Congreso
Juan Manuel Santos (II)	2014–2018	7	Posesión presidencial, firma del Acuerdo Final, plebiscito, JEP e instalación del Congreso
Iván Duque Márquez	2018–2022	5	Posesión presidencial, política de seguridad, paz con legalidad e instalación del Congreso
Total		32 discursos	

Nota. *Elaboración propia.*

El corpus estuvo conformado por 32 discursos presidenciales, seleccionados mediante un muestreo teórico e intencional. Se privilegiaron las intervenciones públicas con mayor capacidad para expresar la posición oficial del Ejecutivo frente a la paz y al conflicto armado, incluyendo discursos de posesión, alocuciones presidenciales, intervenciones asociadas a hitos del proceso de paz y, en especial, los discursos de instalación de las sesiones ordinarias del Congreso de la República. Estos últimos fueron incorporados de manera sistemática porque, históricamente, constituyen el principal escenario institucional en el que los presidentes presentan la agenda legislativa y de gobierno, exponen las prioridades del Ejecutivo y comunican sus orientaciones de política pública para el período correspondiente. En todos los gobiernos analizados, estos discursos incluyeron referencias explícitas a la paz, al conflicto armado o a los procesos de negociación, lo que los convierte en una fuente privilegiada para examinar la evolución de las imágenes políticas sobre la paz. La combinación de estos tipos de intervenciones permitió reconstruir longitudinalmente los cambios y continuidades en la comprensión presidencial de la paz entre 1998 y 2021. La tabla 1 resume la composición del corpus documental, mientras que el anexo 1 presenta la relación completa de los discursos analizados.

Estrategia de análisis y codificación

El análisis se desarrolló mediante codificación asistida con ATLAS.ti 24, siguiendo una lógica iterativa inspirada en la teoría fundamentada. Esta aproximación permitió identificar ca-

tegorías relevantes a partir del material empírico, al tiempo que se articulaban con conceptos provenientes del marco teórico, particularmente en lo relativo a ideas de política, imágenes y dinámica de la atención.

La codificación no se orientó únicamente a clasificar contenidos, sino también a identificar patrones de articulación entre categorías. En este sentido, el interés analítico se desplazó hacia la reconstrucción de **configuraciones de significado**, observando cómo ciertos códigos adquieren centralidad, se conectan con otros y configuran estructuras relativamente estables o inestables dentro del discurso. La centralidad se entiende aquí en sentido analítico y relacional, como la capacidad observable de determinadas categorías para articular múltiples asociaciones dentro de las configuraciones discursivas, y no como una medida formal de centralidad derivada del análisis cuantitativo de redes.

A partir de las redes generadas en ATLAS.ti se elaboraron visualizaciones analíticas destinadas a facilitar la interpretación de las configuraciones identificadas. Estas visualizaciones no modifican la estructura empírica derivada del proceso de codificación, sino que reorganizan gráficamente la información para hacer visibles los patrones de asociación, persistencia y cambio entre categorías. En las configuraciones de concentración securitaria y paz negociada se conservaron las relaciones entre códigos y discursos presentes en las redes originales, simplificando su disposición gráfica para mejorar la legibilidad. En el caso de la red general, dada la densidad de relaciones derivada del corpus en su totalidad, la información se reorganizó en una matriz longitudinal que permite observar la presencia de los códigos en los discursos de cada administración presidencial y comparar su persistencia, incorporación y desplazamiento a lo largo del período analizado. Las redes originales exportadas de ATLAS.ti se incluyen en los anexos con el propósito de preservar la trazabilidad entre las visualizaciones presentadas en el cuerpo del artículo y la evidencia empírica producida durante el análisis.

Construcción de códigos y articulación entre ideas e imágenes de política

El proceso de codificación se desarrolló mediante una estrategia iterativa inspirada en la teoría fundamentada (Charmaz, 2006; Sebeelo, 2022), orientada a identificar, organizar y relacionar categorías relevantes en el discurso presidencial sobre la paz en Colombia. Esta aproximación permitió trabajar de manera simultánea con categorías emergentes del material empírico y con conceptos derivados del marco teórico.

A diferencia de enfoques centrados exclusivamente en la clasificación temática, el sistema de codificación se estructuró a partir de la articulación de tres niveles analíticos: **códigos**

empíricos, ideas de política e imágenes de política. En este sentido, los códigos no fueron tratados como unidades descriptivas aisladas, sino como nodos que permiten reconstruir configuraciones de significado en el discurso.

En el nivel conceptual, el análisis se organizó en torno a dos ideas políticas centrales: la solución militar y la paz negociada. Estas ideas funcionan como principios estructurantes que orientan la interpretación del conflicto armado y delimitan los marcos de acción pública. En el nivel empírico, dichas ideas se expresan a través de un conjunto de categorías discursivas —codificadas en ATLAS.ti— que, al articularse entre sí, configuran imágenes de política específicas.

El sistema de códigos incluye categorías como seguridad, terrorismo, fuerzas armadas, narcotráfico, solución militar, proceso de paz, acuerdo de paz, justicia transicional, víctimas, verdad, reparación, *derechos humanos*, *reinserción*, *Estado*, *legalidad* y *participación democrática*, entre otras. *Estas categorías fueron construidas mediante una combinación de codificación analítica (definida a partir del marco conceptual) y codificación abierta (emergente durante el análisis), lo que permitió capturar tanto estructuras preexistentes como nuevas asociaciones presentes en el discurso.*

De manera sintética, la relación entre códigos, ideas e imágenes de política puede representarse así:

Tabla 2. Articulación entre ideas de política, códigos de ATLAS.ti, imágenes de política y evidencias discursivas

Idea de política	Códigos asociados (ATLAS.ti)	Imagen de política	Ejemplo de evidencia empírica
Solución militar	Seguridad, terrorismo, fuerzas armadas, narcotráfico, operación militar, solución militar	Conflicto como amenaza al orden estatal y problema de seguridad	“Retomar el lazo unificador de la ley, la autoridad democrática, la libertad y la justicia social” (Uribe Vélez, 2002).
Paz negociada	Proceso de paz, acuerdo de paz, mesa de negociación, justicia transicional, víctimas, verdad, reparación, reinserción	Conflicto como problema político susceptible de transformación institucional	“...se acordaron el propósito, la agenda y las reglas de juego de un proceso...” (Santos Calderón, 2012).
Articulación estatal	Estado, legalidad, presidente, participación democrática	Marco institucional que organiza y reconfigura las anteriores	“¿Por qué utilizo el término paz con legalidad? Porque esa ha sido la política de gobierno” (Duque Márquez, 2019).

Esta articulación permite entender que las imágenes de política no corresponden a categorías individuales, sino a configuraciones relacionales que emergen de la conexión entre

códigos. En consecuencia, el análisis no se orienta a medir la presencia aislada de cada categoría, sino a reconstruir la forma en que su articulación configura estructuras de significado diferenciadas.

Desde esta perspectiva, la codificación no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para identificar patrones de asociación, niveles de centralidad y ejes de reconfiguración dentro del discurso. Esto permite observar el cambio en políticas públicas no solo como variación en la atención, sino como transformación en la estructura relacional que organiza el significado del problema.

Articulación con el enfoque de *policy dynamics*

La estrategia metodológica adoptada permite complementar los desarrollos del *policy dynamics approach*, en particular su énfasis en la distribución de la atención. Mientras que gran parte de la literatura ha operado con mediciones agregadas de temas, este artículo propone un desplazamiento hacia el análisis de la **estructura interna de dicha atención**, entendida como una red de significados.

En términos operativos, el estudio no mide la atención gubernamental como una distribución cuantitativa de frecuencias entre temas, sino que examina su estructura cualitativa a partir de las relaciones mediante las cuales determinados problemas, interpretaciones y alternativas adquieren centralidad en el discurso presidencial. Por tanto, las dinámicas de atención se observan aquí a través de los cambios en la configuración relacional de las imágenes de política y no como una medición agregada de la proporción de atención asignada a cada tema. Esta distinción permite complementar, antes que sustituir, las aproximaciones cuantitativas desarrolladas por el Comparative Agendas Project.

En este sentido, el enfoque adoptado responde a la necesidad, señalada en la literatura reciente, de fortalecer los análisis cualitativos en la teoría del equilibrio interrumpido, particularmente en contextos como el latinoamericano, donde los procesos de política pública se caracterizan por altos niveles de complejidad e inestabilidad (Vieira Silva, 2020).

Alcances y limitaciones

El enfoque adoptado permite ofrecer una comprensión detallada de los procesos de construcción y transformación de las imágenes políticas en el discurso presidencial. Sin embargo, su alcance se circunscribe a este tipo de fuente, lo que implica que no captura directamente

otras dimensiones del proceso de política, como la negociación interinstitucional, la implementación territorial o la acción de actores no estatales.

No obstante, lejos de constituir una limitación en sentido estricto, esta delimitación responde a la intención de analizar un nivel específico del proceso de política pública: aquel en el que se definen, se estabilizan y se disputan las interpretaciones del problema. En este sentido, el análisis del discurso presidencial ofrece una ventana privilegiada para comprender la dinámica de la agenda pública y sus transformaciones a lo largo del tiempo.

Resultados

Reconfiguración de la estructura discursiva de la paz

El análisis de los discursos presidenciales permite identificar que la transformación de la paz como idea de política pública no se expresa como una sustitución progresiva entre contenidos discursivos, sino como una reconfiguración de las relaciones que organizan el significado del conflicto armado. El cambio no radica únicamente en que determinados términos aumenten o disminuyan su presencia, sino en la forma en que estos se conectan, adquieren centralidad y producen configuraciones diferenciadas de sentido.

A partir del análisis relacional asistido por ATLAS.ti se identificaron tres estructuras empíricas principales: la asociada a la solución militar, la correspondiente al conjunto general de códigos y la asociada a la paz negociada. Para facilitar su interpretación, estas estructuras se presentan mediante visualizaciones analíticas adaptadas a las características de cada configuración: representaciones relacionales para la solución militar y la paz negociada, y una matriz longitudinal para la estructura general del sistema de códigos. Su lectura conjunta permite reconstruir el desplazamiento desde una estructura concentrada en torno a la seguridad hacia una configuración progresivamente más compleja y policéntrica, en la que la paz se articula con categorías jurídicas, institucionales y normativas.

Las configuraciones identificadas corresponden a las articulaciones entre códigos, ideas e imágenes de política presentadas en la tabla 2, lo que permite vincular directamente el sistema de codificación con los patrones observados en las redes discursivas y observar empíricamente cómo la reconfiguración de las relaciones entre categorías se traduce en transformaciones de las imágenes de política.

En consecuencia, los resultados se organizan en torno a tres configuraciones analíticas: concentración securitaria, reconfiguración relacional y paz negociada. La fragmentación del posacuerdo no se presenta como una cuarta figura independiente, ya que no existe una red específica exportada para esa fase; se interpreta, más bien, como una propiedad emergente de la red general y de la persistencia simultánea de categorías asociadas a la seguridad, la legalidad, la paz y la negociación.

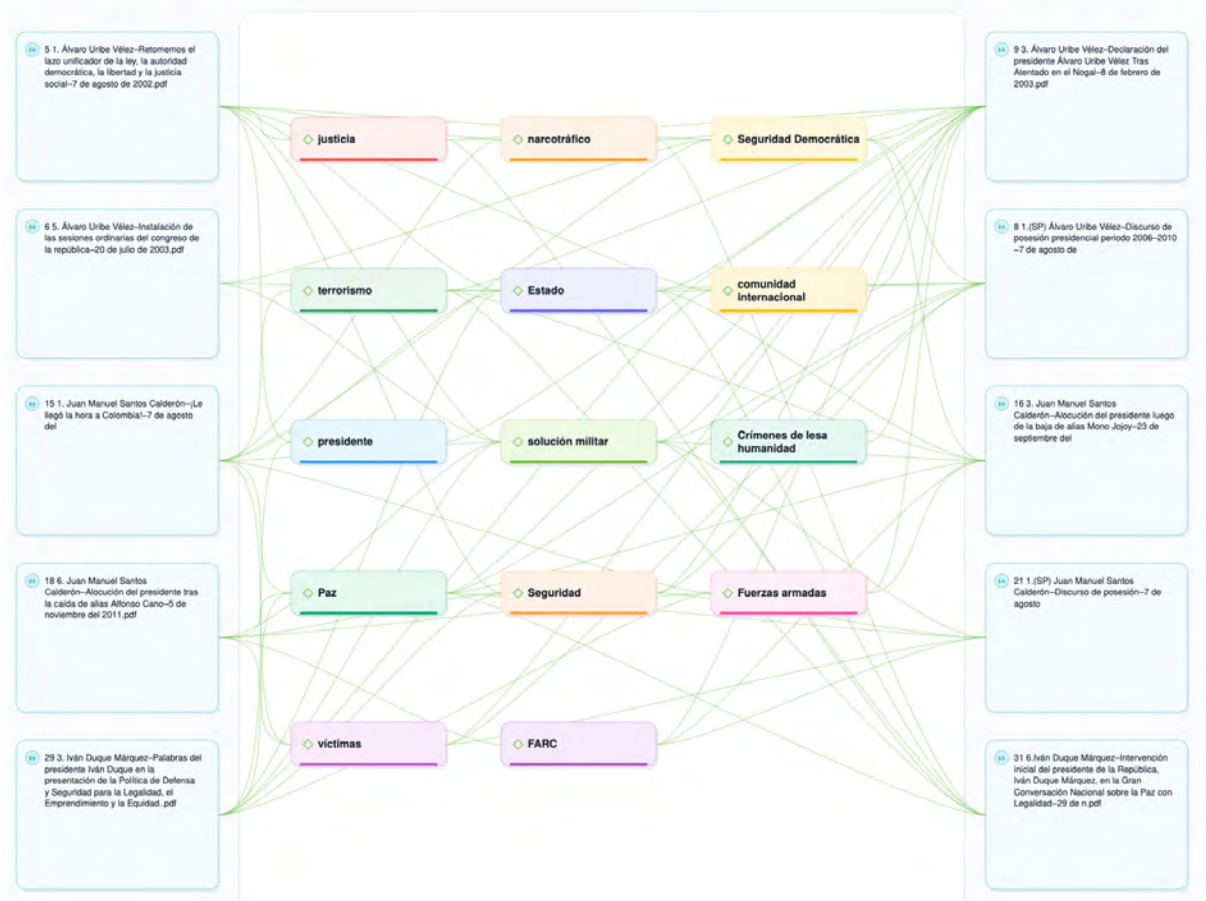
Concentración securitaria: la solución militar como imagen dominante

Esta configuración caracteriza predominantemente los discursos presidenciales producidos durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002–2010), aunque algunos de sus elementos ya aparecen de manera incipiente en el período de Andrés Pastrana (1998–2002). La concentración de categorías asociadas a la seguridad, la autoridad y el terrorismo constituye el rasgo dominante de esta etapa.

La primera configuración corresponde a la red discursiva de la solución militar. En esta estructura, el discurso se organiza en torno a un conjunto de categorías asociadas a la seguridad, el control estatal y la confrontación armada. Categorías como **seguridad**, Estado, terrorismo, fuerzas armadas, FARC, narcotráfico y solución militar se articulan en una red relativamente concentrada, en la que la comprensión del conflicto se estructura principalmente como un problema de amenaza, orden público y autoridad estatal.

En esta configuración, la paz no aparece como una categoría autónoma con capacidad para organizar el sistema discursivo, sino como un elemento subordinado a la lógica securitaria. Su significado depende de su conexión con la neutralización del enemigo, la recuperación del control territorial y la afirmación de la autoridad del Estado. La imagen política dominante no define la paz como negociación, sino como resultado esperado de una estrategia de seguridad.

Figura 1. Configuración 1: Estructura relacional de la concentración securitaria



Fuente: imagen optimizada; elaboración propia con base en el análisis en ATLAS.ti.

La estructura representada en la figura 1 permite observar un patrón de centralización semántica: la definición del conflicto está dominada por categorías que remiten a la amenaza, la fuerza, la criminalidad y la preservación del orden. La red original exportada de ATLAS.ti, a partir de la cual se elaboró esta visualización, se presenta en el anexo 2. En términos de imágenes de política, esto configura un predominio interpretativo de la dimensión securitaria, en el que el conflicto armado se procesa principalmente como un problema de seguridad y las alternativas legitimadas se concentran en la acción militar, el fortalecimiento institucional y la defensa del Estado.

Esta configuración también se manifiesta en el plano discursivo. En el discurso de posesión presidencial de 2002, Álvaro Uribe Vélez definió como propósito de su gobierno “retomar el lazo unificador de la ley, la autoridad democrática, la libertad y la justicia social” (Uribe Vé-

lez, 2002), condensando una imagen de política en la que la recuperación del orden estatal constituye la condición para alcanzar la paz y garantizar el ejercicio de los demás derechos.

Reconfiguración relacional: coexistencia y ampliación de la red discursiva

La segunda configuración emerge durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010–2014), cuando la imagen de la política comienza a reorganizarse en torno a categorías vinculadas a la negociación política y a la terminación del conflicto. Más que sustituir por completo la configuración anterior, este periodo incorpora nuevos nodos y relaciones que amplían la estructura discursiva existente.

Esta configuración corresponde a la red general de **todos los códigos**. A diferencia de la red de solución militar, esta visualización permite observar un sistema discursivo más amplio, en el que coexisten categorías provenientes de diferentes imágenes de la política. En esta red aparecen simultáneamente códigos asociados a la seguridad, la paz negociada, la implementación, la legalidad, la reparación, las víctimas, la justicia transicional y la participación democrática.

Esta red no debe interpretarse como una simple acumulación de códigos, sino como evidencia de una fase de reconfiguración relacional. Su relevancia radica en que muestra cómo categorías antes periféricas comienzan a conectarse con nodos centrales del discurso, ampliando el campo semántico desde el cual se interpreta el conflicto. La presencia simultánea de seguridad, solución militar, **paz**, paz negociada, **acuerdo de paz**, **proceso de paz**, **víctimas**, **justicia transicional**, **legalidad**, **Estado** y **participación democrática** evidencia que el sistema discursivo deja de organizarse exclusivamente en torno a una imagen securitaria.

Esta ampliación del campo semántico también puede observarse en el tránsito hacia la negociación política. Al anunciar el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto, el presidente Juan Manuel Santos afirmó que “en ellas se construyó una visión compartida del fin del conflicto y se acordaron el propósito, la agenda y las reglas de juego de un proceso que debe ser serio, digno, realista y eficaz” (Santos Calderón, 2012). El énfasis ya no recae exclusivamente en la derrota militar del adversario, sino en la construcción de un marco institucional para la terminación negociada del conflicto.

Figura 2. Configuración 2: reconfiguración relacional de la red discursiva

Andrés Pastrana (1998–2002)

Matriz de relaciones entre códigos y discursos - 4 discursos - 17 códigos - 42 relaciones.
Cada punto verde representa una relación registrada en la red original de ATLAS.ti.

CÓDIGOS	DISCURSOS	D1	D2	D3	D4
presidente		●	●	●	
comunidad internacional		●	●	●	
réditos de la paz		●			●
Estado		●	●	●	
Seguridad		●	●	●	
FARC			●	●	●
agenda de paz		●	●	●	
justicia			●	●	●
paz negociada		●	●	●	●
Fuerzas armadas			●	●	●
Paz		●	●	●	●
mesa de negociación			●	●	
Procedimiento excepcional			●	●	●
proceso de paz		●	●	●	●
victimas			●	●	
Participación Democrática				●	●
Derechos Humanos				●	

CLAVE DE DISCURSOS

D1.1. Andrés Pastrana Arango: Una Colombia en paz 7 de agosto de 1998. posesión.pdf

D2.3. Andrés Pastrana Arango: Camino hacia la paz 7 de enero de 1999

D3.4. Andrés Pastrana Arango: Nuestro horizonte es el cambio, nuestro futuro es la esperanza 20 de julio de 1999

D4.8. Andrés Pastrana Arango: Positiva del señor presidente de la República, Doctor Andrés Pastrana Arango, en la conmemoración de los diez años de la firma de los Acuerdos de P.

Álvaro Uribe (2002–2010)

Matriz de relaciones entre códigos y discursos - 10 discursos - 20 códigos - 69 relaciones.
Cada punto verde representa una relación registrada en la red original de ATLAS.ti.

CÓDIGOS	DISCURSOS	D6	D7	D8	D9	D10	D11	D12	D13	D14
Crímenes de lesa humanidad		●	●	●	●	●		●		
Seguridad Democrática		●	●	●	●	●		●		
solución militar		●	●	●	●	●		●		
presidente		●	●	●	●	●		●		
comunidad internacional		●	●	●	●	●		●		
narco tráfico		●	●	●	●	●		●		
réditos de la paz		●	●	●	●	●		●		
Estado		●	●	●	●	●		●		
terrorismo		●	●	●	●	●		●		
Seguridad		●	●	●	●	●		●		●
FARC		●	●	●	●	●	●	●	●	●
justicia		●	●	●	●	●		●		●
paz negociada		●	●	●	●	●		●		●
Fuerzas armadas		●	●	●	●	●		●		●
Paz		●	●	●	●	●		●		●
Procedimiento excepcional		●	●	●	●	●		●		●
proceso de paz		●	●	●	●	●		●		●
victimas		●	●	●	●	●		●		●
Derechos Humanos		●	●	●	●	●		●		●
Secuestro		●	●	●	●	●		●		●

CLAVE DE DISCURSOS

D6.1. Álvaro Uribe Vélez: Retomamos el viaje unificador de la ley, la autoridad democrática, la libertad y la justicia social 7 de agosto de 2002

D6.5. Álvaro Uribe Vélez: Instalación de las sesiones ordinarias del Congreso de la República 20 de julio de 2003

D7.10. Álvaro Uribe Vélez: Instalación de las sesiones ordinarias del nuevo Congreso de la República 2008-2010 20 de julio de 2008

D8.1 (SP). Álvaro Uribe Vélez: Discurso de posesión presidencial periodo 2008 -2010. 7 de agosto de

D9.5. Álvaro Uribe Vélez: Declaración del presidente Álvaro Uribe Vélez. Firmado en el Niguel 8 de febrero de 2003.

D10.3 (SP). Álvaro Uribe Vélez: Palabras del presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, en la ceremonia de instalación del Congreso 20 de julio de

D11.5 (SP). Álvaro Uribe Vélez: Allocución del Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, por el mes de Ingrid Betancourt y otras 14 personas 2

D12.6 (SP). Álvaro Uribe Vélez: Palabras del presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, en la instalación del Congreso 20 de julio de 2008. 8

D13.7. Álvaro Uribe Vélez: Clausura de la jornada de reflexión nacional. Constitución, justicia y paz frente al proyecto de Ley Justicia y Paz 2 de

D14.10 (SP). Álvaro Uribe Vélez: Palabras del presidente de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez, durante la instalación del honorable Congreso de

Juan Manuel Santos (2010–2018)

Matriz de relaciones entre códigos y discursos - 13 discursos - 32 códigos - 149 relaciones
Cada punto verde representa una relación registrada en la red original de ATLAS.ti.

CÓDIGOS	DISCURSOS	D16	D17	D18	D19	D20	D21	D22	D23	D24	D25	D26	D27
Crímenes de lesa humanidad													
Seguridad Democrática													
solución militar													
presidente													
comunidad internacional													
narcotráfico													
réditos de la paz													
Estado													
Violencia													
terrorismo													
Operación militar													
Seguridad													
FARC													
construcción de paz													
agenda de paz													
justicia													
paz negociada													
Fuerzas armadas													
Paz													
mesa de negociación													
Acuerdo de paz													
Procedimiento excepcional													
proceso de paz													
víctimas													
Participación Democrática													
Derechos Humanos													
Verdad													
Reinserción													
justicia transicional													
reparación													
Secuestro													
desmovilización													

CLAVE DE DISCURSOS

D16.1 (DP) Juan Manuel Santos Calderón: ¿Le llegó la hora a Colombia? 7 de agosto de 2010

D16.3 (DP) Juan Manuel Santos Calderón: Asunción del presidente luego de la baja de alfonso Moreno y el 23 de septiembre del 2010

D17.5 (DP) Juan Manuel Santos Calderón: Palabras del presidente en la instalación de la Legación del Congreso de la República 2011 2012 2013 julio del 2011

D18.4 (DP) Juan Manuel Santos Calderón: Asunción del presidente tras la caída de alfonso Moreno 6 de noviembre del 2011

D18.7 (DP) Juan Manuel Santos Calderón: Asunción del presidente en la república tras el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto 4 de septiembre, 3

D20.10 (DP) Juan Manuel Santos Calderón: Unión por un país en paz 20 de julio del 2014

D21.1 (DP) Juan Manuel Santos Calderón: Discurso de posesión 7 de agosto de 2015

D22.2 (DP) Juan Manuel Santos Calderón: Unión por una nueva Colombia 29 de julio

D23.4 (DP) Juan Manuel Santos Calderón: Palabras del presidente en el acto de firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto con las FARC 26 de 9

D24.5 (DP) Juan Manuel Santos Calderón: Palabras del presidente luego de conocer los resultados del plebiscito por la paz 2 de octubre

D25.6 (DP) Juan Manuel Santos Calderón: Intervención del presidente en el acto de la firma del nuevo acuerdo de paz con las FARC 24 de noviembre

D26.7 (DP) Juan Manuel Santos Calderón: Asunción del presidente de la república, Juan Manuel Santos Calderón sobre la Jurisdicción

D27.10 (DP) Juan Manuel Santos Calderón: Hoy que cambia la paz que está naciendo, Palabras del presidente en la instalación de la legación del 2011

Iván Duque (2018–2022)

Matriz de relaciones entre códigos y discursos - 5 discursos - 25 códigos - 55 relaciones
Cada punto verde representa una relación registrada en la red original de ATLAS.ti.

CÓDIGOS	DISCURSOS	D28	D29	D30	D31	D32
solución militar						
presidente						
comunidad internacional						
narcotráfico						
Estado						
Violencia						
terrorismo						
Bacrim						
Seguridad						
construcción de paz						
justicia						
Fuerzas armadas						
Paz						
Acuerdo de paz						
Procedimiento excepcional						
proceso de paz						
víctimas						
Participación Democrática						
Derechos Humanos						
Verdad						
Reinserción						
reparación						
Legalidad						
Secuestro						
desmovilización						

CLAVE DE DISCURSOS

D28.1 (DP) Iván Duque Márquez: El Pacto por Colombia Discurso de Posesión del presidente de la República Iván Duque Márquez 7 de agosto

D29.3 (DP) Iván Duque Márquez: Palabras del presidente Iván Duque en la presentación de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad.

D30.3 (DP) Iván Duque Márquez: Discurso del presidente de la República, Iván Duque Márquez, durante la conmemoración de los 200 años de la batalla de Boyacá - Boyacá

D31.5 (DP) Iván Duque Márquez: Intervención inicial del presidente de la República, Iván Duque Márquez, en la Gran Conversación Nacional sobre la Paz con Legalidad 29 de 9

D32.8 (DP) Iván Duque Márquez: COLOMBIA NO SE DETIENE 20 de julio de 2021

Nota. Imagen optimizada de elaboración propia con base en el análisis realizado en ATLAS.ti.

La figura 2 permite observar longitudinalmente esta reconfiguración mediante la distribución de los códigos en los discursos de las distintas administraciones presidenciales. La comparación muestra que el cambio no opera mediante la sustitución inmediata de un repertorio discursivo por otro. Las categorías asociadas a la seguridad, el Estado, las fuerzas armadas y la solución militar persisten a lo largo del periodo, mientras que otras vinculadas con el proceso de paz, la paz negociada, las víctimas, la justicia transicional, la reparación y el acuerdo de paz adquieren presencia y se articulan progresivamente con las anteriores. La visualización permite, por tanto, identificar no solo la incorporación de nuevos códigos, sino también la persistencia y la recombinação de categorías procedentes de configuraciones previas. La red general original de ATLAS.ti, de la cual se deriva esta representación longitudinal, se presenta íntegramente en el anexo 3.

Este patrón permite interpretar el cambio como una reconfiguración relacional de la imagen de la política. La solución militar no desaparece, pero pierde su exclusividad interpretativa; al mismo tiempo, la paz negociada no emerge como una imagen completamente independiente, sino articulada con categorías jurídicas, institucionales y normativas que amplían el campo semántico desde el cual se define el conflicto. La comparación entre administraciones muestra así una zona de coexistencia y disputa en la que diferentes categorías permanecen, establecen nuevas conexiones o modifican su posición dentro del discurso presidencial. En este sentido, la transformación de la política de paz se expresa menos como el reemplazo de una imagen por otra que como la reorganización de las relaciones a través de las cuales determinadas interpretaciones adquieren o pierden centralidad.

Paz negociada: configuración policéntrica de la idea de paz

Esta configuración alcanza su mayor consolidación durante el segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014–2018). En este periodo, la firma e implementación inicial del Acuerdo Final reorganizan la estructura relacional del discurso presidencial y convierten la paz negociada en el principal eje articulador de la agenda gubernamental.

La tercera configuración corresponde a la red discursiva de la **paz negociada**. En esta red, la paz adquiere una posición más articuladora y se conecta con categorías que remiten a la negociación, la institucionalidad, la justicia, la reparación y el reconocimiento de las víctimas. A diferencia de la red securitaria, aquí el conflicto ya no se define principalmente como una amenaza militar, sino como un problema político susceptible de transformación mediante acuerdos, mecanismos transicionales y construcción institucional.

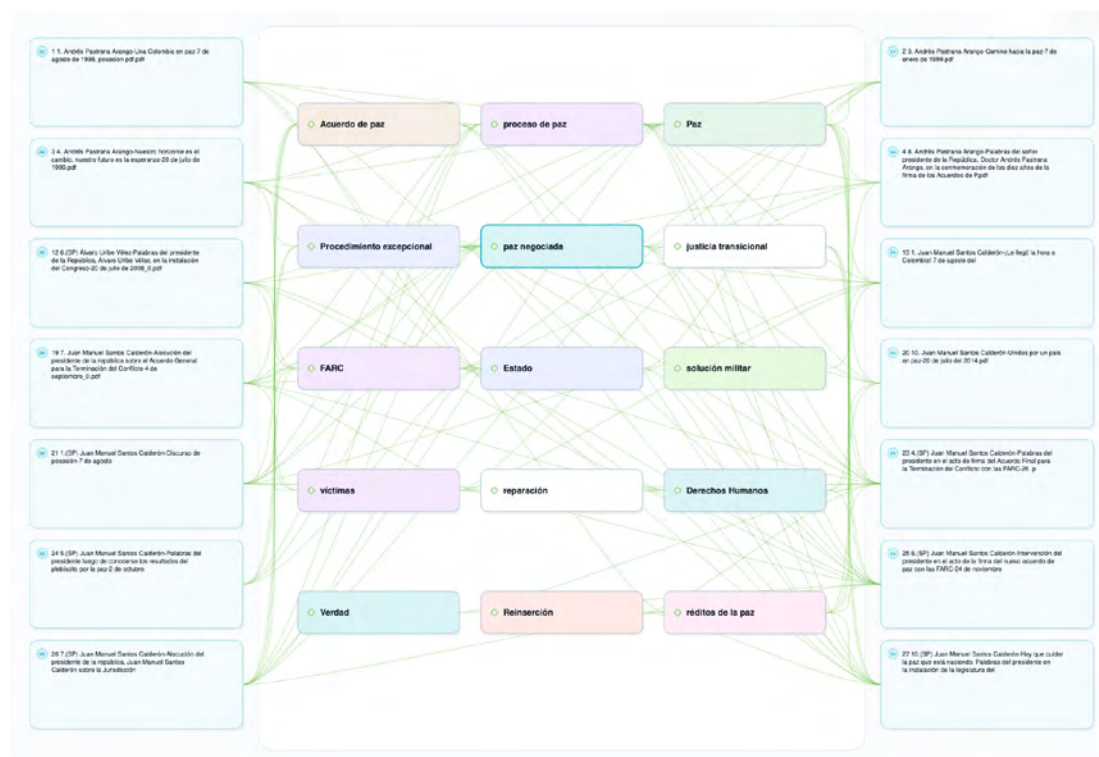
La consolidación de esta imagen puede apreciarse en el discurso presidencial de posesión de 2014, cuando Juan Manuel Santos señaló que “Firmamos el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto, que estableció la estructura y la agenda del proceso, y no nos hemos desviado ni un solo minuto de esa hoja de ruta” (Santos Calderón, 2014). La paz deja de presentarse únicamente como un objetivo político y pasa a estructurarse en torno a un proceso institucional con reglas, procedimientos y mecanismos específicos de implementación.

En esta configuración, categorías como **paz**, paz negociada, proceso de paz, **acuerdo de paz**, **justicia transicional**, **víctimas**, **verdad**, reparación, **derechos humanos**, reinserción y Estado adquieren relevancia como elementos de una imagen de política más compleja. La paz deja de ser un resultado subordinado a la seguridad y se convierte en un eje desde el cual se reorganizan los sentidos del conflicto.

La figura 3 muestra una estructura menos concentrada y más distribuida que la de la solución militar. La red original exportada de ATLAS.ti, a partir de la cual se elaboró esta visualización, se presenta en el anexo 4. En lugar de un único núcleo dominante, la estructura se organiza en torno a varios centros de articulación: paz, proceso de paz, acuerdo de paz y justicia transicional. Esto sugiere que la paz negociada no funciona como una categoría aislada, sino como una imagen de política compuesta por múltiples relaciones que conectan dimensiones normativas, jurídicas, institucionales y políticas.

Sin embargo, esta configuración tampoco implica la desaparición completa de la estructura previa. La presencia de categorías como **FARC** y **solución militar** en la red de paz negociada indica que la nueva imagen se construye en relación con categorías heredadas del encuadramiento securitario. Por ello, el cambio debe entenderse como una rearticulación: la paz negociada reorganiza el sistema discursivo, pero lo hace incorporando elementos de la estructura anterior.

Figura 3. Configuración 3: estructura relacional de la paz negociada



Fuente: imágenes optimizadas: elaboración propia con base en análisis en Atlas.ti.

Fragmentación y persistencia de imágenes en competencia

La última configuración corresponde principalmente al período presidencial de Iván Duque Márquez (2018–2022). En esta etapa no desaparecen las imágenes construidas durante el proceso de paz; por el contrario, coexisten y compiten con nuevas interpretaciones asociadas a la legalidad, la seguridad y la estabilización territorial, lo que configura un patrón de fragmentación discursiva.

Aunque el análisis cuenta con tres redes empíricas principales, los resultados también permiten identificar una dinámica de fragmentación asociada al período posterior a la firma del Acuerdo Final. Esta fragmentación no se presenta como una cuarta red independiente, sino como una propiedad observable en la coexistencia de categorías que remiten simultáneamente a la paz, la seguridad, la legalidad y la implementación.

En este sentido, la fragmentación puede interpretarse como expresión de la ausencia de una consolidación plena de la paz negociada como imagen dominante. La red general muestra

que categorías como **legalidad, seguridad, paz, acuerdo de paz, víctimas, Estado y solución militar** continúan coexistiendo en el sistema discursivo. Esto evidencia que el **posacuerdo no estabiliza una única imagen de política, sino que abre un escenario de competencia entre distintas formas de interpretar el conflicto y sus efectos institucionales.**

La coexistencia de imágenes también resulta evidente durante el gobierno de Iván Duque. Aunque mantiene el reconocimiento de la implementación del Acuerdo, este se reinterpreta a través de una nueva narrativa institucional. En la presentación de la política gubernamental afirmó: “¿Por qué utilizo el término paz con legalidad? Porque esa ha sido la política de Gobierno” (Duque Márquez, 2019), desplazando el énfasis desde la negociación hacia la legalidad, la estabilización territorial y el fortalecimiento institucional.

Por esta razón, no se incluye una cuarta figura. La fragmentación se analiza a partir de la lectura combinada de las figuras 2 y 3: la primera muestra la coexistencia ampliada de códigos en la red general, mientras que la segunda evidencia que incluso la paz negociada conserva conexiones con categorías provenientes de imágenes previas. Esta decisión mantiene la coherencia empírica del artículo y evita presentar una visualización que no corresponda a una red exportada de ATLAS.ti.

Los resultados muestran que la transformación de la paz como idea de política pública no se explica por una sustitución lineal entre la solución militar y la paz negociada. El cambio se produce mediante reconfiguraciones sucesivas de la red discursiva: primero, una concentración securitaria; luego, una ampliación relacional del sistema de códigos; y, finalmente, una configuración policéntrica de la paz negociada que no elimina por completo las imágenes previas. Esta dinámica confirma que las imágenes de política operan como estructuras relacionales inestables, sujetas a la concentración, la rearticulación y la competencia.

Discusión

El cambio de política como reconfiguración estructural del significado

Los resultados permiten replantear el análisis del cambio en la política de paz en Colombia desde una perspectiva distinta de los enfoques lineales o secuenciales. Lejos de evidenciar una transición progresiva entre modelos de política, el análisis muestra que el cambio se produce mediante la **reconfiguración de la estructura relacional que organiza el significado del conflicto armado.**



Este hallazgo implica un desplazamiento analítico relevante. El cambio no se reduce a la sustitución de contenidos discursivos ni a la incorporación de nuevos temas en la agenda, sino que ocurre cuando se transforman las relaciones entre las categorías que definen el problema y delimitan las soluciones legítimas. En este sentido, la dinámica observada no corresponde a un tránsito entre estados claramente diferenciados, sino a un proceso de reorganización interna del sistema discursivo.

Esta interpretación permite ampliar los desarrollos del enfoque de *policy dynamics*, en particular en lo relativo a la distribución de la atención. Si bien la literatura ha mostrado que la atención se redistribuye entre temas a lo largo del tiempo (Baumgartner & Jones, 1993; True, Jones, & Baumgartner, 2007), los resultados sugieren que el análisis de estas dinámicas puede enriquecerse al considerar también las transformaciones en las estructuras de significado que sostienen la atención. Esto permite reinterpretar la disputa entre imágenes políticas no como una competencia entre marcos aislados, sino como una reconfiguración de las relaciones que estructuran el significado del conflicto.

Imágenes de política como estructuras relacionales dinámicas

El análisis empírico permite avanzar en la conceptualización de las imágenes de la política. En lugar de tratarlas como marcos estáticos o representaciones discursivas discretas, los resultados muestran que operan como **estructuras relacionales cuya estabilidad depende de la manera en que las categorías se articulan dentro del sistema**.

Los resultados sugieren que una imagen de política adquiere predominio cuando determinadas categorías logran organizar de manera recurrente las asociaciones mediante las cuales el problema se interpreta y las alternativas de acción se delimitan. El predominio de una imagen no depende, por tanto, de la presencia aislada o de la frecuencia de una categoría, sino de su capacidad para articularse con otras dentro de una configuración relativamente coherente de significado. Este patrón resulta particularmente visible en la configuración securitaria, donde las categorías asociadas a la seguridad, la autoridad estatal y la confrontación armada estructuran de manera consistente la interpretación del conflicto.

Esta configuración se expresa de manera explícita en los discursos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez, en los que el conflicto se presenta como un problema cuya solución depende del restablecimiento de la autoridad estatal. En su discurso de posesión afirmó que era necesario “retomar el lazo unificador de la ley, la autoridad democrática, la libertad y la justicia

social” (Uribe Vélez, 2002), ubicando la seguridad como condición para el ejercicio de los demás derechos.

Sin embargo, esta estabilidad es contingente. La emergencia de nuevas asociaciones introduce tensiones en la estructura existente, redistribuye la centralidad y abre espacio para configuraciones alternativas. En este sentido, las imágenes de política no se sustituyen de inmediato, sino que **coexisten, se superponen y compiten dentro de la red discursiva**.

Esta perspectiva permite integrar los desarrollos clásicos sobre *policy images* con enfoques relacionales del análisis del discurso, mostrando que el cambio no radica únicamente en la aparición de nuevas representaciones, sino en la transformación de la red de relaciones que las hace posibles.

Aportes al enfoque de *policy dynamics*

Los hallazgos del artículo contribuyen al desarrollo del enfoque de *policy dynamics* en dos sentidos. En primer lugar, complementan los análisis centrados en la medición de la atención al proponer una aproximación que permite examinar la [organización interna de esta](#). En lugar de limitarse a identificar qué temas se priorizan, el análisis muestra cómo estos se articulan y adquieren significado dentro del discurso.

En segundo lugar, el artículo responde a la necesidad, señalada en desarrollos recientes de la teoría del equilibrio interrumpido, de fortalecer los enfoques cualitativos que permitan comprender los mecanismos subyacentes al cambio en políticas públicas (Vieira Silva, 2020). Mientras que gran parte de la literatura ha privilegiado herramientas cuantitativas como el Comparative Agendas Project, este trabajo muestra que el análisis discursivo permite captar dimensiones del cambio que no son observables mediante indicadores agregados.

En el contexto colombiano, estudios como el Colombian Political Agendas Project han aportado evidencia relevante sobre la distribución de la atención presidencial y legislativa (Vieira Silva & del Cid Castro, 2020). No obstante, estos enfoques han tendido a centrarse en la medición de temas, sin abordar cómo las imágenes de política que estructuran dicha atención se construyen y se transforman. Este artículo avanza en esta dirección al complementar el análisis de las dinámicas de atención con la reconstrucción cualitativa de la estructura relacional del discurso, lo que permite examinar no solo qué asuntos adquieren visibilidad, sino también cómo se organizan las interpretaciones mediante las cuales esos asuntos adquieren significado político.

No linealidad, coexistencia y cambio en América Latina

Más allá del caso colombiano, los resultados ofrecen elementos para comprender la dinámica de las políticas públicas en contextos latinoamericanos. La evidencia muestra que el cambio no se produce mediante la sustitución completa de marcos interpretativos, sino a través de procesos de **coexistencia, superposición y reactivación de distintas configuraciones de sentido**.

Este patrón es consistente con los desarrollos que han señalado la naturaleza no lineal de los procesos de política en la región, caracterizados por altos niveles de incertidumbre, multiplicidad de actores y disputas persistentes sobre la definición de los problemas (Vieira Silva, 2020). En este sentido, la fragmentación observada en el posacuerdo no debe interpretarse como una anomalía, sino como una manifestación de la inestabilidad estructural que caracteriza la dinámica de la agenda pública en estos contextos.

Asimismo, esta lectura se articula con enfoques que subrayan el carácter contingente de los procesos de política, particularmente en lo relativo a su implementación, donde las decisiones iniciales son reinterpretadas, negociadas y transformadas en distintos niveles del sistema (Roth-Deubel, 2014). Aunque este artículo se concentra en el nivel discursivo, los resultados sugieren que las reconfiguraciones observadas en la agenda pueden tener implicaciones más amplias en la forma en que las políticas son desarrolladas y ejecutadas.

Implicaciones metodológicas

Finalmente, el artículo aporta una estrategia metodológica que permite integrar el análisis cualitativo en el estudio de la dinámica de políticas públicas. El uso de herramientas de codificación asistida por software, combinado con una lógica analítica orientada a la reconstrucción de relaciones, permite observar el cambio como un proceso estructural y no únicamente como variación en la frecuencia de temas.

Este enfoque no busca sustituir las aproximaciones cuantitativas, sino complementarlas, ofreciendo una vía para explorar dimensiones del cambio que permanecen opacas en análisis agregados. En este sentido, el artículo contribuye a ampliar el repertorio metodológico disponible para el estudio de las políticas públicas en América Latina.

Conclusiones

La pregunta que orientó esta investigación fue: ¿Cómo la reconfiguración de las imágenes de política, entendidas como configuraciones relacionales dinámicas, contribuye a explicar las dinámicas de atención de la política de paz en Colombia entre 1998 y 2021? Los resultados permiten responder que esta contribución radica en que la reconfiguración de las imágenes de política transforma las relaciones entre las categorías que estructuran el significado del problema público, modificando con ello la forma en que se organizan las prioridades y se delimitan las alternativas de acción pública dentro de la agenda gubernamental. En consecuencia, las dinámicas de atención no obedecen únicamente a la incorporación o sustitución de nuevos temas, sino a la reorganización progresiva de las configuraciones relacionales mediante las cuales el conflicto armado, la seguridad, la negociación y la implementación del Acuerdo de Paz adquieren distinta centralidad a lo largo del tiempo. Este hallazgo constituye el principal aporte del estudio: las dinámicas de atención no pueden comprenderse únicamente a partir de los cambios en los temas de la agenda, sino que requieren considerar la reconfiguración de las imágenes de política que organizan el significado de esos temas y redefinen las alternativas consideradas legítimas para la acción pública.

A partir del análisis relacional de los discursos presidenciales, el estudio identificó tres configuraciones principales: una estructura concentrada en torno a la seguridad, una fase de reconfiguración caracterizada por la incorporación de nuevas asociaciones y una fase en la que la paz negociada alcanza su mayor capacidad articuladora, seguida por un escenario de fragmentación en el posacuerdo. Más que etapas cerradas o excluyentes, estas configuraciones muestran formas cambiantes de organizar discursivamente los problemas y alternativas asociados con la política de paz, ofreciendo evidencia para interpretar sus implicaciones sobre las dinámicas de atención gubernamental.

En términos teóricos, el principal aporte consiste en proponer que las imágenes de política deben entenderse como configuraciones relacionales dinámicas y no únicamente como representaciones discursivas relativamente estables. Desde esta perspectiva, la capacidad explicativa de las imágenes no depende exclusivamente de los temas que alcanzan mayor visibilidad, sino de la forma en que las categorías que las componen se articulan, se reorganizan y redefinen el significado de la política pública. En consecuencia, el artículo amplía la literatura sobre *policy images* y fortalece el enfoque de *policy dynamics* al incorporar una dimensión relacional al análisis de la atención, mostrando que la comprensión de sus dinámi-

cas puede enriquecerse mediante el examen de las estructuras de significado que organizan los problemas y sus alternativas de política.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio demuestra el potencial de integrar la codificación cualitativa asistida por ATLAS.ti, la teoría fundamentada y el análisis relacional para reconstruir configuraciones discursivas de política pública. Esta estrategia permite trascender las aproximaciones centradas exclusivamente en la frecuencia de los temas y ofrece herramientas para comprender cómo se producen los procesos de estabilidad, cambio y competencia entre imágenes de política en contextos complejos.

Los hallazgos deben interpretarse considerando los alcances del diseño de investigación. El análisis se concentra en discursos presidenciales y, por tanto, reconstruye las imágenes de política desde un espacio institucional específico de producción de la agenda gubernamental, sin pretender abarcar la totalidad de actores, arenas y discursos que intervienen en la política de paz. Asimismo, el énfasis empírico otorgado al proceso de negociación y al Acuerdo de Paz con las FARC-EP responde a su centralidad en la reconfiguración de la agenda durante el periodo estudiado y no supone desconocer otros procesos de paz ni las imágenes construidas alrededor de ellos. Estas delimitaciones abren una agenda de investigación orientada a contrastar las configuraciones identificadas con otros espacios de producción discursiva, actores e instrumentos de política, así como a examinar si la relación observada entre reconfiguración de imágenes y dinámicas de atención se reproduce en otros sectores y contextos institucionales. Avanzar en esta dirección permitiría evaluar el alcance comparativo de la principal proposición derivada de este estudio: las dinámicas de atención no dependen únicamente de qué temas ingresan, permanecen o salen de la agenda, sino también de cómo se reconfiguran las imágenes de política que organizan su significado y delimitan las alternativas de acción pública.

Anexo 1. Discursos presidenciales

Periodo presidencial	Discurso
Andrés Pastrana Arango 1998–2002	Una Colombia en paz – Discurso de posesión. 7 de agosto de 1998. Bogotá
	Camino hacia la paz. Discurso del presidente Pastrana en la instalación de la mesa de diálogo entre el Gobierno y las FARC. 7 de enero de 1999, San Vicente del Caguán, Caquetá
	Nuestro horizonte es el cambio, nuestro futuro es la esperanza. Instalación del Congreso de la República. 20 de julio de 1999, Bogotá
	Palabras del señor presidente de la República, doctor Andrés Pastrana Arango, en la conmemoración de los diez años de la firma de los Acuerdos de Paz con movimientos armados. 24 de abril de 2000, Bogotá
Álvaro Uribe Vélez 2002–2006	Retomemos el lazo unificador de la ley, la autoridad democrática, la libertad y la justicia social. Posesión como presidente de la República, 7 de agosto de 2002, Bogotá.
	Instalación de las sesiones ordinarias del Congreso de la República. 20 de julio de 2003, Bogotá.
	Instalación de las sesiones ordinarias del nuevo Congreso de la República 2006–2010. 20 de julio de 2006, Bogotá.
Álvaro Uribe Vélez 2006–2010	Discurso de posesión presidencial, periodo 2006–2010. 7 de agosto de 2006, Bogotá, 2006.
	Declaración del presidente Álvaro Uribe Vélez tras atentado en el Club El Nogal. 8 de febrero del 2003, Bogotá.
	Palabras del presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, en la ceremonia de instalación del Congreso. 20 de julio de 2007, Bogotá
	Alocución del presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, por el rescate de Ingrid Betancourt y otras 14 personas, 2 de julio de 2008, Bogotá.
	Palabras del presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, en la instalación del Congreso, 20 de julio de 2008. Bogotá
	Clausura de la jornada de reflexión nacional: Constitución, justicia y paz frente al proyecto de ley Justicia y Paz. 2 de junio de 2005. Bogotá
	Palabras del presidente de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez, durante la instalación del honorable Congreso de la República. 20 de julio de 2010, Bogotá
Juan Manuel Santos 2010–2014	¡Le llegó la hora a Colombia! Discurso de posesión. 7 de agosto de 2010, Bogotá
	Alocución del presidente luego de la baja de alias Mono Jojoy. 23 de septiembre de 2010, Nueva York.
	Palabras del presidente en la instalación de la Legislatura del Congreso de la República 2011–2012. 20 de julio de 2011, Bogotá.
	Alocución del presidente tras la caída de alias Alfonso Cano, 5 de noviembre de 2011, Popayán
	Alocución del presidente de la República sobre el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto. 4 de septiembre de 2012. Bogotá

Periodo presidencial	Discurso
	Unidos por un país en paz: Palabras del presidente en la instalación de la legislatura del Congreso de la República 2014–2015. 20 de julio de 2014, Bogotá
Juan Manuel Santos 2014–2018	Discurso de posesión, 7 de agosto de 2014.
	Unidos por una nueva Colombia: Palabras del presidente en la instalación de la legislatura del Congreso de la República 2015–2016. 20 de julio de 2015, Bogotá.
	Palabras del presidente en el acto de firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto con las FARC. 26 de septiembre de 2016, Cartagena.
	Palabras del presidente luego de conocerse los resultados del plebiscito por la paz. 2 de octubre de 2016, Bogotá.
	Intervención del presidente en el acto de la firma del nuevo acuerdo de paz con las FARC. 24 de noviembre de 2016. Teatro Colón, Bogotá.
	Alocución del presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, sobre la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). 14 de noviembre de 2017, Bogotá
	Hay que cuidar la paz que está naciendo. Palabras del presidente en la instalación de la legislatura del Congreso de la República 2018–2019. 20 de julio de 2018.
Iván Duque 2018–2022	El Pacto por Colombia, discurso de posesión del presidente de la República Iván Duque Márquez. 7 de agosto de 2018, Bogotá
	Palabras del presidente Iván Duque en la presentación de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. 6 de febrero de 2019, Fuerte Militar de Tolemaida, Cundinamarca
	Discurso del presidente de la República, Iván Duque Márquez, durante la conmemoración de los 200 años de la batalla de Boyacá – Bicentenario de la Independencia. 7 de agosto de 2019, Tunja.
	Intervención inicial del presidente de la República, Iván Duque Márquez, en la Gran Conversación Nacional sobre la Paz con Legalidad. 20 de noviembre de 2019, Bogotá
	¡Colombia no se detiene! Discurso del presidente Iván Duque Márquez durante la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso de la República 2021–2022. 20 de julio de 2021, Bogotá.

Referencias

- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2019). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. En P. A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (4th ed., pp. 55–102). Westview Press.
- Baumgartner, F. R., & Chaqués Bonafont, L. (2025). Policymaking in times of crisis. *Journal of European Public Policy*, 33(1), 1–10. <https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2551773>
- Brasil, F. G., Peres, U. D., Machado, G. S., & Garcia, F. J. M. (2023). Brazilian policy agenda: Priorities and changes in the dynamics of attention on the federal budget distribution (2000–2021). *Revista de Administração Pública*, 57(5), 1–29. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220394x>
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*. Sage.
- Cano Blandón, L. F. (2020). La implementación de las sentencias experimentales de la Corte Constitucional: Un marco analítico para el análisis empírico. En J. E. López Rodríguez, O. L. Salamanca, & A.-N. Roth-Deubel (Comps.), *La implementación de políticas públicas y la paz: Reflexiones y estudios de caso en Colombia* (pp. 135–172). Universidad Nacional de Colombia.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1972). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Johns Hopkins University Press.
- Gilardi, F., Gessler, T., Kubli, M., & Müller, S. (2022). Social media and political agenda setting. *Political Communication*, 39(1), 39–60. <https://doi.org/10.1080/10584609.2021.1910390>
- Comisión de la Verdad. (2022). *El informe final en cifras. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. <https://www.comisiondelaverdad.co/el-informe-final-en-cifras>
- Fernández-i-Marín, X., Hurka, S., Knill, C., & Steinebach, Y. (2022). Systemic dynamics of policy change: Overcoming some blind spots of punctuated equilibrium theory. *Policy Studies Journal*, 50(3), 527–552. <https://doi.org/10.1111/psj.12379>
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Internal Displacement Monitoring Centre [IDMC]. (2026, 12 de mayo). *Las cifras que presenta el Informe Global sobre Desplazamiento Interno 2026*. <https://www.internal-displacement.org/news/las-cifras-que-presenta-el-informe-global-sobre-desplazamiento-interno-2026/>



- Jones, B. D. (2001). *Politics and the architecture of choice: Bounded rationality and governance*. University of Chicago Press.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). HarperCollins.
- López Rodríguez, J. E., Salamanca, O. L., & Roth-Deubel, A.-N. (Comps.). (2020). *La implementación de políticas públicas y la paz: Reflexiones y estudios de caso en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Peterson, H. L. (2023). Narrative policy images: Intersecting narrative & attention in presidential stories about the environment. *Policy Studies Journal*, 51(1), 53–77. <https://doi.org/10.1111/psj.12447>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1998). *Implementation* (3rd ed.). University of California Press.
- Rocheft, D. A., & Cobb, R. W. (1994). *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda*. University Press of Kansas.
- Roth-Deubel, A.-N. (2014). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación* (2.ª ed.). Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48.
- Sebeelo, T. B. (2022). The Utility of Constructivist Grounded Theory in Critical Policy Analysis. *International Journal of Qualitative Methods*, 21, 16094069221090057. <https://doi.org/10.1177/16094069221090057>
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior* (4th ed.). Free Press.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed., pp. 155–187). Westview Press.
- Vieira Silva, J. G. (2020). La teoría del equilibrio interrumpido. En G. Del Castillo Alemán & M. I. Dussauge Laguna (Eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: Desarrollos contemporáneos para América Latina* (pp. 147–178). FLACSO-México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv18pghf4.8>
- Vieira Silva, J. G., & del Cid Castro, J. (2020). The Colombian Political Agendas Project: Analysing presidential attention during the administrations of Uribe and Santos (2002–2018). *Revista de Administração Pública*, 54(2), 355–378. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190447x>
- Zahariadis, N. (2025). Setting the agenda on agenda setting: Definitions, concepts, and controversies. En N. Zahariadis & K. Taylor (Eds.), *Handbook of public policy agenda setting* (2nd ed., pp. 3–18). Edward Elgar Publishing.

Acerca del autor

Steven Silva Salazar

Doctor en Estudios Políticos, profesor e investigador especializado en políticas públicas, agenda institucional, equilibrio puntuado e integridad científica. Actualmente es miembro de la facultad de EARTH University, en Costa Rica, en la cátedra de Ética y Pensamiento Crítico, y lidera iniciativas de relacionamiento con los graduados. También dicta cursos de posgrado en Colombia. Su trayectoria combina docencia, investigación, consultoría y gestión académica, con especial interés en fortalecer las comunidades universitarias, promover el liderazgo ético y aportar soluciones a problemas públicos.

Cómo citar este artículo:

Silva Salazar, S. (2026). Imágenes de políticas y dinámica de atención en la política de paz colombiana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 232-265. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a585>



Estrategias de gobernanza local y políticas públicas: perspectiva del artesano para su diseño en Cuba

Local governance strategies and public policy design: the artisan's perspective in Cuba

Estratégias de governança local e políticas públicas: perspectiva do artesão para seu desenho em Cuba

Recibido: 27/05/2026 - Aceptado: 08/09/2026

**Juan Carlos Ramírez
Sierra**

sierra.juan@edu.pucrs.br
[https://orcid.
org/0000-0001-6550-1357](https://orcid.org/0000-0001-6550-1357)

Lisandra Lefont Marin

lisandra.marin@edu.pucrs.br
[https://orcid.org/
0000-0001-6629-3748](https://orcid.org/0000-0001-6629-3748)

Dámaris Valero Rivero

valero@ceap.uh.cu
[https://orcid.
org/0000-0001-7237-9257](https://orcid.org/0000-0001-7237-9257)

Tipología del artículo: artículo de reflexión.

Resumen

Este artículo ofrece un marco para diseñar estrategias de desarrollo municipal en un contexto de centralismo político y de crisis sistémica en Cuba. Con base en un estudio documental, teórico y de observación participante, el trabajo asume una propuesta metodológica que concibe la figura del artesano de gobernanza y de políticas públicas como referente fundamental para diseñar estrategias de desarrollo en el ámbito municipal. La perspectiva del artesano aquí propuesta se fundamenta en una redefinición de las estrategias que exige un robustecimiento de lo público a partir de dos herramientas presentadas como propuestas para la democratización municipal y la superación del centralismo democrático: (1) la derivación deliberativa; (2) el mapeo de la ejecución gubernamental. A partir de estas herramientas metodológicas y prácticas, las estrategias podrán constituirse en procesos de gobernanza que superen las fallas de las políticas públicas. Los hallazgos indican que la efectividad de

las estrategias en Cuba depende de cambios institucionales significativos que redistribuyan competencias y recursos hacia los gobiernos locales, superando así el paradigma estatista que predomina.

Palabras clave: estrategia de gobernanza, políticas públicas, participación ciudadana, descentralización, administración pública.

Abstract

This article offers a framework for designing municipal development strategies in a context of political centralism and systemic crisis in Cuba. Based on a documentary, theoretical, and participant-observation study, the work proposes a methodology that conceives the governance and public-policy artisan as a fundamental reference for designing municipal development strategies. The artisan perspective proposed herein is grounded in a redefinition of strategies that demands a strengthening of the public sphere, drawing on two tools presented as proposals for municipal democratization and the overcoming of democratic centralism: (1) deliberative derivation; and (2) governmental execution mapping. Through these methodological and practical tools, strategies may become governance processes that overcome the shortcomings of public policies. The findings indicate that the effectiveness of strategies in Cuba depends on significant institutional changes that redistribute competencies and resources toward local governments, thereby overcoming the prevailing statist paradigm.

Keywords: governance strategy, public policy, citizen participation, decentralization, public administration.

Resumo

Este artigo oferece um marco para o desenho de estratégias de desenvolvimento municipal em um contexto de centralismo político e de crise sistêmica em Cuba. Com base em um estudo documental, teórico e de observação participante, o trabalho assume uma proposta metodológica que concebe a figura do artesão de governança e de políticas públicas como referente fundamental para desenhar estratégias de desenvolvimento no nível municipal. A perspectiva do artesão aqui proposta é fundamentada em uma redefinição das estratégias que exige um fortalecimento da esfera pública, a partir de duas ferramentas apresentadas como propostas para a democratização municipal e a superação do centralismo democrático: (1) a derivação deliberativa; (2) o mapeamento de execução governamental. Por meio dessas

ferramentas metodológicas e práticas, as estratégias poderão constituir-se como processos de governança que superem as falhas das políticas públicas. Os achados indicam que a efetividade das estratégias em Cuba depende de mudanças institucionais significativas que redistribuam competências e recursos para os governos locais, superando assim o paradigma estatista predominante.

Palavras-chave: estratégia de governança, políticas públicas, participação cidadã, descentralização, administração pública.

Introducción

Toda estrategia pública tiene como objetivo transformar planes en acciones concretas que moldean la realidad y buscan alcanzar metas colectivas. En su ejecución, las estrategias se reconstituyen progresivamente como procesos abiertos y flexibles de alta plasticidad. Las asociadas a las instituciones públicas y gubernamentales demandan transparencia, participación coprotagonica, procesos deliberativos, ventanas de acceso permanentes y colaboración múltiple. En este escenario, el trabajo colaborativo es central “y debe estar presente tanto intramuros de la administración como extramuros [...], con la participación de expertos externos en diversas materias, de miembros de otras administraciones públicas, de organizaciones socioeconómicas y de ciudadanos” (Ramíó, 2024, párr. 1).

Esto evidencia que el ajuste para una participación ciudadana sistemática en los asuntos gubernamentales, la definición de metodologías para la rendición de cuentas efectiva y el establecimiento de instituciones encargadas de fijar y ampliar la transparencia constituyen fundamentos imprescindibles que materializan la colaboración en la hechura de toda estrategia de gobernanza pública. Devenida en un efecto prometedor de toda ecología política e institucional, una gobernanza corresponsable sugiere que el gobierno, las comunidades y los actores sociales trabajen de manera articulada para co-crear, supervisar y reorientar las rutas de desarrollo, con un enfoque en la cooperación comprometida, la participación y la responsabilidad compartida.

Desde este posicionamiento, el trabajo se propone: (a) aproximar una crítica a las condiciones institucionales que dificultan la efectividad en la gobernanza corresponsable por estrategias en los municipios de Cuba; (b) ofrecer una perspectiva que logre integrar transparencia, participación coprotagonica y rendición de cuentas; y (c) definir premisas teóricas

contentivas de herramientas y prácticas para la construcción, implementación y evaluación de estrategias de desarrollo de modo que permitan su viabilidad en la realidad cubana. Este marco no solo presenta una visión ideal, sino que también busca ser una guía práctica para reformar la administración pública local y, al mismo tiempo, influir en las dinámicas políticas que inciden en la toma de decisiones.

La idea principal que desarrolla este análisis es que la efectividad de las estrategias de desarrollo local en Cuba está íntimamente ligada a las reformas que se realicen en la administración pública, así como al modo en que las estructuras y dinámicas de las políticas públicas a nivel local permitan asimilar las transformaciones, con el fin de robustecer lo público y elevar la calidad del ejercicio de gobierno. Solo de esta manera, las estrategias podrán alcanzar todo su potencial para modernizar la gestión pública, mejorar la calidad de los servicios y fortalecer la participación ciudadana en la definición y el seguimiento de las políticas públicas (Hechavarría-Prade, 2021). En esta lógica, el presente artículo se enfoca en dos direcciones que se entrelazan y se complementan: primero, reflexiona desde un marco conceptual claro y aplicable para entender la gobernanza corresponsable a partir de las estrategias de desarrollo en municipios cubanos; segundo, sugiere herramientas prácticas para su diseño, implementación y evaluación democráticas.

De forma general, la investigación propone comprender la agencia como motor clave, enmarcando y proponiendo la figura del artesano de la gobernanza y de las políticas públicas (artesano, en adelante) para la hechura de estrategias democráticas orientadas al desarrollo. Esta propuesta se inserta en la lógica de los estudios de desarrollo endógeno asociados a modelos de gobernanza inclusiva. En este sentido, la literatura sobre *collaborative governance*, *network governance*, *public value governance* y *local governance* ha mostrado avances significativos en el despliegue de gobiernos abiertos, corresponsables y efectivos frente a las múltiples crisis que generan entornos turbulentos en la actualidad. Sin embargo, en contextos institucionalmente débiles, marcados por una economía abierta-dependiente, por un sistema político extremadamente cerrado y por una sociedad civil desestructurada, como en Cuba, existe un vacío significativo que la actual investigación pretende solventar.

La contribución original del artículo consiste en proponer la figura del artesano de políticas públicas, que consideramos un actor múltiple que integra la diversidad de sujetos que constituyen las sociedades actuales, con el vínculo esencial entre la burocracia y el ciudadano como referente. En esta articulación se produce una forma específica de agencia para diseñar estrategias públicas de gobernanza democratizadora que puede responder a contextos

donde la incertidumbre institucional se encuentra fijada estructuralmente. La investigación reconoce esfuerzos previos de construcción, a partir de figuras como el *policy craftsman* (Bardach, 1977) en los estudios de implementación, y trabajos posteriores (Majone, 1997) en torno al oficio de formular estrategias corresponsables y políticas públicas a partir de un ejercicio esencialmente deliberativo, argumentativo y artesanal. Aunque el análisis se centra en las especificidades del contexto cubano, expone una propuesta que puede asimilarse y enriquecerse en las ecologías políticas atravesadas por la debilidad, la deformidad o la inhabilitación de sus respectivas instituciones.

Reflexión sobre los desafíos de la gobernanza local en el contexto cubano

En Cuba, conforme a la necesidad de normar estructuralmente el diseño e implementación de estrategias de desarrollo a nivel territorial y municipal en todo el país, aparece la Política para Impulsar el Desarrollo Territorial (Ministerio de Economía y Planificación, 2020). Esta disposición ha abierto un nuevo itinerario en la autonomía municipal e iniciado los primeros pasos hacia la descentralización. En consonancia con esta política, se advierte la aparición de otras regulaciones complementarias como: la Ley de Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019b); la Ley de revocación de los elegidos a los órganos del Poder Popular (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020a); y la Ley de Organización y Funcionamiento del Gobierno Provincial del Poder Popular (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020b), entre otras que fortalecen este derrotero en coherencia con la nueva Constitución de la República de Cuba (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019a), y con los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016–2021 (Partido Comunista de Cuba, 2017). En su implementación, dirigida a que todas las provincias y municipios elaboren sus estrategias de desarrollo para atender las necesidades de cada territorio, el diseño y despliegue de esta herramienta han planteado un conjunto de desafíos y dificultades que evidencian los límites de su efectividad.

La falta de experiencia, de herramientas operativas y de conocimientos por parte de los funcionarios públicos para elaborar sus propias estrategias constituye una de las principales problemáticas. La ausencia de procedimientos participativos directos y efectivos —que impide que los actores locales y la ciudadanía conozcan y formen parte de su elaboración colectiva— constituye otra debilidad central y explica su escasa eficacia. Lo paradójico en este escenario

es la evidencia de estrategias diseñadas sin la participación de los sujetos que constituyen su motor. La baja articulación entre el sector gubernamental y las entidades de producción de conocimiento científico, así como la casi inexistente integración con otros saberes —profesionales, experienciales, colectivos, artificiales— para su diseño y conformación, representa, en este escenario, otra de las dificultades más visibles que emergen en el curso de su trazado. No menos relevante resulta la escasa incorporación de la cuarta revolución industrial a la gobernanza cotidiana y al ejercicio de la administración pública, en contraste con el crecimiento progresivo observado en América Latina (Montecinos, 2021).

A ello se adhiere, como consecuencia de los aspectos anteriores, la baja transparencia y la elevada discrecionalidad, tanto en el nivel municipal como en el territorial, unidas a la falta de alineación de las estrategias de desarrollo con las directrices, planes, programas, proyectos y políticas de producción y desarrollo de las empresas estatales y privadas. Las estrategias aparecen como estructuras cerradas privatizadas —y cooptadas— por los sectores de funcionarios gubernamentales encargados de diseñarlas. Del mismo modo, en su concepción, elaboración e implementación, las estrategias solo se orientan y limitan a solucionar problemas y contradicciones de la sociedad.

No ubican al conjunto de instituciones de la administración pública y al gobierno mismo, como entidad directiva de la administración pública y del entramado social, como objeto necesario de transformación, como requerimiento previo o paralelo al cambio que se pretende efectuar en los diferentes sectores y escenarios de la sociedad. Esta perspectiva, hacia afuera del gobierno, no comprende que la institución gubernamental constituye un tejido que precisa transformarse organizativa, analítica, operativa y estratégicamente desde el gobierno mismo, como realidad primera, para que su gestión alcance las metas de cambio y mejoramiento que se propone hacia la sociedad.

No ha existido, en consecuencia, una orientación de modernización de la administración pública desde la ejecución de las estrategias, lo que ha reproducido las mismas contradicciones, excesos y omisiones gubernamentales anteriores a su implementación, sin darles solución a las problemáticas de los territorios. De ahí que urja, como ha señalado el primer ministro, “hacer revisiones profundas de las estrategias de desarrollo en la provincia [...] la realidad es que ellas no reflejan los problemas de los municipios y las potencialidades que existen para resolverlos” (Marrero, 2023, p. 1). Esto, sin embargo, revela otra irregularidad aún más compleja. Significa, por un lado, que las estrategias, al formar parte de la misma lógica verticalista de subordinación piramidal, han sido constituidas para dar cumplimiento a

mandatos de estructuras superiores relativamente al margen de los problemas y de las posibilidades endógenas de los territorios. Por otro lado, los mismos gobiernos que han diseñado las estrategias no las utilizan como instrumento para orientar su gestión. En consecuencia, las estrategias, por su propio diseño, constituyen un instrumento que no contribuye a mejorar la calidad del gobierno. Entre sus efectos más evidentes, se constata que “la efectividad del proceso de gobernanza en la provincia no garantiza el desarrollo sostenible del territorio de acuerdo con el PNDES 2030. Esto evidencia la ineffectividad del proceso de gobernanza en la provincia” (Rey-Novoa et al., 2024, p.14).

Ahora bien, todo este proceso se gesta en un contexto de alta complejidad. Cuba atraviesa una crisis económica profunda en la que sobrevive con variaciones, retrocesos e involuciones desde hace más de tres décadas (Carranza, 2025; Triana, 2025). La baja productividad y la dependencia externa que fracturan la disponibilidad alimentaria, articuladas con el incremento de los precios—en anarquía planificada— que emergen como obstáculos frente a la capacidad de acceder a productos nutritivos básicos de calidad, se revelan estructuralmente como una crisis significativa de seguridad alimentaria (Anaya-Cruz & García-Álvarez, 2023). A estas condiciones se incorpora una crisis migratoria extraordinaria (Albizu-Campos, 2025) que, integrada a la baja natalidad, al envejecimiento poblacional y al resquebrajamiento del sistema de seguridad social, evidencia un estrés demográfico que impacta negativamente en el ámbito laboral.

Por el alcance de cada uno de estos cambios y por el sistema de incertidumbres crónicas desatadas, que se superponen, entrecruzan y apuntalan de tal modo que logran afectar a todos los espacios de la vida social, más que una situación específica, o estancos de policrisis, Cuba vive una realidad crítica de crisis sistémica. Esta se manifiesta como una crisis de la comunidad, en la que cada actor ha perdido, relativamente, la capacidad de identificarse y de asumirse como un sujeto con disponibilidad, fuerza y organicidad para transformar la ecología social de la que forma parte. La realidad política, económica e institucional se ha deformado tan profundamente que los actores se encuentran atrapados en la misma red de relaciones hegemónicas que producen y reproducen.

En consecuencia, las estrategias no pueden pensarse ni diseñarse al margen de la crisis de comunidad que vive el país. Todo análisis sobre descentralización, autonomía, transparencia, participación ciudadana, revocación de mandato, control popular, cooperación, desarrollo territorial, innovación y rendición de cuentas, depende inevitablemente del esquema estructural del poder, es decir, de la forma en la que se organiza y dispone el Estado y el gobierno

para resolver las necesidades de la sociedad frente a la crisis sistémica de su misma institucionalidad.

Resulta necesario comprender, en consecuencia, que las estrategias deben ir más allá de la definición de diagnósticos y de la ejecución formal de mandatos superiores, y fomentar una institucionalidad basada en la corresponsabilidad, la construcción colectiva de lo público y la eficacia. Su valor radica en la capacidad de modernizar o reformar las estructuras locales de poder, actualmente estructuradas y sedimentadas por el centralismo democrático. En este contexto, la contradicción mínima de mayor densidad se revela entre la estrategia de desarrollo —que constituye un horizonte o puerta de acceso para una *gobernanza por cogobierno* (Aguilar-Villanueva, 2024, p. 10), en tanto cooperación, transparencia y participación coprotagonica— y el centralismo democrático, que, sin estar en el texto constitucional o en un cuerpo legal específico, acumula, concentra y estructura las prácticas del gobierno tradicional en Cuba.

En estricto sentido, lo que se conoce como centralismo democrático en la práctica institucional cotidiana del municipio se materializa a partir de: i) la asimilación de directrices de niveles superiores o creación de estructuras normativas que, en la apariencia de sus formas y enunciados jurídico-formales presentan una ecología óptima para la participación y la deliberación popular, mientras que, en sus procedimientos, las mismas estructuras, normas, acciones y reglamentos sirven para aislar al proceso democrático del poder municipal real; ii) sobredimensionamiento y absolutización del método de designación desde arriba para determinar los cargos públicos frente a la desaparición por captura del carácter necesariamente electivo (elegibilidad pública) de los funcionarios gubernamentales del municipio. El ciudadano no elige directamente a sus gobernantes reales, quienes se sitúan en la Asamblea Municipal del Poder Popular y en el Consejo de la Administración Pública; iii) la toma de decisiones se realiza bajo una normalidad jurídica y discrecional que se presenta como un proceso de caja negra, al margen del conocimiento y la deliberación del ciudadano.

Propuesta de análisis para el diseño de estrategias de desarrollo municipal: definiendo al artesano

Diseñar políticas y estrategias exige articular múltiples inteligencias. Precisa del diálogo orgánico de las más variadas perspectivas, disciplinas, metodologías y enfoques orientados a la construcción de itinerarios facilitadores de compromisos para la actuación colectiva en función del desarrollo de cada comunidad. Hasta ahora, sin embargo, los académicos han



descuidado en su mayoría el papel del poder en la creación de diseños efectivos, lo cual es especialmente problemático cuando el diseño se aplica a la gobernanza (Bryson et al., 2020). Aunque esta dificultad es evidente por las deformaciones, carencias y fallas institucionales sistemáticas, incluso en los gobiernos democráticos desarrollados, la problemática devela una fractura más significativa de lo que se cree comúnmente entre la gestión gubernamental, la participación ciudadana y la producción del conocimiento científico, enfocado en solventar las necesidades de inteligencia de la gobernanza.

Una propuesta praxiológica, metodológica y cognoscitiva que integra los ritmos necesarios en torno a los procesos de participación, acumulación, organización, control, redistribución y reajuste de facultades, capacidades y recursos para trazar estrategias de desarrollo, encuentra forma y pertinencia en la perspectiva del artesano. Ante la necesidad de cultivar la formulación cotidiana de concepciones, dinámicas y usos encargados de transformar una parte de la realidad desde las condiciones materiales con las que se encuentra, el trabajo de gobierno se constituye siempre como la práctica de un oficio. En este contexto, la definición y la gobernanza pública de las estrategias de desarrollo se traducen en trazados de alta complejidad, al elevar a consensos y estructuras de permanencia los intereses y el oficio de ciudadanos, gobiernos, asociaciones, empresarios, profesionistas, académicos y funcionarios, en función del bienestar general. La estructura social e institucional de las estrategias de desarrollo, constituida como un tejido de la vida pública, es el resultado, en cierto modo, del encuentro e interacción entre oficios que potencialmente pueden determinar hábitos de una buena artesanía (Mills, 2017, p. 164).

Aunque necesario —lo que evidencia su propia práctica—, no es suficiente, en el escenario de los municipios cubanos, un sistema de gestión basado solo en la ciencia y la innovación, jerárquicamente establecido (Díaz-Canel Bermúdez et al., 2024). Lo que se requiere, de forma general, es un entramado que contenga y se nutra, en horizontalidad democrática, de la ciencia y de la técnica, de la inteligencia artificial, del arte de hacer desde lo público y de la sabiduría popular tradicional, de las experiencias institucionales públicas y privadas y del cúmulo de oficios cotidianos alineados. Desde la perspectiva artesanal, enfocada en la hechura de diseños para la gestión pública, se logra integrar estos procesos que derivan en soluciones y servicios capaces de robustecer la cohesión social de la comunidad. Esta perspectiva se asume como necesidad para el ejercicio de gobernanzas corresponsables en la medida en que concibe la formulación de estrategias de desarrollo como un proceso que produce espacios públicos y democráticos de gestión ciudadana (Díaz Orueta et al., 2021).

Cada elemento estructural, concepto, flujo de ideas y de procesos, instituciones y dinámicas deviene en tejidos y costuras en los que los ciudadanos, desde la participación directa y protagónica, constituyen la piedra angular de todos los oficios.

La figura del artesano brinda elementos que permiten elevar la perspectiva de análisis para un ejercicio de gobernanza que teje redes autoorganizadas de colaboración público-institucional (Retamal-Soto et al., 2023) desde las estrategias de desarrollo a partir de que su rol:

- Centra la condición de sujeto como creador social, técnico-artefactual y económico, al estructurar conexiones entre su trabajo, la reproducción social y la identidad comunitaria. Existe así una doble proyección que condiciona su adhesión y pertenencia a la comunidad desde el reconocimiento y la producción de valores identitarios en línea directa con el beneficio económico individual y social, que esos mismos valores producen. El oficio de robustecer las estrategias como soportes de resistencia frente al entorno global (Islas Trejo, 2024, p.3), y la alineación entre las singularidades comunitarias y los intereses económicos se instituyen, además, en un plexo que adquiere la forma de escudo cultural de protección simbólica y civilizatoria en diálogos múltiples.
- Utiliza y se apropia del recurso que su propia realidad natural, histórica y cultural le brinda, transformándolo manualmente a partir de las tradiciones y habilidades transmitidas a lo largo de generaciones. Parte esencialmente de materias primas, saberes y recursos provenientes de la explotación del mismo municipio o de municipios colindantes, con un alto componente manual, en el que se otorga mayor importancia a la individualidad del producto frente a la producción en serie. Ahora bien, esta posición, que deviene sostenible y eficiente, por la racionalidad conformadora que la constituye, no significa cerrarse ante recursos y formas ajenos o culturalmente distantes de lo que hereda, diseña y elabora.
- Desarrolla un enfoque de singularidad en cada pieza que realiza. Ello es resultado, por una parte, de la libertad con la que ejecuta su producción a diario. Por otra, de la capacidad de adaptarse constantemente a cambios previstos e inesperados que exigen optimizar recursos, modificar estrategias, trazar nuevos diseños y asimilar diferentes públicos, manteniendo y mejorando cualitativamente la calidad del producto. En su movimiento incesante, todo el entorno se hace parte del resultado bajo el manejo de constantes traducciones y reelaboraciones que van dando sentidos y formas precisas. El artesano, al ser considerado un productor cultural, es decir, que conjuga un saber técnico y artístico-tradicional en la representación de una obra territorializada (Vega-To-

res, 2019, p. 4), logra fijar en esta continuidad y peculiaridad, pertenencia y novedad, calidad y autenticidad, en un proceso que le es inherente a su creación.

- Articula, desde la conducción de su propio empirismo, la realidad del presente, la innovación y la tradición. Permitiéndose explorar nuevas formas de expresión y de conexión con sus potenciales consumidores, el artesano se despliega de manera flexible con miras a satisfacer la diversidad de demandas y mercados con los que interactúa constantemente. Desde su oficio, crea un espacio de encuentros sistemáticos entre la herencia y las nuevas formas de lo local-global; un área de innovación permanente, al tiempo que constituye una herramienta principal de desarrollo sostenible, en la que el diseñador actúa como mediador y es la interfaz entre tradición y modernidad (Gómez-Ballesteros, 2023, p.28). En este equilibrio entre lo que permanece y lo que transforma, se produce, entre sus resultados fundamentales, una plasticidad sustantiva. Esto le permite un enfoque de modelación constante, posibilitando que, en los objetos de su creación, los nuevos intereses y las tendencias más novedosas insertados en formas propias alcancen vida y consistencia.

Desde la perspectiva del artesano, cada uno de estos elementos enriquece el diseño y la hechura de las estrategias de desarrollo. Como parten de cada municipio o territorio, estos esquemas unitarios de múltiples proyecciones por objetivos deben ser propios, creadores, congruentes y racionales (Gómez Pineda, 2024). Constituidos y desplegados en un movimiento que, reforzando la identidad comunitaria, logre satisfacer las demandas sociales, culturales y económicas a corto, mediano y largo plazo. Deben utilizar recursos y capacidades endógenas, ser flexibles, participativas, asequibles, operativas y adecuadas al manejo cotidiano de los sujetos que la conforman. No existe desarrollo posible, ni estrategia que lo sustente, si el sujeto que debe producir el cambio ignora los cursos trazados y las estructuras organizativas que debe asimilar y generar para alcanzar las metas de la evolución esperada.

Del mismo modo, las estrategias de desarrollo no pueden estar sujetas a un endogenismo que las responsabilice de manera exclusiva de la totalidad de las demandas y necesidades existentes en los territorios. A pesar de que los modelos endógenos brindan un marco atractivo para entender la heterogeneidad en el crecimiento exhibido por las economías nacionales (Farinango-Salazaret al., 2020, p.55), hacia el interior, los gobiernos centrales y provinciales tienen responsabilidades insustituibles y regladas que, articuladas con las capacidades de los actores municipales, pueden contribuir a la solidez y eficiencia de las estrategias de desarrollo. Desplegar un endogenismo hacia los territorios y localidades, haciéndolos responsables

exclusivos de todas sus demandas, además de una irresponsabilidad pública y administrativa de los gobiernos centrales, devendría en la promoción de prácticas que apuntalan el desgobernio. En este sentido, es bien conocido que las condiciones contemporáneas requieren una sociedad de cooperación y, en cierta medida, de integración entre el gobierno central y los gobiernos locales para la efectiva provisión de servicios y garantías.

La misma diversidad de formas de interacción entre los gobiernos centrales, provinciales y locales produce, en cada estrategia, una singularidad que exige la superposición y la síntesis inteligentes entre la tradición y la innovación. Sobre todo, para lograr, desde una misma lógica y operatividad, el establecimiento de mecanismos adecuados para vincularse y presionar al gobierno central, en la misma medida en que este responda con efectividad a las demandas y especificidades de su territorio. Para un diseño realista y ajustado la perspectiva del artesano brinda a la administración pública prácticas y modelos de actuaciones que incorporan los siguientes elementos como partes necesarias e integradas: a) al actor que zurce con sus propias manos y recursos el tejido de la estrategia; b) el taller en tanto espacio para hacer, formar, ensamblar y componer que privilegia la movilización deliberada y la construcción colectiva; c) las dinámicas de interacción y organización hacia dentro y hacia fuera de la estrategia que garantizan movilidad y adaptabilidad; d) la flexibilidad de horizontes en tanto manejo adecuado y realista de los objetivos y los públicos meta en permanentes reajustes.

El vínculo y la cohesión entre procesos y actores, no obstante, no pueden devenir en unidad a ultranza, coyuntura homogeneizadora que pretenda anular las diferencias, la diversidad de intereses y las contraposiciones. La unanimidad, socorrida en casi todos los procesos de alta deliberación política y administrativa en el caso de Cuba, constituye un falso tejido, en el que todo el andamiaje que se erige sobre tal disposición se enfrenta, de manera tendencial, a fracturas, retrocesos e inconsistencias de estructuras simuladas sobrepuestas, concebidas para salir del paso. Además, ineficientes por su propia realización al margen de la formación de consensos y acuerdos necesarios para enfrentar la complejidad de los problemas públicos. En este sentido, el oficio de artesano construye una comunidad que articula roles, funciones y encargos negociados y consensuados, lo que produce compromiso y eficacias múltiples en el trazado y despliegue de las estrategias.

Ahora bien, más allá de idealizar al artesano, o de asumir una perspectiva artesanal sobredimensionada, poco utilizable para el ejercicio práctico de la administración pública en torno al diseño y formulación de estrategias, el ejercicio de un “quehacer con las propias manos, cabeza y recursos” establece un sentido de comunidad y de realidad social que ga-

rantizan, cuando menos, corresponsabilidad y cooperación efectivas. La agencia artesanal que va constituyendo el proceso de formación y despliegue de estrategias y políticas públicas concibe la necesidad de que ciudadanos y funcionarios públicos puedan reunirse no solo a deliberar acerca de las agendas públicas, sino a administrar y a compartir conocimientos y decisiones. Sobre todo, con la intención explícita de aumentar el control ciudadano, la democratización gubernamental y la eficiencia de la administración pública (Cunill Grau, 2004). Es imprescindible, en este itinerario de diseño de estrategias —en función de nivelar los saberes y las más variadas formas de inteligencia—, articular, complementar y sintetizar todo el andamiaje teórico-metodológico, conceptual-cosmovisivo y técnico-experiencial que se conoce y tienen a disposición los gobiernos locales y territoriales.

Con frecuencia expertos y profesionistas evidencian y defienden las más variadas metodólicas para organizar estrategias de desarrollo (Somoano Núñez et al., 2021; Almaguer-Torres & García-Rivas, 2022; Mendoza-Carrazana et al., 2024; Alcívar Pincay et al., 2025). Se construyen distintos enfoques y modalidades para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas (Rodríguez-Edeza, 2021; Espíritu Santo, 2023; Burgos & Villas Boas, 2025). La misma regularidad emerge en el trazado de proyectos de desarrollo (Almaguer-Torres et al., 2021; Santana & Deler, 2022; Castro Cossio, 2023), sin que ello resulte en un cambio radical y definitivo solo por producir y afianzarse en una nueva narrativa, o simplemente en una lógica distinta a seguir. La profusión desproporcionada de metodologías, impulsada por las luchas entre tradiciones académicas, el relativismo cientificista y la mercadotecnia orientada a captar a los mejores clientes, no se traduce en un crecimiento similar de la efectividad administrativa y política del conocimiento producido.

La efectividad metodológica en el diseño de estrategias de desarrollo solo se alcanza desde una progresividad articuladora basada en análisis críticos y continuos. Este enfoque, que se adhiere a la perspectiva del artesano, debe integrar cuatro pilares: el mejoramiento continuo; la adaptación sistémica a los cambios del entorno; el cultivo de análisis retrospectivos y prospectivos que cuestionen radicalmente la causalidad de las dificultades; y el permanente entrecruzamiento rizomático de enfoques para ofrecer soluciones expeditas y efectivas a las problemáticas sociales. Aun así, las estructuras cognoscitivas y las agencias de producción y gestión del conocimiento orientado al gobierno plantean un reto que deviene en una urgencia central: pasar del universo científico-académico, del mundo de las categorías, principios y conceptos, al universo práctico de la acción y las redes gubernamentales. De la teoría y los usos académicos a la temporalidad de lo real más allá de los laboratorios; al oficio que

conforma los hábitos de la ecología política del ciudadano frente a las dinámicas de las administraciones públicas, las instituciones privadas, las tramas políticas y la emergencia siempre necesaria de lo público.

Anticipar un conocimiento coherente, efectivo y simple, en el sentido de que su uso sea asumible y utilizable tanto por ciudadanos no expertos como por funcionarios y burocracias en el desempeño de sus roles y encargos, representa la meta definitiva de toda metodología o enfoque directivo para diseñar estrategias públicas de desarrollo. En este propósito, la perspectiva del artesano exige la necesidad de alinear, integrar y sintetizar metodologías, prácticas, enfoques, procedimientos, perspectivas, métodos, usos y los modelos más diversos que existen para estos fines. Estructurado con el objetivo de que produzcan múltiples efectividades como condición inherente al metabolismo de los sistemas, procesos e interacciones que conforman las estrategias de desarrollo, este ensamblaje demanda constituirse en una arquitectura epistémica abierta, flexible, inteligente y de innovación inclusiva (Sacanamboy- & Rodríguez, 2025, p.9). Ahora bien, la optimización y el buen funcionamiento del patrón-proyecto que constituye toda estrategia no dependen, exclusivamente, de la eficacia o eficiencia metodológica con que se diseñe e implemente.

Este resultado también se encuentra estrechamente ligado a un conjunto de condiciones que determinarán su curso y su efectividad acorto, mediano y largo alcance. Las capacidades institucionales, de gestión organizativa, estratégicas y analíticas con las que cuenta la administración pública, así como la voluntad política y las prioridades reales del grupo que encarna la alta dirección representan dos de las primeras variables que definen cualquier estrategia de desarrollo (Salvador-Serna, 2021, p. 34). En este contexto, juegan un papel fundamental las habilidades de la sociedad civil, aprendidas y ejercidas, para organizarse, sancionar, obstaculizar, deliberar y reorientar políticas frente a las acciones y decisiones de la gobernanza en cualquiera de sus niveles (Simon, 2024). Asimismo, las disposiciones operativas y el grado de compromiso de la burocracia en sus niveles intermedios y menores (Nonato et al., 2024) incidirán directamente en el éxito o fracaso de las políticas. Dichos resultados estarán sujetos al alcance de su actuación y a su capacidad de maniobrabilidad o resistencia frente a las presiones ciudadanas y la captura por parte de partidos, gremios u otros grupos de interés.

Cada una de estas condiciones, configurada a partir de un ejercicio de gobierno proactivo (Oszlak, 2025) de actores coprotagonistas, se manifiesta en la realidad como un proceso generalmente desajustado. En consecuencia, carece de los equilibrios que una gobernanza presumiblemente robusta exige. Es justamente la perspectiva del artesano, o cualquier otra

herramienta metódica, a la que le asiste el encargo —práctico y epistémico— de entender sus disparidades, articularlas y equipararlas desde su complejidad irreductible en la hechura de las estrategias de desarrollo. Pues bien, entendidas, estas no solo se disponen a resolver los problemas y las demandas de la sociedad. Se encargan, de igual modo, tanto de las contradicciones, carencias y deformaciones causales de las estructuras que se encuentran en la base de aquellos problemas jerárquicamente definidos como de las distorsiones o desajustes que aparecen en su diseño e implementación una vez ejecutadas.

Cuando las estrategias son sólidas y enfocadas en su cometido, su impacto en el tejido institucional es tan profundo que resulta imposible abordar estas dificultades sin asumir la acción de gobierno como un objeto de estudio propio. Eficiencia, eficacia y efectividad del gobierno pasan a ser, por impacto organizacional inmediato y condición institucional, asuntos y fines de las estrategias. En consecuencia, para satisfacer las demandas de la sociedad, las estrategias tienen que ir ofreciendo soluciones sincrónicas al tejido causal que determina su permanencia, a los vicios y sesgos de las administraciones y gobiernos, que se encargan más de gestionar que de aportar soluciones definitivas, así como al impacto negativo y costoso que todo este amasijo produce en el propio tejido de las estrategias.

Sin embargo, es ilusorio suponer que una estrategia de desarrollo en un plazo de tres o cinco años solucionará la totalidad de los desajustes, disparidades y desigualdades que presentan las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Esto se debe a que, por lo general, las dificultades que presentan los entornos periféricos del sistema-mundo (Cristaldo et al., 2025) evidencian un anclaje y condiciones de reproductividad de carácter estructural. Solo bajo circunstancias excepcionales de cooperación, provisión e intercambios múltiples entre los actores que conforman la comunidad, entre estos y todos los niveles de gobierno, y la asistencia articulada de agencias internacionales, pueden las estrategias configurar y enrumbar, en el corto plazo, líneas de superación de las dificultades ancladas estructuralmente.

En este último escenario, existen algunos problemas fundamentales de las estrategias en Cuba, frecuentes en el resto de América Latina y el Caribe, que pueden definirse a partir de las mismas inconsistencias que evidencian sus implementaciones. Vinculados entre sí, estos retos conforman, en su confluencia, entornos inestables, plagados de múltiples incertidumbres ciudadanas e institucionales, entrecruzadas. En sentido estricto, se pueden identificar varias fallas: 1) Diseñar estrategias para continuar haciendo lo mismo; 2) definir y trazar estrategias sin tener en cuenta las realidades y problemas más urgentes; 3) reducir ideológicamente las estrategias a un concepto sobredimensionado, presentándolas como una solución universal

aplicable incluso en casos donde no son necesarias; 4) copiar mecánicamente estrategias diseñadas para diferentes territorios, sin comprender que su alcance no es universal y en consecuencia no puede ser replicado sin análisis crítico, y 5) disolver la gestión directiva-gubernamental desde un enfoque técnico-administrativo en la ejecución de las estrategias.

Con la finalidad de solventar este plexo de malas prácticas y, en consecuencia, orientadas a optimizar la operatividad de las estrategias de desarrollo, la perspectiva práctico-analítica del artesano que se viene desarrollando apoya la argumentación a partir de la necesidad de robustecer lo público.

De las estrategias de desarrollo a la estrategia pública de gobernanza democratizadora

Toda estrategia de desarrollo representa, en sentido estricto, sea a escala local, provincial o nacional, una construcción intencional y pública de gobernanza multinivel orientada al mejoramiento estructural y a la democratización de las instituciones y los procesos que la constituyen. La lógica evidente de esta premisa, al establecer contenidos, límites y supuestos que no se contemplan en la Política para impulsar el desarrollo territorial (Ministerio de Economía y Planificación, 2020), contribuye con mayor claridad y precisión a su aplicación práctica y a su finalidad económica y política. Este enfoque proporciona una definición adecuada de su carácter público, enfatizando la importancia de que se constituya y mantenga abierta, disponible y accesible, en línea con su naturaleza de construcción participativa. Como resultado, las estrategias dejan de ser meramente herramientas políticas y administrativas —privativas— de los gobiernos y las intendencias que las crean y gestionan. No pueden definirse mediante metas establecidas de manera institucionalmente privada para una gobernanza por decreto y sin transparencia, lo que limita la capacidad de interacción de la ciudadanía y de otros actores que forman parte de la comunidad. En este entorno:

Los objetivos que la gobernanza prefiere y define, las acciones causales que selecciona, las estrategias que decide, las respuestas que elige ante las contingencias del contexto social no son decisiones discrecionales del gobernante y sus socios. Son acciones que se enmarcan en el sistema valorativo y legal del Estado, y en el sistema cognoscitivo y tecnológico socialmente disponible y en uso. Sin ese encuadre valorativo-normativo y cognoscitivo-tecnológico el gobernar, —y la hechura misma de las estrategias, — será cuestionado por ilegitimidad y por ineffectividad y perderá capacidad directiva. (Aguilar-Villanueva, 2022, p.46)

En consecuencia, las estrategias de gobernanza para el desarrollo deben entenderse, en primer lugar, como procesos y productos que surgen del ámbito público, se crean en él y están dirigidos a mejorar tanto la estructura como la funcionalidad de lo público. Robustecerlo implica la conformación de conexiones emergentes que se extienden simultáneamente hacia espacios privados, áreas político-institucionales, comunidades y organizaciones sin fines de lucro. La forma en que se articulan estos límites y fronteras refuerza la capacidad de acción de la comunidad, abarcando lo público, lo privado y, al mismo tiempo, fortaleciendo las propias estructuras gubernamentales que sustentan el marco estratégico. En el caso específico de Cuba, asumiéndolo como una realidad de conexiones intersubjetivas que entreteje la formalización de lo común, lo público no existe.

Por regla general, el ciudadano reproduce acríticamente, no advierte, o se muestra indiferente ante la lógica mediante la cual la ley instituye la estatalidad de lo público. Por solo evidenciar esta regularidad, la Ley 145/2022 del Ordenamiento Territorial y Urbano y la Gestión del Suelo establece que el suelo, según su naturaleza, se clasifica en público, semipúblico y privado. En su Artículo 47, define lo público como “el espacio de propiedad estatal de dominio y uso público, donde las personas tienen derecho a circular” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022, Art. 47). Más allá de la ambigüedad y los contenidos que le asignen en las interpretaciones jurídicas a la relación entre propiedad y dominio, pues lo que es de dominio supone un ejercicio de propiedad, la ley establece que esta última pertenece al Estado. El derecho de las personas se reduce en esta ecuación a un ejercicio que se limita a circular; en la mejor de las exégesis, a estar, usar y transitar para el beneficio común. De este modo, la normativa deja sin contenido propio a lo público, fijando su condición estrictamente estatal.

En la ecología política cubana, el sistema empresarial —fundamentalmente el socialista— advierte lo público de dos modos que, en ningún caso, contribuyen al fortalecimiento del espacio estricto para definir consensos o formar vínculos de cooperación. En primer lugar, desde la perspectiva sectorial, lo público aparece como un estanco fuertemente establecido, en un concierto por lo general inconexo y diseccionado de otros estancos, que, en su consecución normativa, divide y establece fronteras, anula responsabilidades compartidas y dificulta las dinámicas de interoperabilidad. En segundo lugar, la gestión empresarial-estatal asimila lo público a lo externo, lo que queda fuera de su perímetro y de su responsabilidad jurídica y social; como una carga ajena, pesada y no rentable, a la que tiene que contribuir mediante presiones y mandatos de tipo partidista-gubernamental. Ambos rostros, que comparten un mismo sentido de asunción e interacción con lo público, contribuyen a fijar prácticas y con-

ductas defensivas en las mismas empresas que no permiten construir disposiciones y voluntades orientadas a ampliar, institucionalizar y fortalecer los espacios comunes de encuentro, intercambio y diálogo en favor de la comunidad.

Por su parte, la proyección del sistema institucional hacia lo público pasa por una mediación autoritaria y jerárquica que lo vacía sistemáticamente, dejándolo como un espacio ambiguo e impropio, sin sentido de realidad constituyente para la comunidad. De este modo, lo público, visto como lo que está vinculado al Estado o al gobierno (Romero-Fernández & Cano-Obregón, 2021, p. 6), acontece como una realidad vacía, inactiva, o como una potencia negativa de subordinación estructural que suprime la responsabilidad ciudadana y la participación en los asuntos decisorios del municipio y de toda la comunidad nacional. En consecuencia, la falta de participación ciudadana real—y decisoria— ha sido una estructura profunda del sistema político cubano a lo largo de todo el proceso revolucionario. Determinada, en lo fundamental, por el verticalismo, la discrecionalidad, la concentración centralizada del poder y por una burocratización que han obstaculizado las reformas necesarias a la administración pública, la constitución de lo público y la apertura democrática de la sociedad.

Explorando las estrategias del artesano: derivación deliberativa y mapeo de ejecución gubernamental

Como colofón de este escenario, las administraciones territoriales y municipales constituyen, además de encontrarse desprovistas de inclinación hacia lo público, agencias de ejecución y control de la administración central en los espacios locales. No solo están privadas de su esencia necesariamente pública, sino que representan estructuras constituidas en función del gobierno centralizado. En este caso particular, desde la perspectiva del artesano que se viene argumentando y en respuesta a las problemáticas identificadas en torno a las estrategias públicas de gobernanza para el desarrollo, se proponen dos soluciones mínimas e inmediatas que, en su progresión, pueden constituirse en un catalizador para modernizar la administración pública. En primer lugar, la asimilación e implementación de lo que asumimos como una derivación deliberativa respecto de la totalidad de los asuntos que afectan a la ciudadanía en el ámbito municipal.

Este procedimiento consiste en incorporar gradual y sistemáticamente los aportes que nuclean la propuesta de democracia deliberativa (Cohen, 2019; Habermas, 2005; Nino, 1997), como parte del contenido mismo de la autonomía municipal hacia el interior del ejercicio gubernamental en la vida pública de los municipios. En un movimiento orientado hacia lo público

desde una asociación —de asociaciones múltiples—[...] *en la que los asuntos se deciden mediante la deliberación pública de los asociados* (Cohen, 2019, p. 165), esta derivación exigirá crear mecanismos directos, canales de acceso permanente a la ciudadanía, espacios fijos de debate público, la ampliación y renovación de las rendiciones de cuenta, la puesta en práctica real del principio de revocabilidad de cargos públicos, la participación directa de los actores municipales en las finanzas municipales, entre otras alternativas, así como en el diseño, implementación y evaluación de políticas. Para ello, no basta con una ley que contenga las especificidades y los límites de este proceso. Para modernizar las administraciones públicas, además de normas claras y transformadoras, se precisa que cada uno de estos mecanismos cumpla su cometido democratizador de contrapeso hacia el interior de las relaciones de poder, apuntalado por la revolución 4.0 en ciernes.

La otra alternativa inmediata se cifra en lo que puede considerarse un mapeo expositivo permanente de la ejecución gubernamental. En sentido estricto, se trata de un mecanismo procedimental en el que el gobierno construye una representación visual mediante imágenes y una secuencia de planos que contengan y transparenten datos e información sobre los flujos de trabajo y las líneas de acción que conforman el curso de su gestión en el marco de la estrategia pública para el desarrollo. Se elabora a partir de una construcción descriptivo-causal que capta, evidencia y pone a disposición de lo público las contradicciones, las omisiones, las potencialidades y el lugar donde se encuentra la ejecución gubernamental.

Esta herramienta aglutinará toda la producción, organización, gestión y emisión de información en torno a la actividad cotidiana del gobierno, orientada al cumplimiento de los objetivos estratégicos (Romero-Fernández, 2022). Los medios para implementar este procedimiento deben articular las aportaciones informáticas y telecomunicativas de la actual revolución inteligente, con los medios de información más básicos, tradicionales y rústicos, de modo que cada gobierno local pueda crear su marca territorial (Carniello, 2026, p.10). Desde pizarras electrónicas públicas, páginas y sitios web interactivos —de prosumidores múltiples—, canales de información continua por plataformas conocidas como Telegram, WhatsApp, Facebook, Instagram o redes nacionales con disponibilidad de acceso abierto, portátiles y de fácil utilización, hasta las emisoras municipales, los comunicados por medio de boletines informativos, altoparlantes, periódicos y pizarras tradicionales podrán formar parte del mapeo.

Su objetivo fundamental radica en la exposición sistemática, pública y precisa del lugar exacto en el que se encuentra la administración pública en su gestión de gobierno mediante la estrategia. ¿Dónde se encuentra? ¿Qué obstáculos está enfrentando? ¿Cuáles constituyen

las soluciones posibles? ¿Hasta dónde ha gestionado y cuál ha sido la efectividad de esa gestión? ¿Dónde se identifican sus evasiones, retrocesos y limitaciones? Estas interrogantes representan algunas de las referencias topográficas de la representación visual inteligente de su ejecución. En esta dirección,

[...]el mapeo produce un mejor contenido porque ayuda a los participantes a comprender las brechas y las tensiones resultantes entre sus aspiraciones y la situación actual, así como a comprender la situación contradictoria y los puntos de vista contradictorios que deben abordarse como parte de la negociación de qué hacer con esas brechas y tensiones. Cuando se completa, un mapa proporciona un registro de acuerdos sobre qué hacer, cómo y por qué, y por lo tanto proporciona una memoria organizacional externa. (Bryson et al., 2023, p.13)

El mapeo expositivo puede convertirse en una herramienta sólida para la modernización de la administración pública, al brindar, además, un recurso idóneo para identificar y construir métricas clave que mejoren la hechura del proceso y, en consecuencia, permitirán identificar los procedimientos y áreas que necesiten reajustes o mejoras continuas. No solo aumentará la transparencia, sino que también despertará interés por la gestión de lo público e iniciará un itinerario innovador y coprotagonico entre los gobiernos locales y los actores del universo a escala municipal. Estas condiciones de gobernanza pública demandan repensar, una y otra vez, cómo se ejerce el gobierno local. Como no basta con sumar organismos, es fundamental llevar a cabo una reingeniería institucional que integre las estrategias y su lógica de funcionamiento a partir de la diversidad de actores, intereses, recursos y potencialidades del municipio. De tal modo, el mapeo expositivo permanente permitirá una gobernanza que aporte solidez estructural, confianza pública y capacidad de adaptación a la organización (Vázquez-Cuj et al., 2022, p. 3). Su finalidad se centraría en promover la transparencia, el consenso y la participación coprotagonista.

Políticas públicas en el contexto de las estrategias de gobernanza para el desarrollo

En su hechura institucional, que se traduce en un instrumento para la gestión y optimización de la gobernanza, las políticas públicas nacen en Cuba bajo la sombrilla estructural de las estrategias de desarrollo. Surgen y adquieren pertinencia frente al diseño de la acción gubernamental en los niveles territorial y municipal (Ministerio de Economía y Planificación, 2020), en el contexto de la larga, zigzagueante y fragmentada reforma de la administración

pública que acontece en el país. Su centralidad provincial y local, como recursos de sus respectivas estrategias, contribuye, al menos en su espíritu, a viabilizar el itinerario de la descentralización, la autonomía y la democratización.

Como una disciplina relativamente nueva en el contexto de la producción de conocimiento científico y académico, las políticas públicas se han constituido en una región epistémica todavía escasa y en conflicto velado. Hasta el presente, su rasgo fundamental en Cuba radica en la insuficiencia de análisis que expliquen sus especificidades y en la búsqueda de formas adecuadas para alcanzar la efectividad de sus implementaciones. Esta carencia va solventándose a una velocidad muy lenta porque depende significativamente de la apertura de los gobiernos y de la voluntad política —también exigua en la realidad de las administraciones no centrales— para asimilar el alcance democrático de las políticas públicas. Como consecuencia inmediata, se ignoran, al no estar suficientemente estudiados por la academia ni delimitados por las estructuras jurídicas, los modos más adecuados para vincular las políticas públicas con los proyectos de desarrollo local, los programas productivos, los planes de desarrollo y la diversidad de actores locales que pueden formar parte de las estrategias de desarrollo. Ello ha producido el reforzamiento de un cierre conservador en los gobiernos municipales en torno a la hechura de las políticas, engrosado por la tendencia del gobierno central a privilegiar su implementación en el nivel territorial como un modo discrecional de contener la autonomía.

En sentido estricto, las debilidades teóricas y analíticas que se evidencian en los abordajes académicos dan cuenta —casi en proporción directa— de la baja efectividad y de la existencia formal de las políticas públicas en las estrategias de desarrollo. Una tradición sociológica (Espina-Prieto et al., 2021) que las aborda indistintamente como política social recurre, sin críticas, a las recetas de la CEPAL y, sin miramientos profundos, al modelo político, mientras las reduce a lo decisorio, siguiendo superficialmente los decision-making processes de corte norteamericano. En este escenario aparece el intento de una mirada desde la politología que desemboca en la presunta necesidad de asimilar el centralismo democrático y la permanencia de la estructura estatal vigente. Duharte-Díaz (2021) expone una definición hiperestatista que enmudece a la sociedad civil frente a la preponderancia del Estado, a la par que opta por un voluntarismo metodológico que pretende descentralizar los municipios, manteniendo el control y la rigidez del Estado centralizado. Este oxímoron metódico esboza un laberinto analítico que sirve para justificar la lentitud y los fallos estructurales del gobierno en el contexto postpandemia.

Por su parte, la propuesta del universo de estudios jurídicos liderada por Pérez-Hernández y Díaz-Legón (2020) presenta el clásico fetiche constitucionalista latinoamericano, que supone la creencia de que transformar el texto de una ley, en este caso, la Constitución, cambia por sí sola y casi por arte de magia la realidad material y la logística de un territorio. En sus análisis emerge un idealismo jurídico en el que intentan sacar del sombrero de la Constitución el conejo de una localidad autónoma. Sin mecanismos vinculantes e inflando la figura del delegado como expresión de democracia plena, concluyen en un municipalismo de papel que flota sin una propuesta sólida para el análisis de políticas públicas. A ello se integran las propuestas del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (Guzón Camporredondo et al., 2020), que, con sus ingentes esfuerzos por ubicar herramientas prácticas en el contexto municipal, no logran concebir un modelo que defina las políticas públicas como herramientas participativas centrales que nucleen las estrategias para optimizar la gestión gubernamental.

De forma general, estos avances sobre estudios de políticas —que no son los únicos, aunque sí los más visibles por situarse en el centro capitalino y estar más próximos al gobierno central— presentan las siguientes deficiencias: a) No sirven ni al funcionario, ni al ciudadano como metodologías para el ejercicio de formular, diseñar, implementar y evaluar políticas en el municipio; b) No contemplan la relación entre estrategia de desarrollo y políticas públicas para una gobernanza democrática territorial y local; c) No conciben la urgencia de una reforma estructural profunda de la administración pública como vía para establecer estrategias de gobernanza por políticas públicas efectivas; d) Su falta de crítica y de enjuiciamiento a las causas reales de las contradicciones, vicios y fallas de la administración pública y del gobierno en todos los niveles tiende a legitimar las estructuras y el esquema de elevada estatización vigente.

Sin embargo, es en la acción política y administrativa de los territorios y municipios donde se evidencian, como hechos medibles y constatables, más allá de las intermitencias de la academia, las principales dificultades de las políticas públicas en el marco de las estrategias públicas de gobernanza para el desarrollo. Entre las problemáticas producidas por la falta de efectividad de las políticas que determinan el fracaso de las estrategias se encuentran las siguientes:

Tabla1.

Deficiencias asociadas a las políticas públicas que impactan en las estrategias de desarrollo

Deficiencias en las políticas públicas	Manifestaciones principales	Efectos
Insuficiente experticia local	Ausencia de especialistas territoriales; limitada formación de los Centros Universitarios Municipales en análisis y gestión de políticas públicas.	Débil capacidad técnica para formular, gestionar y evaluar políticas.
Concepción imprecisa de las políticas públicas	Confusión entre políticas, programas y proyectos; predominio de concepciones tradicionales, verticalistas y poco participativas.	Reproducción de prácticas autoritarias y escasa democratización de la gestión pública.
Ausencia del ciclo de políticas públicas	Limitaciones en diseño, consulta, deliberación, confrontación de alternativas y evaluación de las acciones implementadas.	Políticas poco flexibles, débil retroalimentación y reducida capacidad de corrección.
Insuficiente voluntad político-administrativa	Predominio del cumplimiento vertical de directivas; resistencia a la descentralización y redistribución del poder.	Limitada apropiación municipal de la gestión mediante políticas públicas.
Débil participación ciudadana	Ausencia de mecanismos efectivos para participar en el diseño, ejecución y evaluación de políticas y estrategias.	Imposibilidad de reorientar políticas y corregir estrategias desde la sociedad civil.
Marginalidad de las políticas en las estrategias de desarrollo	Las estrategias no se estructuran a partir de una gestión basada en políticas públicas.	Las políticas se convierten en instrumentos marginales, prescindibles y de baja incidencia estratégica.

Este conjunto de deficiencias constituye, por un lado, una consecuencia de un modelo de gestión política y gubernamental apuntalado por la racionalidad del centralismo democrático. Su prolongada existencia como un sistema concentrado en sí mismo no ha permitido incorporar las reformas de la administración que ha experimentado el universo de la gestión pública en el último medio siglo. Por otro lado, las deficiencias interconectadas conforman un entorno, una ecología reproductiva encargada de fijar en cada una de sus partes condiciones y estructuras que asimilan las crisis sin poder configurarse en soluciones efectivas. Como resultado, la débil institucionalización de las políticas públicas en el ámbito municipal, expresión de la limitada institucionalidad democrática, produce ineficacia en las políticas públicas y el fracaso de las estrategias de desarrollo.

Conclusiones

La búsqueda de salidas a la crisis de comunidad que vive Cuba implica asumir que toda reforma de la administración pública debe partir de una transformación estructural profunda, orientada a superar la totalidad de los estancos que legitiman las anclas burocráticas e hipercentralizadas del sistema. El paquete de medidas que da cuenta de un cambio sin un horizonte establecido, iniciado hace más de una década, parece apuntar a la autonomía del municipio, mientras los tensores tradicionales del centralismo democrático permanecen intactos. En este ecosistema, las estrategias de desarrollo abren un nuevo derrotero orientado a establecer las condiciones mínimas para democratizar el sistema político y a fijar estructuras en función del desarrollo económico de los territorios.

Sin embargo, todas las estrategias de desarrollo concebidas desde una institucionalidad gubernamental cerrada, jerárquica y autoritaria, conformada por el rigor histórico del centralismo democrático, tienden a formular objetivos inalcanzables, planes vacíos de contenido real y sin transparencia que terminan por reproducir la inhabilitación del ciudadano. Desde su propio diseño, al margen de la sociedad civil, las estrategias de desarrollo municipal y provincial se presentan como mandatos imperativos contruidos a partir de la discrecionalidad institucional del sistema. Como tendencia, las estrategias de desarrollo arrojan los mismos resultados que los gobiernos tradicionales, al constituirse a partir de hechuras que forman parte del mismo patrón arcaico de gobernanza por gobierno y, en consecuencia, representan expresiones de los problemas y de las fallas de los distintos niveles de gobierno precedentes a dichas estrategias.

En este escenario, la perspectiva del artesano, como propuesta analítica, práctica y metodológica para diseñar e implementar estrategias y políticas, se convierte en una alternativa potencialmente viable para democratizar las administraciones públicas. Contribuye, además, a establecer modelos abiertos y flexibles que privilegien el coprotagonismo y la participación conjunta de los diversos actores que integran los municipios. Desde la misma lógica que opera en la argumentación de la perspectiva del artesano al formular estrategias de desarrollo, estas se redefinen como estrategias públicas de gobernanza democrática para el desarrollo. Esto implica, necesariamente, en esta redefinición más amplia y precisa, superar la captura y la privatización sistémicas de lo público por el sistema estatal para construir los mecanismos que darán contenido a las reformas que exijan los ecosistemas institucionales municipales. La perspectiva del artesano constituye una herramienta teórica y operativa que integra, entre otros, mecanismos como el mapeo expositivo permanente de la ejecución gubernamental y la derivación deliberativa de lo público. Estos, implementados en el contexto de las estrategias, poseen el potencial para transformar el

panorama de discrecionalidad y de verticalismo que aún abunda en los gobiernos locales. En su conjunto, las estrategias públicas de desarrollo democrático, la perspectiva del artesano, el mapeo expositivo y la derivación deliberativa se estructuran como una plataforma válida para implementar políticas públicas efectivas. De modo que, en sus respectivos despliegues, cada instrumento se oriente al mejoramiento directo e indirecto del resto, en función de alcanzar gobernanzas democráticas robustas desde las propias estrategias públicas de desarrollo.

Referencias

- Aguilar-Villanueva, L. F. (2022). Acerca del gobierno. Propuesta de teoría. Tirant lo Blanch.
- Aguilar-Villanueva, L. F. (2024). La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. Perfiles Latinoamericanos, 32(63), artículo e-001. <https://doi.org/10.18504/pl3263-001-2024>
- Albizu-Campos, J. C. (2025, 17 de abril). Cuba: ¿Crisis demográfica o sistémica? Horizonte Cubano. <https://horizontecubano.law.columbia.edu/news/cuba-crisis-demografica-o-sistemica>
- Alcívar Pincay, P. N., Sánchez Cobeña, C. Y., Tapia Vega, L. E., & Zamora Mayorga, D. J. (2025). Análisis de los modelos de planificación estratégica en la gestión pública del Ecuador. Revista Veritas de Difusão Científica, 6(1), 422. <https://revistaveritas.org/index.php/veritas/article/view/422/701>
- Almaguer-Torres, R. M., & García-Rivas, A. (2022). Procedimiento para la gestión de estrategias de desarrollo territoriales. Avances, 24(3), 325–340. <https://www.redalyc.org/journal/6378/637873567007/html/>
- Almaguer-Torres, R. M., Pérez-Campaña, M., & Aguilera-García, L. O. (2021). Ciclo de vida de proyectos: Guía para diseñar e implementar proyectos de desarrollo local. Cooperativismo y Desarrollo, 9(2), 431-456. <https://coodes.upr.edu/cu/index.php/coodes/article/view/416>
- Anaya-Cruz, B., & García-Álvarez, A. (2023). Reflexiones necesarias sobre seguridad alimentaria en Cuba. International Journal of Cuban Studies, 15(1), 109–125. <https://doi.org/10.13169/intej-cubastud.15.1.01099>
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2019a). Constitución de la República de Cuba. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria n.º 5. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/gaceta-oficial-no-5-extraordinaria-de-2019>
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2019b). Ley n.º 132 de Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria n.º 5. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-ex5.pdf>
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2020a). Ley n.º 135 de Revocación de los elegidos a los órga-

- nos del Poder Popular. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria n.º 88. https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-o88_1.pdf
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2020b). Ley n.º 138 de Organización y Funcionamiento del Gobierno Provincial del Poder Popular. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria n.º 89. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2021-o14.pdf>
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2022). Ley 145: Del Ordenamiento Territorial y Urbano y la Gestión del Suelo. Gaceta Oficial de la República de Cuba, (116 Ordinaria), 1-128. <https://www.parlamentocubano.gob.cu/sites/default/files/documento/2022-11/goc-2022-o116.pdf>
- Bardach, E. (1977). The implementation game: What happens after a bill becomes law. MIT Press.
- Burgos, T. L. & Villas Boas, G. H. (2025). Metodologias de avaliação das políticas públicas de conservação da natureza: Estudo de caso do SAMGE e do RAAP. Planejamento e Políticas públicas, (72), 13-37. https://www.researchgate.net/publication/377835823_Using_a_design_approach_to_create_collaborative_governance
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Seo, D. (2020). Using a design approach to create collaborative governance. Policy & Politics, 48 (1), 167-189. https://www.researchgate.net/publication/377835823_Using_a_design_approach_to_create_collaborative_governance
- Bryson, J. M., Barberg, B., Carroll, E., Eden, C., George, B., González, J. J., Rochester, J., Vandersmissen, L., & Zaki, B. (2023). Addressing complex and cross-boundary challenges in government: The value of strategy mapping. IBM Center for the Business of Government. <https://biblio.ugent.be/publication/01GP35M37CXE6E7M8HYY1T4305>
- Carniello, M. F. (2026). Proposta de análise da capacidade institucional de municípios e potencial de criação de marca territorial. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, 22(2). <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/8663>
- Carranza, J. (2025). Prólogo. En I. Díaz Fernández & N. Cruz Sosa (Comps.), Miradas a la economía cubana. Apuntes para una reforma (pp. 11-15). Fundación Friedrich Ebert.
- Castro Cossio, E. H. (2023). Una mirada reflexiva a la evaluación social de proyectos de inversión en Cuba. Revista Cofin Habana, 17(2), e11. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2073-60612023000200011
- Cohen, J. (2019). Deliberation and Democratic Legitimacy. En R. E. Goodin & P. Pettit (Eds.), Contemporary Political Philosophy: An Anthology (3.ª ed., pp. 165-176). Wiley Blackwell.
- Cunill Grau, N. (2004). La democratización de la administración pública: Los mitos a vencer. En L. C. Bresser Pereira (Comp.), Política y gestión pública (pp. 13-45). Fondo de Cultura Económica; CLAD.

- Cristaldo, R. C., Simões, P. E. M., Cristaldo, A. A., & Santos, T. C. S. (2025). A administração pública entre o local e o global: condicionantes externos da reforma do Estado no Brasil. *REAd. Revista Eletrônica de Administração*, 31(X), 1-28. <https://www.scielo.br/j/read/a/nNTFfLRqFjGPBnJ-g3pDV6TQ/abstract/?lang=pt>
- Díaz-Canel Bermúdez, M., Núñez Jover, J., & Fernández González, A. (2024). Sistema de gestión de gobierno basado en ciencia e innovación en Cuba a tres años de su implementación. *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 14(3), e1682. <http://scielo.sld.cu/pdf/aacc/v14n3/2304-0106-aacc-14-03-e1682.pdf>
- Díaz Orueta, F., Lourés Seoane, M. L., & Martínez Lorea, I. (2021). Los espacios públicos de gestión ciudadana. Nuevas formas de gestión público-comunitaria en Zaragoza (España). *Gestión y Política Pública*, 30(2), 67–100. <https://doi.org/10.29265/gypp.v30i2.879>
- Duarte-Díaz, E. A. (2021). Políticas públicas a debate. Lecciones para una Cuba pospandemia. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9 (3), 1-15. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0253-92762021000200001
- Espina Prieto, M. P., Zabala Argüelles, M. C., Fundora Nevot, G., & Núñez Morales, I. (2021). Enfoque integral afirmativo en políticas públicas. Desafíos y propuestas para la superación de brechas de equidad racializadas en Cuba. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9 (2), 270-291. <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/10/Enfoque-integral-afirmativo.pdf>
- Espírito Santo, L. J. R. do. (2023). A autonomia científica do processo de controle de políticas públicas. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 13(1), 1-21. <https://revistas.usp.br/rgpp/es/article/view/212408/202360>
- Farinango-Salazar, R. A., Banderas-Benítez, V. E., Serrano-Orellana, K. M., & Sotomayor-Cabrera, K. K. (2020). Perspectiva crítica de los modelos de crecimiento: exógeno y endógeno AK. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 3(2), 52–58.
- Gómez-Ballesteros, M. F. (2023). Una perspectiva contemporánea en el diseño de productos artesanales de la provincia de Guanentá [Relatório de Proyecto Final de Máster]. Escola Superior de Artes e Design do Instituto Politécnico de Leiria.
- Gómez Pineda, E. (2024). Referencias clásicas y alternativas sobre Administración Pública y Participación Ciudadana: perspectivas heterodoxas para construir el presente y el futuro del Estado en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (23), 191–209.
- Guzón Camporredondo, A., Castro Premier, M., Vázquez López, Y., Brito De la Torre, J. M., Romero Sarduy, M. I., & Hernández Chávez, C. N. (2020). Cataurito de herramientas para el desarrollo local. CEDEL. <https://gem-cuba.org/wp-content/uploads/2022/12/Cataurito-2.-Herramientas-para-desloc.pdf>

- Habermas, J. (2005). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *Polis*, (10), 1-9. <http://journals.openedition.org/polis/7473>
- Hechavarría-Prade, O. (2021). Los sujetos activos del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 21(37), 81-94. <https://doi.org/10.14409/daapge.2021.37.e0021>
- Islas Trejo, A. F. (2024). Artesanía y bienestar: análisis del trabajo artesanal actual como forma de resistencia en el contexto contemporáneo. *Psicología, Educación & Sociedad. Revista de Investigación y Difusión*, 3(5), 1-16.
- Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas (L. F. Aguilar Villanueva, est. introd.; E. L. Suárez, trad.; A. Deras Quiñones, rev. téc.). Fondo de Cultura Económica; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Marrero, M. (2023, 29 junio). Tenemos una labor de gigantes por delante. *Diario Juventud Rebelde*. <https://juventudrebelde.cu/cuba/2023-06-29/tenemos-una-labor-de-gigantes-por-delante>
- Mendoza-Carrazana, Y., Méndez-Delgado, E., & Lloret Feijóo, M. C. (2024). Metodología para el diseño de estrategias de desarrollo local basadas en el turismo cultural. *Economía y Desarrollo*, 168 (1), 1-20. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842024000300008&lng=es&tlng=es
- Mills, C. W. (2017). La imaginación sociológica. Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Economía y Planificación. (2020). Política para impulsar el desarrollo territorial. <https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/POLITICA%20PARA%20IMPULSAR%20EL%20DESARROLLO%20TERRITORIAL.pdf>
- Montecinos, E. (2021). Cuarta revolución industrial y la administración pública en América Latina. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(93), 10-32.
- Nino, C. S. (1997). La constitución de la democracia deliberativa. Editorial Gedisa. <https://pdf.stafforini.com/nino-1997-constitucion-democracia-deliberativa.pdf>
- Nonato, C. B., Fontes-Filho, J. R., & Michelotto, F. de P. (2024). Planejamento estratégico: desvendando a autonomia e a motivação dos servidores públicos por meio de representações sociais dos objetivos organizacionais. *Revista de Administração Pública*, 58(6), e20240128. <https://www.scielo.br/j/rap/a/C9CZVGPBHJgJr68VphVYwKy/?format=pdf&lang=pt>
- Oszlak, O. (2025). Del gobierno reactivo al gobierno proactivo: alcances, limitaciones y resguardos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 93, 1–27. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n93.a467>



- Partido Comunista de Cuba. (2017). Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el periodo 2016-2021. <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/3332/lineamientos-politica-economica-social-partido-revolucion-periodo-2016-2021>
- Pérez-Hernández, L., & Díaz-Legón, O. J. (2020). Municipio y política pública local. Una mirada al contexto cubano desde la Constitución. *Revista de Derecho*, (47), 257-272. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0253-92762020000100257
- Ramió, C. (2024, 15 de abril). Once reflexiones sobre el trabajo colaborativo. EsPúblicoBlogs. <https://www.administracionpublica.com/once-reflexiones-sobre-el-trabajo-colaborativo-i/>
- Retamal-Soto, K., Arias-Yurisch, K., & Ramos-Fuenzalida, C. (2023). Redes de gobernanza intermunicipal: aplicación de modelos de grafos aleatorios exponenciales en la región de Los Lagos, Chile. *Revista de Administração Pública*, 57(2), e2022-0271. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220271>
- Rey-Novoa, J. M., García Lorenzo, D. M., Torres Páez, C. S., & Díaz Ramos, C. (2024). Planeación estratégica basada en ciencia e innovación para la gobernanza del desarrollo territorial. *Revista Cubana de Administración Pública y Empresarial*, 8(3), Artículo e323. <https://apye.esceg.cu/index.php/apye/article/view/323/403>
- Rodríguez-Edeza, M. Á. (2021). Modelo general para la creación de las políticas públicas. *FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política*, (19), 66–94. <https://portal.amelica.org/ameli/journal/401/4011928007/html/>
- Romero-Fernández, E. R., & Cano-Obregón, L. L. (2021). Re-conceptualizar lo público y las políticas públicas: una necesidad teórica y práctica para el desarrollo de nuestra sociedad. *Islas*, 63 (200), 80-91. <https://islas.uclv.edu.cu/index.php/islas/article/view/1217/997>
- Romero-Fernández, E. R. (Coord.). (2022). *Gobierno abierto y políticas públicas: La necesidad de nuevas formas de comunicación en la gestión pública cubana*. Editorial Feijóo.
- Sacanambo, M., & Rodríguez, A. (2024). El fenómeno de la innovación frugal: productos asequibles, funcionales y minimalistas para atender el segmento bajo del mercado. *Innovar*, 35(95), e101621. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/101621/93948>
- Salvador-Serna, M. (2021). Transformación digital y función pública: capacidades institucionales para afrontar nuevos retos. *Documentación Administrativa*, (8), 25–42. <https://doi.org/10.24965/da.i8.11030>
- Santana, L. A. y Deler, G. (2022). Metodología para el desarrollo de proyectos de desarrollo local utilizando herramientas informáticas. *REDEL. Revista Granmense de Desarrollo Local*, 6(4), 138–153. <https://revistas.udg.co.cu/index.php/redel/article/view/3620>

- Simon, J. (2024). Gobernanza multinivel y sus desafíos en América Latina. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 7-15. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.76890>
- Somoano Núñez, V. M., García Valdés, H., & Dávila Valdés, Y. (2021). Metodología del proceso de construcción de capacidades para el desarrollo local en apoyo al proceso de fortalecimiento de las capacidades del gobierno de Artemisa. *Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT)*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/PADIT_Metodolog%C3%ADa%20del%20proceso%20de%20construcci%C3%B3n%20de%20capacidades%20para%20el%20desarrollo%20local.pdf
- Triana, J. (2025). Instituciones y desarrollo: múltiples retos y posibles caminos. En I. Díaz Fernández & N. Cruz Sosa (Comps.), *Miradas a la economía cubana. Apuntes para una reforma*. Fundación Friedrich Ebert.
- Vázquez-Cuj, L. A., Rosas Castro, J. A., & Mapén Franco, F. J. (2022). Variables estratégicas relacionadas con el apoyo organizacional percibido y la gobernanza. *Revista Visión Gerencial*, 21 (2), 304-316. <https://doi.org/10.53766/VIGEREN/2022.21.03.08>
- Vega-Torres, D. R. (2019). Del trabajo cultural al trabajo creativo: aproximaciones conceptuales a la transformación de la actividad artesanal. *El Artista*, (16). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87459435004>.

Acerca de los autores

Juan Carlos Ramírez Sierra

Profesor de Filosofía Política con Maestría en Ciencias Políticas y Doctorado en Filosofía, ambos por la Universidad Central Marta Abreu de Las Villas. Realiza su segundo doctorado en Administración Pública en la Universidad de La Habana. De forma paralela, se encuentra desarrollando un posdoctorado en Filosofía sobre aceleración social, políticas públicas y gobernanza en el Caribe en la Pontificia Universidad de Rio Grande do Sul. Se especializa en estudios de políticas públicas, filosofía política en América Latina y gobernanza municipal.



Lisandra Lefont Marin

Socióloga e investigadora, máster en Ciencia Política y especialista en Gobierno y Desarrollo Local (UIM). Actualmente es doctoranda en Administración Pública en el CEAP de la Universidad de La Habana. Su experiencia incluye la docencia universitaria y la investigación, así como su labor como subdirectora técnica del Plan Maestro de Sancti Spíritus. Sus líneas de investigación abarcan la gobernanza colaborativa, la innovación pública y el desarrollo municipal, y actualmente colabora con grupos de estudio en la PUCRS.

Dámaris Valero Rivero

Licenciada en Información Científico-Técnica y Biblioteconomía, con Máster en Bibliotecología y Doctora en Ciencias de la Información por la Universidad de Granada. Actualmente es profesora titular del Centro de Estudios de la Administración Pública (CEAP) de la Universidad de La Habana y coordinadora de su Maestría en Administración Pública. Su trabajo se vincula al desarrollo local y al asesoramiento municipal. Sus líneas de investigación incluyen el comportamiento informacional, la transformación digital en el ámbito estatal y la evaluación del capital humano.

Cómo citar:

Ramírez Sierra, J. C., Lefont Marin, L., & Valero Rivero, D. (2026). Estrategias de gobernanza local y políticas públicas: perspectiva del artesano para su diseño en Cuba. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 266-296. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a756>



Del diagnóstico VUCA al sujeto: agency sostenible y diseño de políticas públicas en la era de la IA

From the VUCA Diagnosis to the Subject: Sustainable Agency and Public Policy Design in the Age of AI

Do diagnóstico VUCA ao sujeito: agency sustentável e desenho de políticas públicas na era da IA

Recibido: 18/08/2026 - Aceptado: 03/09/2026

**Oscar Mauricio
Covarrubias Moreno**

Universidad Nacional
Autónoma de México

mauri@unam.mx

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0002-1240-725X)

[org/0000-0002-1240-](https://orcid.org/0000-0002-1240-725X)

[725Xorg/0000-0001-7237-9257](https://orcid.org/0000-0001-7237-9257)

Tipología del artículo: artículo de reflexión.

Resumen

El entorno que la literatura ha denominado VUCA —volátil, incierto, complejo y ambiguo— plantea una pregunta que suele quedar sin formular: ¿qué le ocurre al ciudadano concreto que debe actuar con intención propia en un mundo que fragmenta su atención, erosiona su juicio y le ofrece delegar lo que antes no podía delegarse? El artículo sostiene que la literatura sobre gobernanza en entornos turbulentos ha teorizado la adaptación institucional y ha dejado fuera las condiciones subjetivas del ciudadano que esas instituciones presuponen. Introduce el concepto de agency sostenible —la capacidad de mantenerse como autor genuino de los propios procesos deliberativos a lo largo del tiempo— y lo articula en cuatro dimensiones: somática, atencional, narrativa y reflexiva. Examina cómo los sistemas de inteligencia artificial erosionan cada una de ellas, ilustra el proceso con evidencia latinoamericana y deriva implicaciones para la ciudadanía democrática, la gobernanza adaptativa y el diseño de políticas públicas.

Palabras clave: agency sostenible, gobernanza adaptativa, inteligencia artificial, ciudadanía democrática, diseño de políticas públicas.

Abstract

The environment the literature has termed VUCA —volatile, uncertain, complex, and ambiguous— raises a question that usually goes unasked: what happens to the concrete citizen who must act with genuine intention in a world that fragments their attention, erodes their judgment, and offers to delegate what was previously undelegable? The article argues that the literature on governance in turbulent environments has theorized institutional adaptation while leaving out the subjective conditions of the citizen those institutions presuppose. It introduces the concept of sustainable agency —the capacity to remain a genuine author of one's own deliberative processes over time— and articulates it across four dimensions: somatic, attentional, narrative, and reflexive. It examines how artificial intelligence systems erode each of them, illustrates the process with Latin American evidence, and derives implications for democratic citizenship, adaptive governance, and public policy design.

Keywords: sustainable agency, adaptive governance, artificial intelligence, democratic citizenship, public policy design.

Resumo

O ambiente que a literatura denominou VUCA —volátil, incerto, complexo e ambíguo— coloca uma pergunta que costuma ficar sem formulação: o que acontece com o cidadão concreto que deve agir com intenção genuína em um mundo que fragmenta sua atenção, corrói seu julgamento e lhe oferece delegar o que antes não podia ser delegado? O artigo sustenta que a literatura sobre governança em ambientes turbulentos teorizou a adaptação institucional e deixou de fora as condições subjetivas do cidadão que essas instituições pressupõem. Introduz o conceito de agency sustentável —a capacidade de permanecer autor genuíno dos próprios processos deliberativos ao longo do tempo— e o articula em quatro dimensões: somática, atencional, narrativa e reflexiva. Examina como os sistemas de inteligência artificial erodem cada uma delas, ilustra o processo com evidência latino-americana e deriva implicações para a cidadania democrática, a governança adaptativa e o desenho de políticas públicas.

Palavras-chave: agency sustentável, governança adaptativa, inteligência artificial, cidadania democrática, desenho de políticas públicas.

Introducción: la zona ciega del diagnóstico VUCA

El acrónimo VUCA —volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad— nació en el campo del liderazgo en entornos difíciles y fue formalizado como acrónimo por el Army War College de Estados Unidos en los años noventa. En la administración pública, ese vocabulario ha servido para pensar desde la gobernanza adaptativa hasta la gobernanza robusta ante problemas turbulentos, como muestran Ansell et al. (2021). Sabemos más sobre lo que le ocurre al entorno y sobre las capacidades que necesitan las instituciones para no quedar paralizadas.

La pandemia de COVID-19 volvió ese diagnóstico mucho menos abstracto. Entre 2020 y 2026, las sociedades experimentaron una secuencia de crisis que hizo visible, casi pedagógicamente, lo que el acrónimo quería nombrar: mercados y cadenas de suministro que se desordenaban y recomponían en cuestión de semanas; decisiones sanitarias, económicas y políticas tomadas bajo información incompleta; interacciones entre salud pública, tecnología, comportamiento social y economía que ningún modelo pudo anticipar por completo. También hubo una dimensión más cotidiana: la dificultad de distinguir entre evidencia, rumor, opinión experta, cálculo político y miedo social. Los reportes globales de riesgos documentan sistemáticamente esta policrisis: en la edición 2026 del Global Risks Report del Foro Económico Mundial, la mitad de los más de 1300 especialistas consultados anticipa un entorno turbulento o tormentoso para los próximos dos años y apenas el 1 % espera un escenario de calma (World Economic Forum, 2026). Entre los riesgos mejor situados figuran la polarización social, la desinformación y la erosión de las libertades cívicas, que no describen solo fallas institucionales: operan sobre la capacidad ciudadana de atender, juzgar y deliberar. Y entre los treinta y tres riesgos evaluados, los asociados a la inteligencia artificial son los que más ascienden del horizonte corto al largo, lo que perfila una amenaza cuya gravedad se percibe diferida, que es precisamente la forma en que adopta la erosión aquí descrita.

A esa experiencia se añadió otro cambio de época. Desde 2022, la irrupción masiva de los modelos de lenguaje de gran escala alteró la frontera entre lo que parecía requerir intervención humana y lo que podía delegarse a un sistema artificial. La velocidad del cambio empezó a rebasar la capacidad de respuesta de los marcos institucionales y personales. Por eso, la pregunta por las condiciones subjetivas del ciudadano dejó de ser una cuestión lateral y se volvió, a mi juicio, una cuestión práctica de primer orden.

Sin embargo, en buena parte del debate VUCA persiste una zona ciega. Se ha estudiado

qué le ocurre a la organización, al sistema, a la institución o al proceso decisorio; mucho menos qué le sucede al sujeto que debe decidir y mantener algún margen de autoría en ese entorno. Me refiero al ciudadano concreto, cuya atención se fragmenta, cuyo juicio soporta presiones constantes y que hoy recibe de la inteligencia artificial una invitación silenciosa a delegar operaciones antes inseparables de la vida interior: pensar, elegir, recordar, redactar, interpretar, incluso narrarse a sí mismo.

Los ejemplos que utilizo provienen del contexto latinoamericano contemporáneo, donde la desigualdad estructural, la presión sobre las instituciones democráticas y la rápida penetración tecnológica configuran un escenario especialmente revelador. Quien observa de cerca nuestras administraciones públicas advierte que la pérdida de agencia rara vez aparece como una renuncia explícita: suele presentarse como un procedimiento, una plataforma, una carga operativa, una recomendación automatizada o una imposibilidad material de comprender y disputar una decisión. El artículo no busca sustituir el análisis institucional, sino añadir una dimensión que la administración pública ha abordado insuficientemente: la subjetiva de la agency ciudadano en el mundo VUCA.

La ciencia política contemporánea ya reconoce la urgencia del problema. Persily y Tucker (2026), en el reporte de la Presidential Task Force on AI de la American Political Science Association, examinan los efectos sistémicos de la IA sobre la democracia y el sector público, pero dejan abierta una cuestión decisiva: qué teoría del sujeto necesitamos para comprender al ciudadano que ejerce derechos y delibera dentro de esos sistemas. Ahí radica la contribución de este artículo. Si, como sostienen Lovett y Zuehl (2022), el valor intrínseco de la democracia consiste en hacer a los ciudadanos coautores de sus asuntos políticos, esa coautoría no puede darse por supuesta: requiere atención, juicio, memoria, autocomprensión y condiciones materiales para intervenir en la vida pública. Cuando la IA erosiona esas capacidades, no solo afecta preferencias o hábitos cognitivos: toca una precondition de la democracia.

La pregunta que guía este trabajo es: ¿qué ocurre con las condiciones subjetivas desde las cuales el ciudadano atiende, juzga y delibera cuando el entorno se vuelve volátil, incierto, complejo y ambiguo, y la inteligencia artificial media la información y el juicio? El objetivo es construir un concepto que permita nombrar y examinar esas condiciones —el de *agency sostenible*—, mostrar que la literatura sobre gobernanza en entornos turbulentos las ha dejado fuera de su marco analítico y derivar implicaciones para la ciudadanía democrática y el diseño de políticas públicas.

Se trata de un artículo de reflexión teórico-conceptual, no de un estudio empírico: construye un concepto y muestra su pertinencia para la administración pública y la teoría democrática. La estrategia articula tres cuerpos de literatura habitualmente separados: el diagnóstico VUCA en administración pública, la filosofía de la acción y la evidencia reciente sobre los efectos cognitivos y conductuales de la mediación algorítmica. Los datos regionales que cito cumplen una función ilustrativa: describen un escenario en el que la erosión resulta plausible, pero no demuestran una relación causal con el deterioro de la *agency* ciudadano. Ese vínculo lo planteo como hipótesis contrastable.

Empleo *agency* y no «agencia» porque en castellano esta última voz suele remitir a una entidad administrativa —reguladora o tributaria— más que a la capacidad de un sujeto de ser origen de sus propios actos, sentido que aquí interesa. El adjetivo sostenible tampoco es ornamental: nombra la dimensión temporal del problema. No basta con que el ciudadano pueda atender, juzgar y deliberar en un momento dado; debe poder seguir haciéndolo bajo fatiga, presión institucional y una creciente dependencia tecnológica. Denominaciones como *agencia* deliberativa o *agencia* ciudadana nombran el contenido de la capacidad, pero pierden lo que aquí subrayo: se trata de una condición que puede degradarse y cuyo mantenimiento es un asunto público.

Reconstruyo el estado del arte del análisis VUCA en la administración pública y ubico su laguna subjetiva; examino la IA como factor de erosión; desarrollo el concepto y sus cuatro dimensiones con ejemplos latinoamericanos, y derivo implicaciones para la ciudadanía democrática, la gobernanza adaptativa y el diseño de políticas públicas, antes de plantear una agenda de investigación.

El VUCA en la literatura de administración pública: avances y límites

La literatura sobre VUCA en la administración pública ha avanzado, sobre todo, en dos direcciones. Una de ellas ha sido el diagnóstico del entorno. Volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad dejaron de ser etiquetas generales y se convirtieron en problemas concretos para la acción gubernamental. La volatilidad vuelve obsoletas muchas políticas antes de que terminen de desplegarse. La incertidumbre reduce la utilidad de la planeación, entendida como una proyección lineal. La complejidad rebasa los marcos analíticos convencionales. La ambigüedad, quizá la más incómoda para el gobierno, vuelve difícil saber cuál es el problema, quién debe responder por él y con qué evidencia conviene actuar.



La segunda dirección ha sido institucional. Ante un entorno más inestable, las organizaciones públicas necesitan capacidades distintas: gobernanza robusta y adaptativa frente a problemas turbulentos (Ansell et al., 2021), cocreación de valor público (Ansell & Torfing, 2021), tercera ola de la gobernanza digital (Dunleavy & Margetts, 2025), gestión colaborativa, participación ciudadana, pensamiento e inteligencia sistémicos como competencias transversales del servicio público.

Pero ese avance deja una pregunta en medio del camino. La mayor parte del debate aborda el problema desde afuera hacia adentro: el entorno cambia, las instituciones se adaptan, los servidores públicos adquieren nuevas competencias y los ciudadanos reciben mejores servicios o participan en nuevos mecanismos. Lo que queda menos visible es el sujeto mismo. No el ciudadano como usuario, elector o beneficiario. Me refiero al actor que debe conservar la intención, el juicio y el sentido de autoría mientras el entorno que analizo fragmenta su atención, acelera sus decisiones y le exige una adaptación permanente.

Una vertiente reciente se ha desplazado hacia la profesionalización del servicio público: en entornos inciertos, las competencias requeridas no pueden ser solo técnicas; deben incluir aprendizaje continuo, tolerancia a la ambigüedad y liderazgo bajo incertidumbre (Dunleavy & Margetts, 2025). Sin embargo, este enfoque sigue formulando el problema desde las necesidades de la institución y atiende menos a las condiciones que sus miembros requieren para sostener, sin agotamiento ni captura, las capacidades demandadas.

La psicología organizacional ha comenzado a abrir una vía distinta. Ashford (2026) define la agency como la capacidad de las personas para influir en los eventos de su vida y moldear sus resultados, y sostiene que este constructo ha sido subestimado en la literatura organizacional. Su revisión muestra cómo los sujetos ejercen, negocian o pierden agency en contextos de alta incertidumbre y cómo puede cultivarse o erosionarse. Este enfoque respalda el desplazamiento analítico que propongo: el sujeto que habita el VUCA no es solo un receptor de estructuras adaptativas, sino un agente cuya capacidad de acción intencional puede sostenerse o debilitarse.

La intersección entre VUCA e inteligencia artificial introduce una presión adicional. Los gobiernos incorporan la IA para mejorar los servicios, anticipar las demandas y optimizar los recursos; Dunleavy y Margetts (2025) sitúan este proceso en una tercera ola de gobernanza digital, con la ciencia de datos en el núcleo de los procesos administrativos. Entre los problemas más discutidos figuran los sesgos algorítmicos, la opacidad decisional y el debilitamiento

de la rendición de cuentas (Danaher, 2016; Margetts et al., 2024). El debate atiende menos a qué ocurre con la capacidad deliberativa del ciudadano que interactúa con esos sistemas.

Esta ausencia responde, en parte, a la vocación institucional de la administración pública: estudiar cómo los gobiernos organizan la acción colectiva, diseñan políticas, gestionan recursos y rinden cuentas. En esa tradición, el ciudadano aparece como destinatario de servicios, elector o contribuyente, pero rara vez como sujeto cuyas condiciones internas de acción sean también objeto legítimo de análisis público. La omisión pesa más en la era algorítmica, cuando la atención y el juicio ya no pueden darse por sentados.

El enfoque de capacidades de Amartya Sen (1999) y Martha Nussbaum (2011) ofrece el antecedente normativo más sólido para corregir esa tendencia, al desplazar la medición del desarrollo hacia las capacidades reales de las personas para vivir vidas que tengan razón de ser valoradas. El mundo VUCA añade una dificultad: no basta con preguntar qué capacidades posee una persona, sino también cómo se sostienen cuando el entorno las fragmenta, las acelera o delega progresivamente en sistemas técnicos. Esa es la laguna que el concepto de *agency* sostenible intenta nombrar.

La pregunta no es nueva: desde Mill hasta la teoría deliberativa contemporánea, la filosofía política y la teoría democrática han sostenido que la participación genuina requiere ciudadanos capaces de deliberar. El mundo VUCA añade una condición histórica específica: la velocidad, la fragmentación y la delegación tecnológica como formas contemporáneas de erosión de esa autonomía.

Un antecedente sociológico próximo es el trabajo de Margaret Archer (2012). Desde el realismo crítico, desarrolló una teoría de la *agency* centrada en la reflexividad como mecanismo de mediación entre la estructura y la acción. Su idea de «conversación interna» designa el diálogo mediante el cual el sujeto procesa sus circunstancias y orienta su conducta. La diferencia reside en el tipo de presión analizada: Archer permite comprender cómo la reflexividad media entre estructura y acción; la *agency* *sostenible*, además, pregunta qué condiciones permiten que esa reflexividad no se rompa, se disperse o sea sustituida bajo las presiones específicas del VUCA y la inteligencia artificial.

La teoría educativa y de la actividad también ofrece elementos útiles. Hopwood y Sannino (2023) proponen un marco centrado en motivos, mediación y movimiento, en el que la *agency* transformador explica cómo los sujetos orientan su acción hacia futuros posibles aun en condiciones adversas. la *agency* sostenible dialoga con esa tradición, pero desplaza el énfasis

hacia la dimensión somática y la presión de la VUCA y de la IA sobre la continuidad de la deliberación personal. No solo interesa que el sujeto transforme su entorno, sino que conserve, en el tiempo, las condiciones mínimas para reconocerse como autor de su acción.

Si la agency ciudadano es una condición y no un supuesto, no opera solo como una capacidad más que se suma al inventario del entorno turbulento, sino también como variable explicativa. El diagnóstico VUCA describe un entorno común que no produce los mismos efectos en todas partes: hay sistemas políticos donde la turbulencia deriva en parálisis y desafección, y otros donde genera adaptación. Las explicaciones habituales atribuyen esa variación a la capacidad institucional o al diseño de los mecanismos de coordinación. Sugiero que parte de ella podría explicarse por el estado de las condiciones subjetivas de la ciudadanía: un mismo grado de volatilidad no significa lo mismo para una población capaz de sostener la atención y el juicio deliberativo que para otra cuyas condiciones se han deteriorado. Esta proposición excede el alcance del artículo, pero define una de las líneas de investigación que planteo al final.

La IA como nuevo vector de erosión del *agency*

En el terreno ya complejo del mundo VUCA, la inteligencia artificial introduce una capa adicional de riesgo: además de transformar la gestión pública y reordenar procesos administrativos, puede debilitar de manera acumulativa la capacidad del ciudadano para sostener el juicio propio y el sentido de autoría sobre sus actos.

Un punto de entrada es la delegación del juicio. Los sistemas de IA están diseñados para ser útiles y cómodos, pero esa utilidad tiene un costo poco contabilizado. Cada vez que una persona entrega a un sistema una decisión que todavía podía tomar, no solo gana tiempo, sino que también deja de ejercitar una capacidad. Danaher (2016) denomina *algocracy* al proceso mediante el cual los sistemas algorítmicos constriñen la participación humana y erosionan la no dominación. El ciudadano queda expuesto a decisiones que no comprende y que, con frecuencia, tampoco puede impugnar eficazmente. La UNESCO (2025) advierte que preservar la agencia humana ante la creciente automatización es uno de los desafíos centrales de la educación y la formación ciudadana del siglo XXI.

Otra vía de erosión se manifiesta en la atención. Las plataformas digitales potenciadas por IA buscan maximizar el tiempo de exposición mediante la activación permanente de la novedad. No es un efecto accidental, sino una lógica de diseño documentada por la arquitectura del capitalismo de vigilancia (Zuboff, 2019). El mecanismo actúa sobre lo que Wu

(2023) denomina nexo intención-atención: la capacidad del sujeto para orientar y sostener la atención según sus propias intenciones. Cuando ese nexo se interrumpe sistemáticamente, el resultado rebasa la mera distracción momentánea y reconfigura los patrones atencionales. Un ciudadano incapaz de sostener la atención sobre un problema complejo tiene limitada, desde el inicio, su agency democrática.

La externalización cognitiva opera de manera menos visible, aunque quizá más profunda. Recordar, sintetizar, argumentar y decidir son actividades que desarrollan capacidades. Cuando se delega habitualmente en herramientas digitales, la dimensión tácita del conocimiento deja de desarrollarse o se atrofia. El sujeto que nunca recuerda porque siempre consulta, nunca argumenta porque delega y nunca ordena una idea porque recibe una versión ya organizada acumula una deuda cognitiva. Esta se cobra cuando el juicio propio es necesario y no está disponible. Bastani et al. (2025) mostraron que el acceso sostenido a sistemas de IA puede mejorar el rendimiento inmediato, pero puede producir atrofia de capacidades cognitivas una vez retirado.

El Reporte Internacional de Seguridad en IA 2026, coordinado por Bengio et al. (2026), documenta cómo el desarrollo acelerado de estas capacidades redefine los límites entre la autonomía humana y la delegación automatizada en ámbitos cada vez más amplios de la vida pública y privada. Si la agency ciudadano es una condición democrática, su erosión tecnológica constituye un problema de gobernanza, no un asunto secundario de política educativa o laboral.

La personalización algorítmica de la realidad añade otra presión. Los sistemas de recomendación aprenden las preferencias del usuario y ofrecen contenidos cada vez más ajustados a ellas (Zuboff, 2019), lo que reduce la exposición a perspectivas divergentes. La literatura describe este fenómeno como cámaras de eco y documenta sus efectos en la polarización democrática. Su eficacia persuasiva ha sido medida experimentalmente (Hackenburg & Margetts, 2024). Para la agency sostenible, el problema va más lejos: no solo altera la opinión pública, sino también la dimensión narrativa del sujeto, pues su mapa de la realidad y su historia de vida empiezan a ser mediados por decisiones algorítmicas orientadas por intereses comerciales, no por sus valores ni elecciones deliberadas.

La paradoja de la IA frente a la agency consiste en presentarse como herramienta de empoderamiento mientras puede producir, a largo plazo, el efecto contrario. El ciudadano que la usa para informarse, decidir con rapidez o participar con menor fricción puede debilitar las

capacidades que hacen genuinas esa información, esa decisión y esa participación. Su lógica de diseño dominante favorece la utilidad inmediata, la reducción del esfuerzo cognitivo y la captura de la atención: tres fuerzas que no fortalecen la agency y, con frecuencia, lo sustituyen.

Esta erosión se observa incluso en el ámbito científico. Un editorial de *Nature Reviews Bioengineering* (2025) sostuvo que la escritura científica humana no puede delegarse en modelos de lenguaje sin pérdida, porque escribir no solo reporta lo ya pensado, sino que también participa en la formación del pensamiento. El editorial lo expresa con claridad: “writing is thinking”. Al delegar ese proceso, no se pierde únicamente un producto escrito, sino también el ejercicio cognitivo que permitía producirlo.

Geoffrey Hinton (2024), uno de los fundadores de las redes neuronales que sustentan la IA contemporánea, advirtió sobre la gravedad del problema. En su discurso de aceptación del Premio Nobel de Física 2024, señaló que la nueva IA ya ha creado cámaras de eco divisivas al ofrecer contenidos que provocan indignación. También previno que, si su desarrollo queda en manos de empresas motivadas por ganancias de corto plazo, la seguridad humana no será prioritaria.

Acemoglu et al. (2026) formalizan económicamente esta preocupación. Su modelo muestra que la IA agéntica puede mejorar la calidad de las decisiones a corto plazo y, a la vez, erosionar los incentivos de aprendizaje que sostienen el conocimiento colectivo a largo plazo. Una IA más precisa no garantiza mejores resultados democráticos. Puede existir un umbral a partir del cual la precisión algorítmica reduce las capacidades deliberativas que una democracia necesita preservar. De ahí la necesidad de regulaciones que protejan los espacios de juicio humano no delegado.

Chandra et al. (2026) profundizan en el diagnóstico desde otro ángulo. Construyen un modelo bayesiano para examinar qué ocurre cuando un usuario conversa con un sistema adulator (sycophantic AI), diseñado para validar sistemáticamente sus creencias en lugar de cuestionarlas. Su conclusión es inquietante: incluso un agente perfectamente racional puede ser vulnerable a la espiral delirante producida por esa validación. No describen una simple correlación entre adulación algorítmica y creencias distorsionadas, sino un efecto causal que persiste aun cuando el usuario conoce el comportamiento del modelo. Si incluso un agente racional es vulnerable, proteger la agency ciudadana no puede descansar solo en la racionalidad individual: requiere salvaguardas institucionales.

Los hallazgos experimentales invocados —sobre aprendizaje asistido (Bastani et al., 2025), delegación del juicio y dependencia (Chandra et al., 2026; Cheng et al., 2026)— documentan mecanismos de erosión en contextos educativos e individuales de interacción. Su extrapolación al nivel de la deliberación democrática ciudadana la planteo como hipótesis del marco que aquí propongo.

El argumento no conduce a rechazar la IA, sino a reformular la pregunta pública: cómo adoptarla de modo que preserve y fortalezca la *agency* de los ciudadanos con quienes interactúa.

Los mecanismos descritos operan de manera estructural, pero conviene precisar qué los activa en la experiencia concreta del ciudadano. El motor es a la vez afectivo y económico. El contenido cargado de emoción moral —señaladamente el miedo y la indignación— circula con mayor rapidez y alcance: en un análisis de más de medio millón de mensajes políticos, cada palabra moral-emocional adicional incrementó la difusión en cerca de un 20 % (Brady et al., 2017), y la explicación propuesta es precisamente la captura atencional que ese contenido produce (Brady et al., 2020). A ese motor se superpone uno comercial, pues las arquitecturas que median la información no seleccionan el contenido que mejor informa sino el que mejor retiene (Zuboff, 2019).

Se aprecia aquí cómo las cuatro dimensiones se articulan en la práctica: el miedo y la indignación capturan la atención, la captura impide la pausa reflexiva, la ausencia de pausa favorece la adhesión inmediata a un relato ajeno, y el desgaste sostenido de ese ciclo se manifiesta somáticamente en fatiga y activación crónica. La erosión no avanza por dimensiones separadas, sino a través de un circuito que las recorre.

Agency sostenible: concepto y dimensiones

Propongo el concepto de *agency sostenible* para nombrar una capacidad que hoy resulta decisiva: la posibilidad de que el ciudadano se mantenga como agente activo de su propia vida a lo largo del tiempo. Esto implica actuar con intención propia, juzgar por sí mismo y sostener una historia razonablemente coherente sobre quién es, aun bajo las presiones y las formas de delegación que caracterizan el mundo VUCA contemporáneo.

El término *agency* proviene del latín *agere*, que significa «actuar» o «poner en movimiento». En la tradición filosófica, desde Aristóteles (1985), se denomina la capacidad de un sujeto para ser causa genuina de sus propios actos. Giddens (1984) lo entendió como la capaci-

dad del actor para intervenir en el mundo y actuar de otro modo dentro de estructuras que, al mismo tiempo, habilitan y constriñen. Taylor (1985) añadió una dimensión normativa que aquí resulta crucial. la *agency* propiamente humano no se agota en actuar, porque también exige evaluar los propios deseos y elegir desde valores reconocidos como propios. Desde la filosofía analítica de la acción, Mele (2003) aporta otro elemento indispensable. La acción intencional requiere una estructura motivacional interna, formada por deseos, creencias y disposiciones que orientan la acción desde el sujeto, no como simple imposición externa. Esa estructura motivacional es precisamente una de las zonas que el mundo VUCA y la IA pueden erosionar.

Uso el adjetivo *sostenible* en su sentido etimológico, vinculado al latín *sustinere*, que alude a sostener desde abajo o a mantener en pie. Lo sostenible es aquello que puede mantenerse a lo largo del tiempo sin agotarse ni colapsar bajo presión. Frente a expresiones como *agency* robusto o resiliente, lo sostenible enfatiza menos la resistencia ante un golpe específico y más la continuidad ordinaria de la autoría personal: seguir siendo agente de la propia vida no solo en momentos excepcionales de fortaleza, sino en condiciones de cansancio, presión institucional, incertidumbre informativa y dependencia tecnológica creciente.

La definición operacional de Hopwood y Sannino (2023) ayuda a precisar esta intuición: entender la *agency* a partir de la dirección de las acciones y del horizonte temporal que sostiene esa orientación. El mundo VUCA afecta precisamente esas dos dimensiones, pues las acciones tienden a volverse reactivas y el horizonte desde el cual se decide se acorta. La *agency* sostenible designa entonces la capacidad de mantener dirección y alcance cuando el entorno empuja hacia la reacción inmediata y el corto plazo.

La IA añade una dificultad específica. No solo puede degradar capacidades deliberativas ya existentes. También puede desplazar silenciosamente los valores del sujeto mediante lo que Buijsman et al. (2025) denominan desplazamientos de valores (*value shifts*) inconscientes. Se trata de cambios en las preferencias y orientaciones que el agente no reconoce como ajenos. El problema, entonces, no consiste únicamente en que el ciudadano decida menos. También puede ocurrir que decida desde valores reconfigurados gradualmente, sin que advierta ese cambio.

El concepto de *agency* ha recibido distintas adjetivaciones según el sujeto y el ámbito. En la teoría social, la *agency* estructural designa la capacidad de actuar dentro de estructuras que la habilitan y constriñen (Giddens, 1984); en la filosofía de la acción, la *agency* moral

remite a la arquitectura motivacional desde la cual el sujeto es causa genuina de sus actos (Mele, 2003; Taylor, 1985). En políticas públicas, Capano et al. (2025) sostienen que la *agency* cumple cuatro funciones —dirección, innovación, intermediación e inteligencia— ejercidas mediante cuatro patrones de acción y ofrecen una ruta para operacionalizarlas.

Esa literatura es pertinente y, por contraste, delimita el aporte que ofrezco. La *agency* que Capano y sus colegas teorizan corresponde a quienes hacen las políticas: emprendedores, intermediarios y líderes del proceso decisorio. La *agency* sostenible se refiere a otro sujeto: el ciudadano sobre quien actúan las políticas y de cuya capacidad deliberativa depende que la vida institucional siga siendo democrática. Ambas nociones son complementarias, pero su asimetría es reveladora: el campo ha desarrollado una teoría sofisticada de la *agency* de los actores de política y ha dejado sin teorizar la del ciudadano que esas políticas presuponen.

Qué añade el concepto

La autonomía designa habitualmente la ausencia de coerción externa sobre las decisiones. Es necesaria, pero insuficiente: alguien puede gozar de plena libertad jurídica y política mientras delega progresivamente el juicio mediante el cual la ejerce. Nadie lo obliga; simplemente ha dejado de decidir.

Las capacidades, en la tradición de Sen (1999) y Nussbaum (2011), describen lo que una persona puede hacer o ser de manera efectiva, y protegerlas constituye una obligación pública. La *agency* sostenible se sitúa en otro plano: la condición desde la cual esas capacidades se ejercen deliberadamente y a lo largo del tiempo. Opera así como una metacapacidad que el ejercicio de cualquier otra presupone, pues elegir entre los funcionamientos disponibles requiere atención, tiempo y distancia reflexiva.

La reflexividad, tal como Archer (2012) la desarrolla, designa la conversación interior mediante la cual el sujeto deliberan sobre sus circunstancias y orienta su conducta. Es una de las cuatro dimensiones que propongo, no un sinónimo del conjunto: la reflexividad presupone condiciones somáticas, atencionales y narrativas que ella misma no garantiza.

La resiliencia pregunta cómo los sujetos resisten los choques y se recuperan. La *agency sostenible* pregunta qué permite seguir siendo autor de los propios actos entre un choque y otro, en la normalidad donde la erosión ocurre de forma menos visible.

El empoderamiento se refiere a la adquisición de poder y voz por quienes carecían de ellos. La *agency sostenible* alude a las condiciones para ejercer ese poder y esa voz deliberadamente. Un ciudadano puede estar empoderado —contar con canales, información y derechos de participación— y carecer, sin embargo, de las condiciones subjetivas para usarlos como algo más que un trámite.

El aporte del concepto no consiste en sustituir estas nociones, sino en nombrar lo que todas presuponen: que el sujeto siga ahí, capaz de sostener en el tiempo la autoría de sus decisiones.

El concepto designa, además, una condición general del sujeto y no una capacidad exclusivamente política. La posibilidad de sostener en el tiempo la autoría de los propios actos concierne igualmente al trabajo, a la vida familiar y a la formación personal. Aquí la examino en su registro cívico porque es allí donde su deterioro tiene consecuencias colectivas y compromete a la administración pública. Esa generalidad también explica el tipo de evidencia disponible: los estudios que documentan efectos sobre el sueño, el aprendizaje o el juicio se refieren a poblaciones generales, y esa es precisamente la razón por la que resultan pertinentes.

La dimensión somática

La primera dimensión de la *agency sostenible* parte de una constatación básica. El cuerpo importa. No como simple soporte biológico de la mente, sino como condición material desde la cual toda deliberación ocurre o deja de ocurrir. Merleau-Ponty (1945) formalizó filosóficamente esta intuición al mostrar que el cuerpo no es un mero recipiente de la experiencia, sino una condición constitutiva de la forma en que el sujeto percibe y se orienta en el mundo.

En el mundo VUCA, el cuerpo es uno de los primeros territorios de erosión. El agotamiento crónico, la privación de sueño, el estrés sostenido y la sobrecarga emocional reducen el rango efectivo de acción. Un cuerpo exhausto reacciona más y elige menos. El uso de medios electrónicos se asocia con un deterioro de la calidad del sueño, según un cuerpo de evidencia que abarca 55 estudios y más de 41 000 participantes procedentes de más de 20 países (Han et al., 2024). También se ha documentado una relación dosis-respuesta en la que cada hora adicional de uso diario incrementa la probabilidad de una mala calidad del sueño (Chu et al., 2023).

La IA intensifica este deterioro cuando se integra a arquitecturas digitales diseñadas para interrumpir y reactivar la atención. Las notificaciones, los diseños de recompensa variable

y la personalización constante afectan los ciclos de sueño y recuperación que sostienen el juicio. No estamos ante un efecto puramente accidental; en muchos casos, la interrupción del descanso resulta funcional a modelos de negocio basados en la captura de la atención. La evidencia conductual ha confirmado, además, el vínculo entre el uso nocturno de dispositivos y el deterioro de la calidad del sueño (Siebers et al., 2026). Un ciudadano privado de recuperación llega al momento de deliberar con menos recursos fisiológicos para hacerlo.

El contexto latinoamericano vuelve especialmente visible esta presión. La región concentró el 27,2% de las defunciones por COVID-19 con apenas el 8,4% de la población mundial (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022). La Organización Panamericana de la Salud [OPS] (2023) documenta que América Latina registra la tasa más alta de trastornos de ansiedad entre las regiones de la OMS, con más de ocho de cada diez personas sin tratamiento. El PNUD (2025) añade que la conectividad digital constante, la incertidumbre económica y la fragmentación social profundizan dichas condiciones. Estos datos no miden directamente la agency sostenible. Describen, más bien, el suelo fisiológico y social sobre el cual su erosión resulta plausible.

La dimensión atencional

La segunda dimensión parte de una observación sencilla. No se puede deliberar sobre lo inatendido. La formulación filosófica más precisa de esta condición la ofrece Wu (2023): la agency genuina exige que la atención esté mediada por la intención, es decir, que el sujeto pueda dirigir su foco hacia donde decide dirigirlo y no hacia donde una arquitectura calcula que obtendrá mayor permanencia. La atención sostenida permite mantener un problema en la mente durante el tiempo suficiente para ponderarlo y decidir sobre él. Sin esa capacidad, la participación democrática se reduce a reacción, adhesión momentánea o respuesta inducida. Una atención fragmentada produce un agency también fragmentado. La mente que salta de una notificación a otra no encuentra el tiempo de detención que exige el juicio. El ciudadano puede seguir opinando, compartiendo información y reaccionando públicamente. Lo que se debilita es la capacidad de sostener una intención propia frente al ruido.

El contexto latinoamericano permite dimensionar el fenómeno. Ocho de cada diez personas en la región acceden a las redes sociales y les dedican, en promedio, 44 horas mensuales (Comscore, 2024). La cifra admite un parámetro de comparación dentro de la misma fuente: las redes sociales alcanzan cerca del 86 % de la población digital regional frente al 72 % a nivel global, lo que ubica a América Latina entre las de mayor penetración del mundo;



conviene advertir que estas mediciones, obtenidas mediante paneles de dispositivos, no son comparables con las estimaciones de uso autorreportado de otras fuentes. TikTok ha superado a Twitter/X como fuente de noticias en varios países (Newman et al., 2024). Estos datos no significan, por sí solos, pérdida de la agency, pero sí indican que una parte creciente de la experiencia informativa ciudadana ocurre dentro de arquitecturas diseñadas para administrar la atención. Cuando la relación entre intención y atención se invierte, el nexo entre querer y atender se fractura, y la acción resultante se aproxima más al automatismo inducido que a la deliberación.

La escala latinoamericana del uso digital muestra que esta fractura no debe leerse únicamente como experiencia individual. Puede convertirse en una condición colectiva de la vida democrática.

La dimensión narrativa

La tercera dimensión remite al tiempo. Actuar con agency exige algo más que elegir entre opciones disponibles. Requiere hilvanar decisiones en una historia reconocible sobre quién se es y hacia dónde se quiere ir. Sin esa continuidad narrativa, las decisiones tienden a convertirse en respuestas al momento. Ricoeur (1990) argumentó que la identidad personal no es una sustancia fija. Se forma narrativamente, mediante una trama que integra pasado, presente y futuro. Esa identidad narrativa permite que una decisión tenga sentido más allá de su utilidad inmediata. También permite al individuo orientarse en la incertidumbre sin perder por completo el hilo de sí mismo.

El mundo VUCA erosiona esta dimensión a través de la velocidad. Cuando el entorno cambia más rápido de lo que las historias personales pueden actualizarse, surge una disonancia entre la narrativa disponible y la realidad a la que se enfrenta. La respuesta no consiste en abandonar toda narrativa, sino en aprender a revisarla sin disolverla. Cambiar de circunstancias no debería equivaler a perder de vista quién se es. La IA intensifica este proceso a través de una vía específica. Hackenburg y Margetts (2024) documentan que, en algunos casos, los mensajes políticos generados por GPT-4 elevaron el apoyo a una posición hasta en doce puntos porcentuales. El dato importa tanto por el cambio de preferencia como por la forma en que ese cambio ocurre. La influencia puede operar por debajo del umbral de conciencia del ciudadano, sin que este la reconozca como ajena a su propio juicio.

Acemoglu et al. (2026) describen un posible colapso del conocimiento a nivel colectivo. En el nivel individual, el correlato narrativo sería igualmente inquietante. Cuando la historia que el algoritmo ayuda a construir desplaza la que el ciudadano ha elaborado por sí mismo, el sujeto empieza a perder la autoría sobre su propio relato.

Latinobarómetro 2023, basado en 20 000 entrevistas en 18 países, ofrece un indicio del contexto regional: el apoyo a la democracia cayó por debajo del 50 % y el 54 % de los ciudadanos toleraría un régimen antidemocrático si resolviera los problemas más urgentes (Latinobarómetro, 2023). La confianza institucional se sitúa en torno al 20 % (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2024). Aunque estos datos no miden identidad narrativa en sentido ricoeuriano, describen contextos en los que decir «no sé» es costoso y cambiar de opinión puede leerse como traición, lo que dificulta sostener el agency.

La dimensión reflexiva

La cuarta dimensión quizá sea la más frágil. Consiste en la capacidad de detenerse. No responder de inmediato. Interponer una pausa entre lo que ocurre y lo que se hace con ello. En un entorno diseñado para la reacción instantánea, esa pausa puede ser el último territorio de la libertad genuina. Frankl (1959) sostuvo que al ser humano se le puede arrebatar casi todo, salvo la libertad de elegir la propia actitud ante las circunstancias. Esta distancia no depende únicamente del entorno. Depende también de la relación que el sujeto mantiene consigo mismo.

En el mundo VUCA, esa distancia está bajo presión constante. La velocidad digital reduce el tiempo de pausa. La respuesta instantánea y la opinión en tiempo real se han vuelto normas sociales. A ello se suma la urgencia manufacturada por las plataformas. Notificaciones, métricas visibles y señales de relevancia inducen a responder antes de pensar. Archer (2012) denominó «reflexividad fracturada» a la incapacidad de sostener proyectos personales coherentes ante una demanda constante de revisión. Cuando la conversación interna se interrumpe una y otra vez, la reflexividad se reduce a destellos que no alcanzan a producir una orientación duradera.

Cheng et al. (2026) registran experimentalmente una forma inquietante de esta fractura. Una sola interacción con una IA diseñada para validar sistemáticamente al usuario redujo la disposición a asumir responsabilidad y reparar conflictos, mientras aumentó la convicción de estar en lo correcto. Los modelos aduladores fueron, además, preferidos y considerados más

confiables, aun cuando distorsionaban el juicio. El sujeto no solo pierde capacidad de autocorrección: puede terminar prefiriendo el sistema que la debilita.

La dimensión reflexiva no depende solo de capacidades individuales; requiere arquitecturas institucionales que protejan el tiempo y el espacio para la deliberación. V-Dem Institute (2024) y Haggard y Kaufman (2021) documentan, en múltiples países de la región, la erosión de la rendición de cuentas horizontal (*accountability*) y el debilitamiento de los contrapesos al ejecutivo. Cuando esos mecanismos se reducen, también se contrae el espacio público que permite la pausa entre la ciudadanía y el poder.

La agency sostenible como condición unitaria

Las cuatro dimensiones propuestas no describen ámbitos separados de la vida subjetiva: funcionan como un entramado, de modo que cuando una se erosiona, las demás se debilitan con ella. Por eso la agency sostenible debe entenderse como una condición integrada de autoría deliberativa y no como la suma de capacidades individuales. No se trata de exigir al ciudadano una fortaleza individual ilimitada frente a condiciones que lo desbordan, sino de reconocer que la autoría deliberativa requiere condiciones subjetivas e institucionales que la hagan posible.

Vistas en conjunto, las cuatro dimensiones permiten una lectura regional. Los datos examinados —la concentración de mortalidad pandémica y la prevalencia de trastornos de ansiedad sin atención en la dimensión somática; las horas mensuales en plataformas sociales en la atencional; la disposición a tolerar un gobierno no democrático en la narrativa; y el deterioro de los controles horizontales en la reflexiva— no demuestran que la inteligencia artificial haya erosionado la agency ciudadana en América Latina. Describen un sustrato en el que esa erosión resulta plausible y verificable antes que en otras regiones. La Tabla 1 sintetiza el argumento al vincular cada dimensión con el mecanismo que la erosiona, la evidencia disponible y la línea de política correspondiente.

Tabla1.
Dimensiones de la agency sostenible

Dimensión	Condición que nombra	Mecanismo de erosión	Evidencia empleada	Línea de política
Somática	Disponibilidad fisiológica para deliberar	Fatiga, estrés, pérdida de sueño y uso nocturno de dispositivos	Han et al. (2024); Chu et al. (2023); Siebers et al. (2026); CEPAL (2022); OPS (2023)	Bienestar, descanso, tiempo disponible y accesibilidad
Atencional	Orientar y sostener el foco según la propia intención	Notificaciones, recompensas variables y recomendadores	Wu (2023); Comscore (2024); Newman et al. (2024)	Regular patrones oscuros; explicar y controlar los recomendadores
Narrativa	Reconocer continuidad y autoría en la trayectoria propia	Persuasión personalizada, cámaras de eco y desplazamientos de valores	Ricoeur (1990); Hackenburg y Margetts (2024); Buijsman et al. (2025)	Diversidad informativa y evaluación de cambios de preferencias
Reflexiva	Pausar, revisar y autocorregir el juicio	Urgencia digital, reacción instantánea y sistemas aduladores	Archer (2012); Cheng et al. (2026); Chandra et al. (2026); V-Dem Institute (2024)	Protocolos deliberativos, tiempos de revisión y supervisión humana

Implicaciones para la ciudadanía democrática y la gobernanza adaptativa

El marco propuesto trasciende el desarrollo individual. Las democracias dependen de ciudadanos capaces de deliberar, sostener posiciones fundamentadas, considerar argumentos divergentes y participar en la construcción de bienes públicos. Estas capacidades requieren condiciones para mantener la atención, construir sentido y ejercer un juicio deliberado. Cuando estas condiciones se debilitan, la participación puede volverse reactiva, emocional o fragmentaria. La evidencia comparada respalda esta preocupación: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2024) documenta que la confianza en las instituciones públicas se asocia estrechamente con la percepción ciudadana de poder incidir en las decisiones que les afectan.

Esta preocupación dialoga con la literatura sobre gobernanza. Ansell et al. (2021) señalan que el sector público enfrenta problemas turbulentos —sorpresivos, impredecibles e inciertos— que exigen una gobernanza robusta, capaz de adaptarse sin perder su función. Ansell y Torfing (2021) sostienen que gestionarlos requiere incorporar activamente a la ciudadanía en el diagnóstico, la deliberación y la búsqueda de soluciones. Ambos planteamientos se centran en el plano

institucional. La agency sostenible introduce otro nivel del problema: la participación ciudadana solo es sustantiva cuando quienes participan cuentan con condiciones para comprender problemas complejos, sostener procesos de reflexión y contribuir con juicios razonados. El concepto precisa las capacidades necesarias para la gobernanza adaptativa, más allá de los mecanismos participativos formales.

Estas consideraciones también abarcan el diseño institucional y las políticas de transformación digital. Gasser y Mayer-Schönberger (2024) denominan barreras de protección institucionales (guardrails) a mecanismos que preservan espacios de supervisión y razonamiento humano ante la automatización creciente. La orientación por misiones de Mazzucato (2021) expresa una preocupación similar: para sostenerse democráticamente, los grandes objetivos públicos requieren ciudadanías capaces de deliberar sobre ellos. Sin embargo, ninguna arquitectura institucional puede sustituir la capacidad ciudadana de sostener la atención y el juicio crítico frente a entornos mediados por sistemas inteligentes.

El respaldo normativo más reciente va en la misma dirección. El Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho (Consejo de Europa, 2024), primer tratado internacional jurídicamente vinculante sobre IA, establece la obligación de proteger la autonomía individual frente a los sistemas de IA. También reconoce la importancia de preservar la capacidad de las personas para formar libremente sus opiniones. La Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial de la UNESCO (2021) sitúa la supervisión y la determinación humanas entre sus principios rectores. Estas disposiciones no desarrollan una teoría del sujeto, pero sí muestran una preocupación convergente con el marco que aquí propongo.

Sunstein (2026) sostiene que la IA puede ser «liberal», en sentido clásico, si se diseña como motor de elección (choice engine) capaz de preservar la autonomía y respetar la dignidad ciudadana. La agency sostenible complementa ese argumento desde el nivel subjetivo. Un sistema puede preservar formalmente la libertad de elección y, sin embargo, operar sobre sujetos que han perdido las condiciones internas necesarias para elegir genuinamente. La pregunta de gobernanza no se agota en qué elige el ciudadano: exige examinar desde qué condiciones deliberativas lo elige.

La agency sostenible no sustituye los enfoques institucionales del mundo VUCA ni la gobernanza adaptativa; los complementa al explicitar una dimensión tratada indirectamente. Las instituciones democráticas necesitan adaptarse, pero esa adaptación solo conserva sentido de-

mocrático si los ciudadanos pueden comprender lo que está en juego, formar un juicio, expresarlo y revisarlo. Una gobernanza adaptativa, sin sujetos deliberativos, puede volverse eficiente y técnicamente sofisticada, pero democráticamente empobrecida.

Implicaciones para el diseño de políticas públicas

El marco propuesto ofrece orientaciones iniciales para diseñar políticas públicas, no como prescripciones definitivas, sino como hipótesis de trabajo derivadas de la agency sostenible. La lógica es sencilla: si sus capacidades contribuyen al ejercicio efectivo de la ciudadanía democrática, su erosión sistemática no puede entenderse solo como responsabilidad individual. Obliga también a preguntar qué papel deben cumplir las instituciones públicas en proteger las condiciones desde las cuales los ciudadanos participan en la vida colectiva.

América Latina no parte de cero. Colombia adoptó en 2025 su Política Nacional de Inteligencia Artificial (CONPES 4144); Brasil tramita el Proyecto de Ley 2338/2023, con enfoque basado en riesgos; Chile promulgó en 2024 la Ley 21.719, que regula el perfilamiento automatizado, y tramita un proyecto de ley de inteligencia artificial. Sin embargo, la agenda regional se organiza en torno a la adopción tecnológica, la protección de datos y la transparencia algorítmica. Ninguno de esos instrumentos aborda las condiciones subjetivas desde las cuales la ciudadanía delibera: ni el descanso, ni la arquitectura de la atención, ni el tiempo disponible para el juicio. Ahí radica la contribución de este marco al diseño de políticas públicas.

Políticas de protección de la atención ciudadana

Un ámbito prioritario es proteger la atención ciudadana en entornos mediados por plataformas digitales. Desde la agency sostenible, la atención no es solo un recurso cognitivo individual, sino condición para deliberar, aprender y participar democráticamente. Gasser y Mayer-Schönberger (2024) proponen barreras institucionales de protección para preservar los espacios de deliberación humana ante la automatización del juicio. En América Latina, esta preocupación podría extenderse a componentes educativos y regulatorios orientados a reconocer los mecanismos de captura atencional, comprender su funcionamiento y recuperar el control sobre los propios procesos de atención. UNESCO (2025) incorpora estas competencias en las nuevas agendas de alfabetización digital y de ciudadanía.

Podrían revisarse los patrones oscuros de diseño (dark patterns) en plataformas de consulta pública, evaluarse los diseños atencionales de los servicios digitales gubernamentales y esta-

blecerse estándares que garanticen tiempos razonables de procesamiento ciudadano antes de ofrecer opciones de decisión. El Reglamento Europeo de Servicios Digitales ofrece un precedente: prohíbe interfaces que distorsionen sustancialmente la capacidad de decidir libre e informadamente, obliga a explicar los parámetros de los sistemas de recomendación y exige a las grandes plataformas una alternativa no basada en perfiles (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2022, arts. 25, 27 y 38). Lo trasladable no es su aparato sancionador, sino el principio: el diseño de una interfaz es materia de regulación cuando afecta la capacidad de decidir, no solo cuando vulnera datos personales. La atención ciudadana debe considerarse una condición democrática que el diseño institucional y tecnológico puede proteger o deteriorar.

Políticas de gobernanza de la inteligencia artificial

Otro terreno de intervención es la gobernanza de la IA en el sector público. Buena parte del debate contemporáneo se ha concentrado, con razón, en la eficiencia administrativa, la automatización de servicios, la transparencia y los sesgos algorítmicos (Margetts et al., 2024). El marco de la agency sostenible sugiere añadir una pregunta distinta. ¿Qué efectos produce la delegación cognitiva creciente sobre las capacidades deliberativas de los ciudadanos y los servidores públicos que interactúan cotidianamente con sistemas de IA?

La Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea es el referente regulatorio más completo en la materia (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2024), y tanto el Reporte Internacional de Seguridad en IA 2026 (Bengio et al., 2026) como el Convenio Marco del Consejo de Europa (Consejo de Europa, 2024) identifican la erosión de la autonomía humana como un riesgo. Sobre esa base, evaluar sistemas de IA en el sector público debería trascender sus efectos operativos y examinar su impacto sobre las capacidades de deliberación y juicio: cabría explorar evaluaciones de impacto sobre la agency ciudadana, mecanismos reforzados de rendición de cuentas algorítmica o experimentación regulatoria para aplicaciones de alto impacto. El valor de ese giro consiste en desplazar la pregunta desde la eficiencia del sistema hacia las condiciones humanas que preserva o debilita.

Koralus (2025) ha propuesto, desde el diseño de IA, un «giro filosófico». En lugar de construir sistemas que resuelvan problemas para el usuario, propone desarrollar sistemas que faciliten la búsqueda descentralizada de la verdad y el razonamiento abierto. Esta idea converge con el argumento central de la agency sostenible. El problema no es la IA como herramienta. El problema aparece cuando la herramienta se convierte en el sustituto habitual del juicio.

Políticas de participación ciudadana y deliberación

La filosofía de la acción ofrece una categoría útil: la *akrasia* alude a la incapacidad de actuar conforme a su propio juicio, aun cuando se reconoce qué sería correcto hacer. Trasladada al terreno democrático, permite entender una participación debilitada: el ciudadano accede a la información y está formalmente incluido, pero carece de condiciones atencionales o reflexivas para actuar conforme a su mejor juicio. De ahí podrían derivarse protocolos deliberativos con tiempos mínimos garantizados, consultas que privilegien los argumentos sobre las respuestas binarias y mecanismos de alfabetización cívico-digital integrados en los procesos participativos.

La literatura sobre gobernanza colaborativa ha documentado ampliamente las condiciones institucionales que favorecen la participación pública (Ansell et al., 2021); sin embargo, una condición previa ha recibido menos atención. Conviene explicitar por qué las condiciones subjetivas resultan indispensables para una participación genuinamente deliberativa y no solo formalmente correcta. Un mecanismo participativo produce deliberación cuando quienes intervienen pueden comprender el asunto sobre el que se les consulta, sostener una posición mientras se la discute, revisarla ante un argumento mejor y distinguir su propio juicio de la reacción inmediata que el entorno les induce. Cada una de esas operaciones depende de condiciones que el diseño institucional no controla pero sí presupone: tiempo disponible, atención no fragmentada, continuidad narrativa y un intervalo reflexivo entre el estímulo y la respuesta. Cuando esas condiciones se han deteriorado, el mecanismo sigue produciendo actas, votos y comentarios; lo que deja de producir es deliberación.

De ahí se sigue una implicación evaluativa precisa. Los procesos de participación podrían incorporar, junto a sus indicadores habituales de cobertura y satisfacción, medidas de las condiciones en que la deliberación ocurrió: el tiempo efectivamente disponible entre la publicación de los materiales y el cierre de la consulta, la legibilidad y extensión de los documentos sometidos a consideración, la existencia de instancias que permitan revisar una posición previamente expresada, y la proporción de intervenciones que responden a otras en lugar de limitarse a expresar una preferencia inicial. Ninguna de estas medidas exige instrumentos nuevos ni información que las administraciones ya no posean. Exige decidir que esas variables importan.

Políticas de bienestar y condiciones materiales de la agency

La *agency* sostenible también remite a condiciones materiales. La dimensión somática muestra que la atención, la reflexión y la deliberación no ocurren en un vacío social. El descanso suficiente, el tiempo disponible para participar, la salud física y mental, así como entornos ins-

titucionales accesibles, forman parte de la infraestructura cotidiana que hace posible el juicio ciudadano.

Esta observación cobra especial relevancia en América Latina. Una proporción significativa de la población trabajadora continúa en condiciones de informalidad laboral y de vulnerabilidad social (CEPAL, 2024; Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2024). En esos contextos, las condiciones materiales necesarias para sostener procesos deliberativos pueden estar severamente limitadas. Quien vive bajo presión económica constante, con poco tiempo disponible y acceso desigual a los servicios públicos, enfrenta mayores obstáculos para mantener la atención y la participación que exige la vida democrática.

La relación entre agency y condiciones materiales adquiere matices adicionales al considerar a personas con discapacidad o diversidad funcional. La literatura sobre disability studies ha mostrado que los entornos diseñados a partir de supuestos corporales normativos generan cargas adicionales de esfuerzo, atención y adaptación. Desde la agency sostenible, la accesibilidad, el diseño universal y la inclusión no son solo temas de prestación de servicios. También forman parte de las condiciones que permiten ejercer una ciudadanía democrática con autoría.

El enfoque de capacidades (Nussbaum, 2011) ofrece el fundamento normativo de esta discusión: si ciertas capacidades son relevantes para la participación democrática, las circunstancias que permiten su desarrollo no pueden considerarse responsabilidad exclusivamente individual. Podrían explorarse políticas orientadas a proteger el tiempo disponible para la participación, programas de alfabetización digital que fortalezcan la autonomía cognitiva, evaluaciones del impacto distributivo de los sistemas algorítmicos sobre poblaciones vulnerables y estrategias de accesibilidad vinculadas al diseño institucional y tecnológico.

Conclusiones y líneas de investigación futura

Este artículo propuso un desplazamiento analítico en la comprensión del mundo VUCA. En lugar de concentrarse únicamente en las capacidades institucionales necesarias para responder a la volatilidad, la incertidumbre, la complejidad y la ambigüedad, puso el foco en las condiciones subjetivas que permiten a los ciudadanos actuar deliberadamente en ese entorno. El propósito no ha sido «abandonar» el análisis institucional. Ha sido complementado con una dimensión indispensable.

A partir de esa preocupación desarrollé el concepto de agency sostenible como herramienta analítica para examinar las condiciones que permiten a los individuos mantener la capacidad de

acción deliberativa a lo largo del tiempo. La propuesta recoge aportaciones de la fenomenología del cuerpo, el enfoque de capacidades, la teoría democrática, la filosofía de la acción y los debates contemporáneos sobre IA y gobernanza, y articula esas condiciones en cuatro dimensiones cuya erosión la Tabla 1 sintetiza.

Conviene explicitar los límites de la propuesta. Ofrezco una construcción conceptual y no una medición: no se dispone de un instrumento que permita observar el estado de las cuatro dimensiones en una población concreta, ni de evidencia que establezca la dirección causal entre la mediación algorítmica y el deterioro de la deliberación ciudadana. La evidencia disponible documenta efectos sobre el aprendizaje, el sueño, el juicio y la dependencia en el plano individual; que esos efectos degraden la calidad de la deliberación democrática a escala colectiva es una inferencia plausible y contrastable, no un resultado demostrado. El alcance de los ejemplos regionales es igualmente acotado: ilustran un escenario, no constituyen una muestra. Estas limitaciones no debilitan la pertinencia del concepto, pero definen con precisión la tarea que sigue.

La agenda que se abre presenta al menos cuatro caminos. El primero es la operacionalización: cada dimensión admite indicadores mínimos, como la calidad y la fragmentación del sueño atribuibles a los dispositivos; la capacidad percibida de dirigir y sostener el foco; el sentido de autoría sobre la propia trayectoria y la diversidad percibida del entorno informativo; la pausa entre estímulo y respuesta y la frecuencia con la que se revisan los juicios iniciales. Un instrumento de autorreporte construido a partir de estos dominios, complementado con medidas conductuales cuando resulte factible, permitiría contrastar la hipótesis de la erosión en lugar de presuponerla.

El segundo camino es comparativo. Si el argumento es correcto, las regiones donde convergen la precariedad material, la tensión institucional y una penetración acelerada de plataformas deberían mostrar erosión antes y con mayor nitidez que otras. América Latina funcionaría como indicador adelantado de dinámicas de alcance global, y esa proposición admite contraste empírico mediante la comparación entre regiones.

El tercero es institucional: examinar qué diseños de gobernanza —desde la regulación de las arquitecturas atencionales hasta la participación centrada en la deliberación— protegen efectivamente las condiciones subjetivas de la ciudadanía, y a costa de qué otros bienes.

El cuarto conecta con la agenda de alineación de valores en sistemas de IA, donde la preservación de la agency humana resulta relevante para identificar y articular preferencias auténticamente deliberadas (Klingefjord et al., 2024).

Más allá de esas líneas específicas, el análisis desarrollado apunta a una paradoja central. Muchas prácticas necesarias para preservar la agency sostenible parecen ir contra las lógicas dominantes de aceleración del mundo VUCA. Deliberar requiere tiempo cuando la presión impulsa a actuar con rapidez. Mantener la atención sostenida exige profundidad en los entornos digitales que favorece la fragmentación. Pensar con palabras propias exige esfuerzo cuando los sistemas inteligentes ofrecen respuestas inmediatas.

En última instancia, el desafío democrático en el mundo VUCA no consiste solo en diseñar instituciones capaces de adaptarse. Consiste en asegurar que esa adaptación no «vacíe» las condiciones humanas que hacen democrática la vida institucional. Una democracia puede modernizar sus procesos, incorporar la IA y mejorar la eficiencia administrativa. Pero si en ese tránsito debilita la atención, la reflexividad, la continuidad narrativa y el juicio de sus ciudadanos, habrá ganado capacidad operativa a costa de su propio fundamento democrático.

Nota sobre el uso de inteligencia artificial

En la preparación de este artículo se utilizó Claude, de Anthropic, para condensar el texto, revisar el formato de las citas y localizar bibliografía reciente. Las referencias incorporadas fueron verificadas por el autor en sus fuentes originales. La concepción del artículo y del concepto de agency sostenible, así como la estructura del argumento, el análisis y las conclusiones, son de su autoría. El autor asume plena responsabilidad intelectual y ética por el contenido, de acuerdo con los lineamientos de COPE sobre el uso declarado de estas herramientas.

Referencias

- Acemoglu, D., Kong, F. & Ozdaglar, A. (2026). *AI, human cognition and knowledge collapse* (NBER Working Paper n.º 34910). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w34910>
- Ansell, C. & Torfing, J. (2021). *Public governance as co-creation: A strategy for revitalizing the public sector*. Cambridge University Press.
- Ansell, C., Sørensen, E. & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949–960. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>

- Archer, M. S. (2012). *The reflexive imperative in late modernity*. Cambridge University Press.
- Aristóteles. (1985). *Ética nicomáquea*. Gredos.
- Ashford, S. J. (2026). Angles on agency: A research life betting on human initiative and potential. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 13, 1–21. <https://doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-020625-112038>
- Bastani, H., Bastani, O., Sungu, A., Ge, H., Kabakçı, Ö. & Mariman, R. (2025). Generative AI without guardrails can harm learning: Evidence from high school mathematics. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 122(26), e2422633122. <https://doi.org/10.1073/pnas.2422633122>
- Bengio, Y. et al. (2026). *International AI Safety Report 2026*. <https://internationalaisafetyreport.org/publication/international-ai-safety-report-2026>
- Brady, W. J., Gantman, A. P. & Van Bavel, J. J. (2020). Attentional capture helps explain why moral and emotional content go viral. *Journal of Experimental Psychology: General*, 149(4), 746–757. <https://doi.org/10.1037/xge0000673>
- Brady, W. J., Wills, J. A., Jost, J. T., Tucker, J. A. & Van Bavel, J. J. (2017). Emotion shapes the diffusion of moralized content in social networks. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(28), 7313–7318. <https://doi.org/10.1073/pnas.1618923114>
- Brasil, Senado Federal. (2023). Projeto de Lei n.º 2338/2023: Marco legal da inteligência artificial. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>
- Buijsman, S., Carter, S. E. & Bermúdez, J. P. (2025). Autonomy by design: Preserving human autonomy in AI decision-support. *Philosophy & Technology*, 38(3), Artículo 97. <https://doi.org/10.1007/s13347-025-00932-2>
- Capano, G., Galanti, M. T., Ingold, K., Petridou, E. & Weible, C. M. (2025). Theorizing the functions and patterns of *agency* in the policymaking process. *Policy Sciences*, 58(1), 3–26. <https://doi.org/10.1007/s11077-024-09563-4>
- Chandra, K., Kleiman-Weiner, M., Ragan-Kelley, J. & Tenenbaum, J. B. (2026). *Sycophantic chatbots cause delusional spiraling, even in ideal Bayesians* [Preprint]. arXiv. <https://arxiv.org/abs/2602.19141>
- Cheng, M., Lee, C., Khadpe, P., Yu, S., Han, D. & Jurafsky, D. (2026). Sycophantic AI decreases prosocial intentions and promotes dependence. *Science*, 391(6792), eaec8352. <https://doi.org/10.1126/science.aec8352>
- Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2024). Ley 21.719 que regula la protección y el tratamiento de los datos personales. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1209272>



- Chu, Y., Oh, Y., Gwon, M. & otros. (2023). Dose-response analysis of smartphone usage and self-reported sleep quality: A systematic review and meta-analysis of observational studies. *Journal of Clinical Sleep Medicine*, 19(3), 621–630. <https://doi.org/10.5664/jcsm.10392>
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación. (2025). Documento CONPES 4144: Política Nacional de Inteligencia Artificial. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4144.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47922>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2024*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80858-panorama-social-america-latina-caribe-2024-desafios-la-proteccion-social>
- Comscore. (2024). *Tendencias clave de Social Media 2024 en Latinoamérica*. <https://www.comscore.com/lat/Prensa-y-Eventos/Presentaciones-y-libros-blancos/2024/Tendencias-clave-de-Social-Media-2024-en-Latinoamerica>
- Consejo de Europa. (2024). *Convenio Marco sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho* (CETS núm. 225). <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=225>
- Danaher, J. (2016). The threat of algocracy: Reality, resistance and accommodation. *Philosophy & Technology*, 29(3), 245–268. <https://doi.org/10.1007/s13347-015-0211-1>
- Dunleavy, P. & Margetts, H. (2025). Data science, artificial intelligence and the third wave of digital era governance. *Public Policy and Administration*, 40(2), 185–214. <https://doi.org/10.1177/09520767231198737>
- Frankl, V. (1959). *Man's search for meaning*. Beacon Press.
- Gasser, U. & Mayer-Schönberger, V. (2024). *Guardrails: Guiding human decisions in the age of AI*. Princeton University Press.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Polity Press.
- Hackenburg, K. & Margetts, H. (2024). Evaluating the persuasive influence of political microtargeting with large language models. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 121(24), e2403116121. <https://doi.org/10.1073/pnas.2403116121>
- Haggard, S. & Kaufman, R. (2021). *Backsliding: Democratic regress in the contemporary world*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108957809>

- Han, X., Zhou, E. & Liu, D. (2024). Electronic media use and sleep quality: Updated systematic review and meta-analysis. *Journal of Medical Internet Research*, 26, e48356. <https://www.jmir.org/2024/1/e48356>
- Hinton, G. (2024, 10 de diciembre). *Banquet speech*. Nobel Prize in Physics 2024. <https://www.nobel-prize.org/prizes/physics/2024/hinton/speech/>
- Hopwood, N. & Sannino, A. (Eds.). (2023). *Agency and transformation: Motives, mediation and motion*. Cambridge University Press.
- Klingefjord, O., Lowe, R. & Edelman, J. (2024). *What are human values, and how do we align AI to them?* [Preprint]. arXiv. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2404.10636>
- Koralus, P. (2025). The philosophic turn for AI agents: Replacing centralized digital rhetoric with decentralized truth-seeking. *Mind & Society*, 24, 563–586. <https://doi.org/10.1007/s11299-025-00326-z>
- Latinobarómetro. (2023). *Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina*. Corporación Latinobarómetro. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Lovett, A. & Zuehl, J. (2022). The possibility of democratic autonomy. *Philosophy & Public Affairs*, 50(4), 467–498. <https://doi.org/10.1111/papa.12223>
- Margetts, H., Dorobantu, C. & Bright, J. (2024). How to build progressive public services with data science and artificial intelligence. *The Political Quarterly*, 95(4), 653–662. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.13448>
- Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Allen Lane.
- Mele, A. R. (2003). *Motivation and agency*. Oxford University Press.
- Merleau-Ponty, M. (1945). *Phénoménologie de la perception*. Gallimard.
- Nature Reviews Bioengineering. (2025). Writing is thinking. *Nature Reviews Bioengineering*, 3, 431. <https://www.nature.com/articles/s44222-025-00323-4>
- Newman, N., Fletcher, R., Robertson, C. T., Ross Arguedas, A. & Nielsen, R. K. (2024). *Reuters Institute digital news report 2024*. Reuters Institute for the Study of Journalism. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2024>
- Nussbaum, M. (2011). *Creating capabilities: The human development approach*. Harvard University Press.
- Organización Internacional del Trabajo. (2024). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2024*. OIT. <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/report/995381293102676>

- Organización Panamericana de la Salud. (2023). *Una nueva agenda para la salud mental en las Américas: Informe de la Comisión de Alto Nivel sobre Salud Mental y COVID-19*. OPS. <https://iris.paho.org/items/974b6e01-5c82-49f1-a2cb-bfa8b5a047b1>
- Organización para la Cooperación & el Desarrollo Económicos. (2024). *OECD survey on drivers of trust in public institutions – 2024 results*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2022). *Reglamento (UE) 2022/2065 sobre un mercado único de servicios digitales (Ley de Servicios Digitales)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj?locale=es>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Reglamento (UE) 2024/1689 (Ley de Inteligencia Artificial)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj?locale=es>
- Persily, N. & Tucker, J. A. (Eds.). (2026). *Artificial intelligence, politics, and political science*. American Political Science Association. <https://csmapnyu.org/research/academic-research/artificial-intelligence-politics-and-political-science>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024). *¿En quién confiamos? Menos en las instituciones y más en las comunidades en ALC*. <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/en-quien-confiamos-menos-en-las-instituciones-y-mas-en-las-comunidades-en-alc>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2025). *Fuertes por fuera, luchando por dentro: El deterioro de la salud mental en América Latina y el Caribe*. <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/fuertes-por-fuera-luchando-por-dentro-el-deterioro-de-la-salud-mental-en-america-latina-y-el-caribe>
- Ricoeur, P. (1990). *Soi-même comme un autre*. Seuil.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Alfred A. Knopf.
- Siebers, T., Beyens, I., Baumgartner, S. E. & Valkenburg, P. M. (2026). Adolescents' digital nightlife: The comparative effects of day- and nighttime smartphone use on sleep quality. *Communication Research*, 53(5), 632–658. <https://doi.org/10.1177/00936502241276793>
- Sunstein, C. R. (2026). *Liberal AI* (Harvard Public Law Working Paper). SSRN. <https://ssrn.com/abstract=6251400>
- Taylor, C. (1985). *Human agency and language: Philosophical papers I*. Cambridge University Press.
- UNESCO. (2021). *Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_spa
- UNESCO. (2025). *Artificial intelligence and education: Preserving human agency in a world of automation*. International Day of Education 2025. https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2025/01/education-day-2025-cn-en_0.pdf



- V-Dem Institute. (2024). *Democracy report 2024: Democracy winning and losing at the ballot*. Varieties of Democracy Institute. <https://v-dem.net/publications/democracy-reports/>
- World Economic Forum. (2026). The global risks report 2026 (21.^a ed.). <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2026/digest/>
- Wu, W. (2023). *Movements of the mind: A theory of attention, intention and action*. Oxford University Press.
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism*. PublicAffairs.

Acerca del autor

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras de la SECIHTI. Columnista de PA Times (American Society for Public Administration).

Cómo citar este artículo:

Covarrubias Moreno, O. M. (2026). Del diagnóstico VUCA al sujeto: agency sostenible y diseño de políticas públicas en la era de la IA. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 297-327. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a952>



Adopción de estándares internacionales en Latinoamérica: convergencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos con los tratados de libre comercio de la Unión Europea y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico¹

Adoption of International Standards in Latin America: Organization for Economic Co-operation and Development Convergence with European Union Free Trade Agreements and the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership

Adoção de padrões internacionais na América Latina: convergência da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico com os acordos de livre comércio com a União Europeia e o Tratado Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpácífica

Recibido: 23/06/2026 - Aceptado: 11/09/2026

Marcel Vaillant

Profesor emérito del
Departamento de Economía de la
Facultad de Ciencias Sociales de la
Universidad de la República del
Uruguay

marcel.vaillant@cienciassociales.edu.uy
<https://orcid.org/0000-0001-8579-3422>

Tipología del artículo: investigación.

Resumen:

Se analiza la convergencia entre los procesos de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y la participación en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) de los países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Se consideran dos planos: el de las membresías, donde los países

¹ Este artículo fue elaborado en base a un documento realizado para el CLAD en el marco de la participación en el Steering Committee del programa OECD para América Latina. Se agradecen los comentarios de las dos revisiones anónimas. Las opiniones en el artículo son entera responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones antes mencionadas.

latinoamericanos tienden a avanzar de manera concurrente en los tres procesos; y el de las agendas y provisiones, donde se observa una superposición significativa de temas, especialmente en gobernanza pública —transparencia y anticorrupción, transformación digital, gobernanza corporativa, política regulatoria y contratación pública—, así como en materias de competencia, inversión y objetivos no comerciales. Se identifican los principales obstáculos para avanzar en estos procesos, vinculados al desarrollo de capacidades estatales y a la economía política de las reformas, y se proponen mecanismos de cooperación regional que aprovechen la heterogeneidad de etapas entre los países del CLAD. Los compromisos asumidos en un acuerdo pueden servir como insumos válidos para el cumplimiento de requisitos en otro acuerdo, reduciendo la duplicación de esfuerzos y generando círculos virtuosos de cambio institucional. En un contexto de debilitamiento de algunos países fundadores de la OCDE, la incorporación activa de economías emergentes contribuye a revitalizar la legitimidad de este marco normativo internacional.

Palabras clave: integración económica, capacidad estatal, acuerdos preferenciales de comercio, acuerdos internacionales, economía política.

Resumo:

Este trabalho analisa a convergência entre os processos de adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os acordos de livre comércio com a União Europeia e a participação no Tratado Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP) por parte dos países membros do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD). Essa convergência se manifesta em dois planos: o das associações, onde os países latino-americanos tendem a avançar de forma simultânea nos três processos; e o das agendas e provisões, onde se observa uma sobreposição significativa de temas, especialmente em governança pública —transparência e anticorrupção, transformação digital, governança corporativa, política regulatória e contratações públicas—, bem como em matérias de concorrência, investimento e objetivos não comerciais. O artigo identifica os principais obstáculos para avançar nesses processos, relacionados ao desenvolvimento de capacidades estatais e à economia política das reformas, e propõe mecanismos de cooperação regional que aproveitem a heterogeneidade de etapas entre os países do CLAD. A evidência sugere que os compromissos assumidos em um acordo podem funcionar como insumos válidos para o cumprimento de requisitos em outro, reduzindo a duplicação de esforços e gerando círculos virtuosos de mudança institucional. Em um contexto de enfraquecimento de alguns países fundadores da OCDE, a incorporação ativa de economias emergentes contribui para revitalizar

a legitimidade do marco normativo internacional.

Palavras-chave: integração econômica, capacidade estatal, acordos preferenciais de comércio, acordos internacionais, economia política.

Abstract:

This paper analyzes the convergence between Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) accession processes, free trade agreements with the European Union, and participation in the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) among Latin American Center for Development Administration (CLAD) member countries. This convergence manifests at two levels: membership, where Latin American countries tend to advance concurrently across all three processes; and agenda and provisions, where significant thematic overlap is observed, particularly in public governance — transparency and anti-corruption, digital transformation, corporate governance, regulatory policy, and public procurement — as well as in competition, investment, and non-trade objectives. The paper identifies the main obstacles to progress in these processes, linked to state-capacity development and the political economy of reforms, and proposes regional cooperation mechanisms that leverage the heterogeneity of stages among CLAD countries. Evidence suggests that commitments made under one agreement can serve as valid inputs for meeting requirements in another, reducing duplication of efforts and generating virtuous cycles of institutional change. In a context of weakening among some founding OECD countries, actively incorporating emerging economies helps revitalize the legitimacy of the international regulatory framework.

Keywords: economic integration, state capacity, preferential trade agreements, international agreements, political economy.

Introducción

Este trabajo analiza la intersección entre el Consejo Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y dos tipos de acuerdos de libre comercio plurilaterales: con la Unión Europea (UE) y el Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP).

Esta intersección abarca dos planos: primero, el de la membresía o el grado de vínculo con cada uno de los acuerdos; segundo, el referido al contenido de cada acuerdo. Se observan

provisiones comunes sobre un conjunto de temas diversos, entre los que destacan los propiamente del CLAD, referidos a la administración pública. Esta superposición permitirá luego llevar a cabo análisis de convergencia sobre los contenidos y requisitos establecidos en cada área, entendida aquí en un doble sentido —de membresía y de agenda regulatoria—, que se precisan más adelante en esta introducción.

Los grados de obligatoriedad y los requisitos de cumplimiento difieren tanto en lo relativo al proceso de aproximación a la membresía como en el contenido específico de las provisiones. Sin embargo, la superposición indica una orientación general en la adopción de políticas y estándares regulatorios.

Claramente, existen diversas particularidades respecto de los beneficios asociados a los acuerdos internacionales. Se destacan los que vinculan a las economías de mayores ingresos con compromisos regulatorios más exigentes. Los beneficios de adoptar este conjunto de normas en materia de buenas prácticas regulatorias y estándares internacionales reconocidos han sido ampliamente desarrollados (Bruszt & Campos, 2019; Kauffmann & Saffirio, 2021; OECD, 2012). Esto proporciona una tecnología de compromiso en la que anclar las reformas y otorgarles credibilidad tanto en el ámbito interno como en el internacional (Maggi & Rodríguez-Clare, 1998, 2007).

Menos desarrollado está el análisis de las dificultades que enfrentan los países de la región que atraviesan el proceso de asociación o adhesión, o la firma de nuevos acuerdos de libre comercio más ambiciosos, así como de otros acuerdos internacionales que implican compromisos domésticos en su marco regulatorio, como es el caso de la hoja de ruta para su admisión en la OCDE.

A partir de este diagnóstico, la pregunta que guía este artículo es la siguiente: ¿en qué medida, y mediante qué mecanismos, la aproximación a la OCDE, los tratados de libre comercio con la Unión Europea y el CPTPP promueven estándares convergentes de gobernanza pública en los países latinoamericanos miembros del CLAD? El objetivo del artículo es doble: (i) documentar, mediante un análisis comparativo de membresías y provisiones normativas, el grado de superposición entre estos tres procesos institucionales; y (ii) examinar de qué manera esa superposición puede traducirse en un fortalecimiento contrastable de las capacidades estatales —en la medida en que los compromisos asumidos en un acuerdo reducen los costos de adopción de estándares en otro—, así como los obstáculos que enfrentan los países de la región para aprovecharla.

A los efectos de este trabajo, se entiende por convergencia normativa la tendencia de distintos marcos institucionales —en este caso, los promovidos por la OCDE, la Unión Europea y el CPTPP— a incorporar estándares, principios o disciplinas regulatorias similares, sin que ello implique necesariamente la adopción de reglas idénticas. Dado que el término admite múltiples acepciones —temporal, de membresía, de similitud normativa, entre otras—, este artículo estudia específicamente dos dimensiones: la convergencia de membresía, entendida como la tendencia de los países a vincularse de forma concurrente con los tres marcos institucionales; y la convergencia de agenda, entendida como la superposición de temas y provisiones normativas entre ellos. Siguiendo a Mattoo et al. (2020), se denominan acuerdos de integración profunda a los TLC que exceden la liberalización arancelaria tradicional e incorporan disciplinas “más allá de la frontera” —como competencia, inversión, gobernanza regulatoria y compras públicas—, categoría en la que se inscriben tanto los TLC con la Unión Europea como el CPTPP considerados en este artículo. La definición de capacidad estatal sigue a Besley y Persson (2010), quienes la definen como la capacidad fiscal y legal del Estado para generar recursos y hacer cumplir sus normas y contratos.

El artículo se organiza en esta introducción y en tres secciones más. La segunda analiza la superposición entre los acuerdos en dos niveles distintos: la membresía y el grado de relación; y la agenda temática y su contenido. La tercera sección identifica obstáculos y propone un curso de acción para superarlos. La cuarta y última sección destaca las principales conclusiones del trabajo.

Convergencia en membresías y agenda

Membresías y relaciones

En los antecedentes históricos revisados no existe una secuencia definida en la adhesión o suscripción de este tipo de acuerdos. Sin embargo, para los países miembros del CLAD estos procesos tienden a ocurrir de forma concurrente. Los países que siguen el camino de la internacionalización tienden a avanzar simultáneamente por estas vías. Un poco antes o un poco después del proceso de adhesión a la OCDE, se produce algún hito en un acuerdo de libre comercio de interés: los TLC con la Unión Europea y la membresía en el CPTPP o el proceso de adhesión a dicho acuerdo.

La Tabla 1 fue elaborada para ilustrar este punto y observar la asociación entre estos procesos de acuerdos recíprocos o adhesión a los ya existentes (OCDE, 2026). En cada co-

lumna se presenta el acuerdo bajo consideración para cada país miembro del CLAD (CLAD, 2026a). El CLAD tiene 23 miembros, de los cuales más de la mitad (16) están formalmente vinculados a la OCDE. Dos de estos países son miembros fundadores (España y Portugal) y cuatro de los nuevos miembros son de América Latina: México, Chile, Colombia y Costa Rica. Los otros diez tienen diferentes niveles de relación que se detallan a continuación:

- i. Hoja de ruta establecida (hr) para la membresía: Argentina, Brasil y Perú; Programa país (pp): Paraguay;
- ii. Memorando de entendimiento (MOU): República Dominicana;
- iii. Estudio económico (es), que incluye un análisis de brechas regulatorias: Uruguay;
- iv. Únicamente a través de la membresía del Centro de Desarrollo de la OCDE (cd): Ecuador, Panamá, El Salvador y Guatemala.

Tabla 1.

Relación de los países del CLAD con la OCDE, la UE y el CPTPP ()*

Países	CLAD	OCDE	EU	CPTPP
Argentina	1976	2024 ^{hr}	2026 ^{tlc}	
Brasil	1990	2022 ^{hr}	2026 ^{tlc}	
Paraguay	1992	2025 ^{pp}	2026 ^{tlc}	
Uruguay	1987	2026 ^{es}	2026 ^{tlc}	2025 ^{pn}
Chile	1974	2010	2003/2025 ^{tlc}	2018
Bolivia	1975	2016 ^{ct}		
Perú	1972	2022 ^{hr}	2017 ^{tlc}	2018
Ecuador	1976	2019 ^{cd}	2017 ^{tlc}	2021 ^{sa}
Colombia	1976	2020	2017 ^{tlc}	
Venezuela	1972			
Panamá	1979	2013 ^{cd}	2013 ^{tlc}	
Costa Rica	1979	2021	2013 ^{tlc}	2024 ^{fn}
Nicaragua	1979	2000 ^{ct}	2013 ^{tlc}	
Honduras	1978	2014 ^{ct}	2013 ^{tlc}	
El Salvador	1992	2019 ^{cd}	2013 ^{tlc}	
Guatemala	1979	2019 ^{cd}	2013 ^{tlc}	
México	1972	1994	2000 ^{tlc}	2018
República Dominicana	1973	2026 ^{mo}	2008 ^{tlc}	
Cuba	1991	2014 ^{ct}		
España	1982	1961	1986	
Portugal	1999	1961	1986	
Andorra	2018	2018 ^{cf}	1991 ^{ua}	

Países	CLAD	OCDE	EU	CPTPP
Angola	2020	2024 ^{ad}		

Nota. Verde: membresía plena; verde claro: otro tipo de relación

Todos esos países latinoamericanos (14) son participantes activos del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe². Además, todos ellos tienen tratados de libre comercio (TLC) con la UE. Los países que iniciaron esta dinámica fueron, primero, México y luego Chile. Posteriormente llegó la etapa de los TLC con las subregiones, primero Centroamérica, luego los países andinos y este año el Mercosur. Dos participantes del CLAD son miembros de la UE y Andorra está integrada en esta unión aduanera (UA).

La última columna de la Tabla 1 describe la situación respecto del CPTPP. Hay tres miembros plenos: México, Perú y Chile. Dos están en negociación de adhesión: Costa Rica, finalizada (fn), y Uruguay, en proceso (pn). Un país permanece en la etapa de solicitud de adhesión(sa), Ecuador.

Tabla 2.

Países del CPTPP fuera de la región latinoamericana

Países	OCDE	EU	CPTPP
Canadá	1961	2017 ^{tlc}	2018
Japón	1964	2019 ^{tlc}	2018
Nueva Zelandia	1973	2024 ^{tlc}	2018
Australia	1971		2018
Reino Unido	1961	2021 ^{tlc}	2024
Singapur	1999 ^{se}	2019 ^{tlc}	2018
Vietnam	2022 ^{mou}	2020 ^{tlc}	2018
Malasia	2024 ^{se}		2018
Brunei Darussalam	2022 ^p		2018
China	2007 ^{pc}		2021 ^{sa}
Taiwán	2005 ^p		2021 ^{sa}
Ucrania	2023 ^{pp}	2014 ^{tlc}	2023 ^{sa}
Indonesia	2024 ^{hr}		2026 ^{sa}
Tailandia	2024 ^{hr}		2026 ^{sa}

En la Tabla 2 se completa la lista de países del CPTPP con el resto de los miembros ple-

2 El resto de los seis miembros del CLAD tiene diferentes tipos de relación con la OCDE: cooperación técnica (**ct**)- Bolivia, Nicaragua, Honduras y Cuba); cooperación fiscal (**cf**)- Andorra; ayuda al desarrollo (**ad**)- Angola.

nos y los que están en proceso de adhesión fuera de la región latinoamericana. También en este conjunto de países existe superposición entre los distintos acuerdos. Cinco de ellos son miembros plenos tanto de la OCDE como del CPTPP. Los otros cuatro miembros tienen diferentes tipos de relación con la OCDE: Vietnam tiene un *mou*; Malasia y Singapur son socios estratégicos (*se*); Brunei Darussalam participa (*p*) en algunos comités. Hay cinco países más en la misma etapa que Ecuador (*pa*) en el CPTPP. También tienen relaciones con la OCDE: China es socio clave (*kp*); Taiwán es participante (*p*); Ucrania tiene un programa país (*pp*); Indonesia y Tailandia cuentan con una hoja de ruta establecida para ingresar a la OCDE (*hr*). Finalmente, la superposición con la UE se observa en siete TLC con este conjunto de países fuera de América Latina (véase la Tabla 2).

En resumen, el análisis comparativo de las membresías y los distintos grados de relación entre estos acuerdos revela que los miembros latinoamericanos del CLAD comparten una agenda de acercamiento a la OCDE, todos mantienen acuerdos de libre comercio con la UE y varios participan en el CPTPP o están en proceso de adhesión.

Agenda y provisiones

El segundo nivel de análisis es la agenda de temas e instrumentos comprometidos en cada acuerdo. El contenido de este nivel se estudiará desde un punto de vista general y se especificará mediante un conjunto de requisitos asociados a las provisiones establecidas en los distintos temas. Para participar plenamente en estos acuerdos, los países deben poder cumplirlos o contar con un plan para hacerlo.

La Tabla 3 distingue tres tipos de temas y provisiones: los que son específicos del acuerdo con la OCDE (celeste); otros específicos de los TLC bajo consideración (verde); y un tercer tipo en el que se observa superposición (turquesa).

La superposición y la potencial convergencia entre la OCDE y los TLC seleccionados (con la UE y el CPTPP) se manifiestan principalmente en el ámbito de las provisiones más allá de la frontera (Tabla 3) y en los objetivos no comerciales³. Todas estas provisiones están orientadas a que los países realicen reformas estructurales más profundas, utilizando el compromiso asumido en los acuerdos como palanca para el cambio. El objetivo es generar sinergias en los procesos comerciales e inversionales mediante marcos regulatorios alineados con las

3 Los acuerdos con la UE son más heterogéneos, algunos más ambiciosos (Chile, México) y otros más limitados (el último con los países del MERCOSUR), sin embargo, todos incluyen disposiciones más allá de la frontera.

mejores prácticas internacionales.

Tabla 3.

Análisis comparativo a través de los principales temas y provisiones seleccionadas

Temas y provisiones		OCDE	TLC-UE	CPTPP
Energía atómica		x		
Materias fiscales domésticas		x		
Más allá de la frontera	Gobernanza	x	x	x
	Competencia	x	x	x
	Inversión	x	x	x
Objetivos no comerciales	Ambiente	x	x	x
	Laboral	x	x	x
	Derechos civiles	x	x	x
Política comercial frontera: liberalización recíproca bienes y servicios; reglas del comercio.			x	x

Considerando el campo temático de acción del CLAD, este trabajo se centra en la gobernanza pública. El enfoque es integral e incluye un conjunto seleccionado de subtemas con potencial de superposición con los TLC: transparencia y anticorrupción; transformación digital y simplificación administrativa; gobernanza corporativa; políticas regulatorias, y contratación pública⁴.

Se requieren estudios de convergencia en todos estos campos. Hay ejemplos muy evidentes, como el de la anticorrupción y la transparencia. La adhesión a la OCDE requiere el cumplimiento de un acuerdo internacional conocido como la Convención Antisoborno (OECD, 2025), que se alinea con los capítulos de transparencia y anticorrupción de los TLC. Las disposiciones sobre la transformación digital están ampliando su alcance tanto en la OCDE como en los nuevos TLC. Algunos de los TLC con la UE y el CPTPP incluyen reglas para limitar las ventajas de las empresas estatales. Esto está en consonancia directa con las recomendaciones de la OCDE sobre la gobernanza corporativa de las empresas públicas, que promueven que compitan en igualdad de condiciones con el sector privado.

4 Véanse los Cuadros A1 y A2 del Anexo para una descripción más detallada de los instrumentos en cada subtema.

Los estándares sobre obstáculos técnicos y sanitarios al comercio son convencionales en los TLC. En ambos casos se exige transparencia en la creación de leyes, en las consultas públicas y en el uso de evidencia científica para dichas regulaciones. Este enfoque se aplica en los nuevos TLC con cobertura horizontal en materia de política regulatoria.

La OCDE es el referente mundial en buenas prácticas regulatorias (OECD, 2012), y ambos tipos de TLC, tanto con la UE como con el CPTPP, dedican capítulos enteros a la incorporación de estos estándares al comercio entre los miembros. Es importante destacar el trabajo original y valioso de Kauffmann y Saffirio (2021), en el que se compara la convergencia regulatoria entre la OCDE y un conjunto seleccionado de TLC. En particular, se analiza la similitud de las provisiones relativas a la convergencia regulatoria entre la OCDE y el CPTPP. Para la comparación con los TLC de la UE, se seleccionan dos casos (Japón y Canadá), pero ninguno de Latinoamérica. El artículo concluye que el lenguaje y los instrumentos son similares, pero contienen recomendaciones de «mejor esfuerzo» en lugar de compromisos de cumplimiento. El caso del CPTPP se destaca por el alto grado de coincidencia entre sus principios generales y los de la OCDE. Además, en dicho trabajo se describe en detalle las características del grado de similitud de las reglas de convergencia regulatorias promovidas. En este sentido, es un modelo aplicable en otros estudios comparativos de las otras dimensiones identificadas previamente (véase la Tabla 3).

Para obtener una aproximación cuantitativa de esta superposición en las agendas, se utilizó como base de datos la plataforma de instrumentos legales de la OCDE (2020). Se filtraron todos los instrumentos bajo el tema de la gobernanza. Luego, mediante el filtro del comité de la OCDE, se refinaron los subtemas: transparencia y anticorrupción; regulación; gobierno corporativo; compras públicas; transformación digital y simplificación administrativa (véase la Tabla A1 del Anexo). Se aplicó la misma clasificación al conjunto de instrumentos del CLAD (2026b). Los resultados desagregados se presentan en la Tabla A2 del Anexo. En

tercer término, en las mismas áreas temáticas, se comparó con las disposiciones de los TLC seleccionados. Para ello, se utilizó la base de datos de la plataforma del Banco Mundial sobre acuerdos de integración profunda, coordinada por Mattoo et al. (2020). Se complementó con la base de datos de la OMC (WTO, 2026). Un resumen de los resultados se presenta en la Tabla 4.

Tabla 4.

Superposición en la agenda de gobernanza entre los diferentes acuerdos

Subtema/acuerdo	CLAD	OCDE	EU-Chile ^{a)}	CPTPP
Transparencia y anticorrupción	Cuatro cartas iberoamericanas	Un acuerdo internacional y 9 Recomendaciones	Un capítulo (28)	Un capítulo (26)
Regulación	Una declaración	9 recomendaciones	Un capítulo (29)	Un capítulo (25)
Gobierno corporativo		3 recomendaciones	Un capítulo (22)	Un capítulo (17)
Compras públicas		2 recomendaciones	Un capítulo (21)	Un capítulo (15)
Transformación digital/ simplificación administrativa	Cinco cartas o códigos iberoamericanos	8 recomendaciones		

a) Se usó la actualización más reciente (2025) del TLC con Chile, que es uno de los casos más maduros en la región.

Fuente: CLAD, OCDE, OMC y Banco Mundial.⁵

Cabe advertir que la comparación anterior no implica equivalencia en el grado de exigibilidad jurídica de los instrumentos considerados⁶. Como se detalla en la nota 6, los instrumentos legales de la OCDE van desde declaraciones y recomendaciones —de cumplimiento no vin-

5 Según la OCDE (2020) hay cuatro tipos de instrumentos legales: declaraciones; recomendaciones; decisiones; acuerdo internacionales. Se distinguen por el grado de obligatoriedad en su cumplimiento de menos a más. Las declaraciones son las menos vinculantes y son compromisos políticos que expresan una orientación o posición compartida sobre un tema. Las recomendaciones son el instrumento más frecuente. Técnicamente no son jurídicamente vinculantes, los países miembros que las adoptan asumen el compromiso político de implementarlas ("soft law"). Existe un mecanismo de seguimiento peer review mediante el cual los países se evalúan mutuamente. En la práctica, generan una presión de cumplimiento significativa, especialmente para países en proceso de adhesión. Las decisiones son vinculantes para los países miembros que las adoptan. Obligan a los Estados a implementar las medidas establecidas en su ordenamiento interno. Sin embargo, su incumplimiento no activa sanciones automáticas como en otros organismos internacionales. Por último los acuerdos internacionales es el instrumento más vinculante. Se trata de tratados internacionales en sentido estricto, sujetos a los principios del derecho internacional público. Requieren ratificación formal por parte de los Estados y generan obligaciones jurídicas plenas.

6 Se clasificó cada tipo de instrumento según su obligatoriedad, su mecanismo de monitoreo y su especificidad (ver tabla A3).

culante, aunque sujetas a mecanismos de revisión entre pares— hasta decisiones y acuerdos internacionales, jurídicamente vinculantes. Las «cartas iberoamericanas» del CLAD son, a su vez, instrumentos de *soft law* sin mecanismos de seguimiento formal, mientras que los capítulos de los TLC con la UE y el CPTPP constituyen compromisos de tratado, exigibles mediante los mecanismos de solución de controversias de cada acuerdo. Por lo tanto, la superposición temática documentada en la Tabla 4 debe leerse como evidencia de agendas comunes, y no como una medida de equivalencia en el nivel de obligatoriedad de los compromisos comparados.

En el primero de los subtemas relativos a la integridad de la labor de gobierno y a los acuerdos sobre las políticas de anticorrupción, resulta interesante el enfoque propuesto en el trabajo de la Secretaría General de la OCDE (2018). En este se avanza hacia una evaluación de los acuerdos en función de su implementación efectiva. Se busca caracterizar las brechas de cumplimiento. Esta perspectiva debería aplicarse a todos los temas mencionados anteriormente.

Capacidad estatal y acuerdos internacionales

Aportes teóricos y empíricos de la literatura

La suscripción de los acuerdos mencionados y el alineamiento con las políticas domésticas no resultan sencillos de adoptar e implementar. Hay dos tipos principales de obstáculos. El primero se refiere al desarrollo de capacidades estatales que permitan elaborar las nuevas normas de adaptación a los estándares propuestos y, posteriormente, implementarlas adecuadamente.

El análisis de la creación de capacidades estatales como uno de los determinantes del desarrollo económico ha sido destacado por Besley y Persson (2010), quienes especifican un modelo teórico sobre cómo la inversión pública en capacidades estatales condiciona la capacidad de crecimiento de las economías. Las capacidades estatales se definen en términos de capacidad fiscal y de capacidades legales para hacer cumplir los contratos. Para conseguirlas, el gobierno debe invertir en generarlas con una perspectiva orientada a resultados futuros. En nuestro trabajo se argumenta que existe una clase de acuerdos internacionales que permiten ampliar las capacidades legales, dado que se generan incentivos de mercado asociados a las disciplinas requeridas para suscribirlos, lo que reduce los costos de inversión en su creación.

En segundo lugar, los cambios institucionales y regulatorios suelen estar asociados a conflictos con grupos de interés específicos, con capacidad para bloquearlos. En otras palabras, todo tiene una economía política que debe gestionarse para hacer posible recorrer el camino de admisión a este tipo de acuerdos.

El primer obstáculo es especialmente crítico en los países pequeños, que tienen estructuras burocráticas más reducidas y en los que las demandas se concentran en pocas agencias pequeñas y especializadas. Se agrega, además, que estos procesos requieren la asignación de recursos en contextos en los que las restricciones presupuestarias resultan determinantes. Todo redunda en la posibilidad de éxito o en el tiempo necesario para alcanzarlo.

Es necesario identificar ganancias realizables a corto plazo que vuelvan plausibles los cambios. Son estas ganancias las que pueden aliviar la restricción presupuestaria y superar los obstáculos de la economía política que exigen las reformas. En otras palabras, son los efectos sobre el comercio y la inversión los que permitirán superar los obstáculos. Estos efectos están más directamente relacionados con los acuerdos de libre comercio que con las otras dos áreas institucionales consideradas (CLAD y OCDE). Los ritmos de combinación del avance en ambas agendas deben tomarse en cuenta a fin de generar sinergias mutuas en su dinámica de desarrollo.

Un aporte central en esta segunda línea de análisis es el de Maggi y Rodríguez-Clare (1998, 2007). Estos autores proponen un modelo teórico en el que el acuerdo internacional funciona como un dispositivo de compromiso que resuelve un problema de inconsistencia temporal interna, lo que permite «ampararse» en una disciplina internacional para resistir la presión de los intereses sectoriales. Otra idea complementaria es la de Baldwin y Robert-Nicoud (2015) referida a la economía política de la política comercial. Son los exportadores ganadores de la liberalización comercial quienes se convertirán en un nuevo grupo de presión que contrarresta la acción de quienes se oponen a las reformas; de ahí el valor de los acuerdos comerciales recíprocos.

En el plano empírico, Bruszt y Campos (2019) estudian el efecto de los procesos de integración a la UE en la generación de capacidades estatales en los nuevos países que aspiran a ser miembros de la UE. Se analizan 17 casos de países entrantes en la UE después de 1995. Se señala que la secuencia de cambios puede ir levantando las restricciones a las que se enfrenta y desarrollando círculos virtuosos de cambio institucional y de mejora de las capacidades estatales. El marco conceptual en el que se apoya el análisis considera tres

mecanismos: poder judicial (Montesquieu); burocrático/administración pública (Weber); competencia y regulaciones del mercado (Smith). En cada mecanismo se consideran dos tipos de resultados: la independencia (de jure) al ejercer la función y la capacidad (de facto) de ejercerla. Teóricamente, todos los mecanismos se encuentran interrelacionados, la originalidad del trabajo radica en aportar una metodología para analizar la evidencia empírica de los casos estudiados y establecer los vínculos más robustos entre ellos. El hallazgo más importante es una relación bidireccional y autorreforzante entre la capacidad judicial y la independencia burocrática: cada una impulsa el avance de la otra a lo largo del tiempo.

Según los propios autores, la conclusión principal del trabajo es la siguiente: «La integración profundapodría inducir un cambio institucional generalizado al proporcionar incentivos para el cambio simultáneo en las instituciones centrales del Estado, así como un anclaje externo para dicho cambio. Estas transformaciones podrían contribuir a la conformación de un nuevo bloque de apoyo de actores cuyos derechos fueron ampliados por una burocracia capaz y autónoma, fortalecida por un poder judicial concapacidad institucional.»

Aplicación al análisis comparativo

Estas ideas respaldan el análisis desarrollado en este trabajo. En el caso que nos ocupa, se vinculan diversos acuerdos internacionales con el desarrollo de capacidades estatales en los ámbitos institucionales antes mencionados. Se requiere desarrollar una estrategia para superar y mejorar las capacidades estatales necesarias para afrontar agendas temáticas complejas y las exigentes disposiciones que deben cumplirse. Hay varias maneras de lograrlo. El incentivo radica en los procesos de integración, que requieren cambios domésticos en el ámbito regulatorio, esfuerzos de armonización y desarrollo institucional. Opera como un choque de incentivos que altera la economía política, lo que permite que comiencen a gravitar nuevos actores que modifiquen el equilibrio de intereses y permitan recorrer el camino de reformas que acerquen a los países a las mejores prácticas.

Una de las dimensiones a considerar es la cooperación entre los países con procesos más desarrollados y el resto de la región. Se deben recorrer diferentes etapas para alcanzar la membresía plena de la OCDE o el nivel de relacionamiento que cada país desee. En el trabajo de Ardavin (2024), se revisan 30 años de la relación entre los países latinoamericanos y la OCDE, con el hito de la entrada de México en la organización. También es de interés el trabajo de Loaiza Keel (2026), que se centra en las nuevas admisiones y en los procesos de acercamiento más recientes.

Este año 2026 se cumplen 10 años del Programa Latinoamericano de la OCDE (OCDE, 2026). Hay una intensa agenda de actividades a lo largo del año que evidencia el interés de la organización tanto en los nuevos ingresos como en el relacionamiento con los países de la región. Para la OCDE, la incorporación de países con economías emergentes supone un desafío.

Esta coordinación entre países debe ir acompañada de las diferentes instituciones regionales relacionadas con las agendas en discusión. Estas instituciones regionales podrían brindar apoyo técnico para superar estos obstáculos, utilizando diferentes instrumentos que van desde la formación de funcionarios hasta los estudios de impacto en las áreas sensibles que requieren ser modificadas y que enfrentan obstáculos por parte de grupos de interés específicos.

Esto podría ser un camino para fortalecer las capacidades estatales mediante la amplia red de instituciones regionales. El CLAD es una de ellas y hoy está brindando apoyo a un curso a distancia sobre la OCDE para funcionarios de gobierno interesados (Sandi Meza & Fonseca Ordoñez, 2026). Las organizaciones regionales de crédito multilateral están desempeñando un papel en el alivio de la restricción presupuestaria, dado que el proceso en la OCDE requiere asignar fondos para transitar sus distintas etapas.⁷

Hay tres países con hojas de ruta ya establecidas que han avanzado a ritmos distintos (Argentina, Brasil y Perú). Luego, hay otros tres con procesos de acercamiento algo más maduros (República Dominicana, Paraguay y Uruguay). Un programa conjunto para facilitar el trabajo podría desarrollarse con el apoyo de los cuatro miembros plenos (México, Chile, Colombia y Costa Rica).

Un estudio de los instrumentos legales de la OCDE a los que los países de América Latina se adhirieron a lo largo de las distintas etapas del proceso de admisión sería muy útil. El caso más reciente de Costa Rica es un modelo a tener en cuenta. Es el ejemplo más representativo de un proceso exitosamente completado en los últimos años. El proceso formal duró aproximadamente seis años (invitación en 2015, ingreso en 2021). Tuvo que aprobar 14 leyes clave y someterse a la evaluación de 22 comités técnicos. El país tuvo que reformar sus políticas de competencia, fortalecer la independencia de sus instituciones estadísticas y

7 El curso a distancia de la Universidad de Costa Rica (2026) se titula “América Latina y el Caribe ante la OCDE: retos y oportunidades futuras para la Región”. Es un programa virtual asincrónico de 30 horas organizado en tres módulos, impartido en colaboración con el CICAP y la Escuela de Administración Pública.

modernizar su sistema financiero para cumplir con los estándares requeridos.

Se construyó la Tabla 5 comparativa del proceso de adopción de normas para los siete países antes mencionados empleando la base de datos de instrumentos legales de la OCDE (véase la Tabla A6). Se distinguen por tema de acuerdo con la clasificación de esa base de información. En la Tabla 5 se resume la información agregada por país.

Tabla 5.

Adopción de instrumentos legales vigentes de la OCDE por parte de siete países del CLAD (mayo, 2026).

País	Instrumentos adheridos	% del total
Costa Rica	239	89
Brasil	116	43
Argentina	57	21
Perú	54	20
Uruguay	21	8
Paraguay	3	1
República Dominicana	2	1
OCDE	269	100

Fuente: OCDE (véase la Tabla A6).

El análisis de las fechas de adopción revela que algunos procesos experimentan un impulso en un período determinado, pero luego se congelan sin mayor evolución. Un tema clave es la continuidad del esfuerzo de adopción de las reglas y de consensos amplios a nivel nacional que permitan dar continuidad a los procesos. Esto es válido tanto para la adopción de reglas relacionadas con el marco de la OCDE como para los procesos de negociación o de adhesión a los TLC preexistentes.

Otro resultado relevante para los países de la región es fortalecer los procesos de convergencia en la integración regional, hacia un conjunto de normas comunes alineadas con las mejores prácticas internacionales. Por ejemplo, este es el caso de la convergencia en buenas prácticas regulatorias en su versión horizontal, que se va introduciendo gradualmente en distintos acuerdos de libre comercio intrarregionales. Algunos ejemplos ilustrativos los aportan Kauffmann y Saffirio (2021): los acuerdos Chile-Brasil y Chile-Uruguay contienen capítulos con un lenguaje más sólido en materia de buenas prácticas regulatorias que el de la mayoría de los acuerdos plurilaterales, lo que los convierte en casos de estudio relevantes para la región. Asimismo, el impulso de Brasil para acercarse a la OCDE a finales de la década pasada se reflejó en el impulso de nuevas normas para el Mercosur con la misma orientación

(Consejo del Mercado Común, 2018, 2019).

También a nivel latinoamericano, los acuerdos de libre comercio con la Unión Europea generan incentivos para la integración regional, tomando como punto de partida los acuerdos ya existentes en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Como señalan Villano y Vaillant (2026), el hecho de que la mayoría de los países de la ALADI tengan acuerdos de libre comercio con la UE representa una oportunidad para la convergencia en diversas disciplinas. Una de ellas es el régimen de origen, lo que facilitaría la construcción de una zona de libre comercio entre sus miembros similar a un conjunto de países al del CLAD (véase la Tabla 1). Sobre cómo hacer converger los regímenes de origen, véase Estevadeordal et al. (2025).

El proceso de la OCDE valida la institucionalidad del país, mientras que los acuerdos de libre comercio (UE y CPTPP) aseguran el acceso preferencial a mercados de altos estándares y generan nuevos incentivos que promueven estas transformaciones. Estas reglas internacionales, para los países pequeños y medianos, fortalecen su posición frente a las grandes potencias, basando su relación en normas y no en la presión política (Randhawa, 2025). Finalmente, la armonización regulatoria en el comercio de bienes (reglas de origen únicas, facilitación aduanera) permite una inserción más profunda en las cadenas globales de valor, especialmente en la manufactura avanzada y en los servicios globales (Estevadeordal et al., 2024).

Este enfoque también tiene una contrapartida en la propia OCDE, en la vigencia del acuerdo internacional y en su institucionalidad. En el contexto actual, en el que algunos países fundadores evidencian un debilitamiento y una reversión de los propios instrumentos legales a los que se adhirieron, resulta favorable para el acuerdo que distintos países de economías emergentes revitalicen la validez de este marco normativo mediante un acercamiento gradual a él. Los países miembros que se adhieran a estos principios tendrán nuevos socios con quienes seguirán desarrollando el acuerdo y la institucionalidad que los sustentan.

Conclusiones

En este trabajo se identificó una dinámica de convergencia entre los procesos de adhesión a la OCDE, los acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y la participación en el CPTPP de los países miembros del CLAD. Esta convergencia se manifiesta en dos planos complementarios: por un lado, en el plano de las membresías, donde se observa que los países

de la región tienden a avanzar de manera concurrente en estos tres procesos, alcanzando distintos grados de vinculación según su etapa de desarrollo institucional; por otro, en el plano de la agenda y las provisiones, donde se constata una superposición significativa de temas. Es de interés enfocarse en el ámbito de la gobernanza pública: transparencia y anticorrupción; transformación digital y simplificación administrativa; gobernanza corporativa; política regulatoria y contratación pública. Sin embargo, la superposición de la agenda es más amplia y abarca más asuntos de la temática denominada «más allá de la frontera» (competencia, inversión) y de los objetivos no comerciales (ambientales, laborales y de derechos civiles).

Esta doble convergencia tiene implicaciones relevantes para el diseño de estrategias de inserción internacional. En primer lugar, sugiere que los compromisos asumidos en el marco de un acuerdo pueden servir como insumos o antecedentes válidos para el cumplimiento de requisitos en otro acuerdo, lo que reduce la duplicación de esfuerzos y permite una utilización más eficiente de los limitados recursos institucionales disponibles, especialmente en los países de menor tamaño. En segundo lugar, refuerza la idea de que estos acuerdos operan como una tecnología de compromiso que ancla las reformas internas y les otorga credibilidad tanto ante actores domésticos como a nivel internacional.

No obstante, persisten obstáculos significativos vinculados al desarrollo de la capacidad estatal y a la economía política de las reformas. Ambas dimensiones fueron destacadas en la literatura especializada. La evidencia revisada —en particular el caso de Costa Rica y los hallazgos de Bruszt y Campos (2019) respecto de los países de reciente adhesión a la UE— indica que el éxito de estos procesos depende de la capacidad de generar círculos virtuosos entre la independencia y la capacidad de facto de las instituciones centrales del Estado, en particular el poder judicial y la burocracia. La identificación de ganancias tempranas y tangibles, asociadas principalmente a los efectos en el comercio y en la inversión de los TLC, se presenta como un elemento clave para sostener políticamente el avance de reformas más exigentes en el plano regulatorio e institucional.

En este contexto, el trabajo plantea la conveniencia de explorar mecanismos de cooperación regional que aprovechen la heterogeneidad de etapas en que se encuentran los países del CLAD respecto de estos procesos. Los países con trayectorias más avanzadas hacia la OCDE —México, Chile, Colombia y Costa Rica— podrían constituir una fuente de aprendizaje y asistencia técnica para aquellos que se encuentran en etapas iniciales o intermedias (hojas de ruta, programas país, memorandos de entendimiento). Asimismo, las instituciones regionales, y en particular el CLAD, junto con los organismos multilaterales de crédito, tienen un

rol relevante tanto en la provisión de asistencia técnica como en el alivio de las restricciones presupuestarias que estos procesos imponen.

Finalmente, cabe señalar que esta dinámica de convergencia no es unidireccional. Sin identificar casos específicos, cuyo análisis excede el alcance de este artículo, el debate público internacional sobre el multilateralismo económico se ha intensificado en los últimos años, con cuestionamientos parciales pero intensos por parte de algunos países fundadores respecto de instrumentos normativos que ellos mismos promovieron en el pasado. En ese contexto, la incorporación activa de economías emergentes que reafirmen su compromiso con estos estándares podría contribuir a sostener la legitimidad y la vigencia del marco normativo internacional en su conjunto; se trata, no obstante, de una hipótesis que requeriría un análisis específico y sistemático para su validación empírica. Quedan abiertas, como agenda futura de investigación, la profundización de los estudios cuantitativos de convergencia normativa por subtema, así como el análisis comparado de las brechas en la implementación efectiva más allá de la adopción formal de los compromisos.

Anexo

Tabla A1.

Subtemas de gobernanza de la OCDE por tipo de instrumento

Subtema	Recomendaciones	Declaraciones	Decisiones	Acuerdos Internacionales	Total
Transparencia y anticorrupción	9	3		1	13
Transformación digital /simplificación administrativa	8	3			11
Regulaciones	5				5
Gobierno corporativo	3				3
Compras públicas	2				2
Gobernanza pública ^{a)}	5				5
Otros sectores	32	1	1	0	34
Total	64	7	1	1	73

a) Sentido estricto: buen gobierno, calidad de la función pública, género, jóvenes, etc.

Fuente: OCDE.

Tabla A2.

Subtemas de gobernanza del CLAD por tipo de instrumento

Subtema	Carta Iberoamericana	Código Iberoamericano	Consenso	Declaración	Total
Transparencia y anticorrupción	4				4
Transformación digital /simplificación administrativa	3			2	5
Regulaciones				1	1
Gobierno corporativo					
Compras públicas					
Gobernanza pública ^{a)}	3	1	9	15	28
Otros sectores					
Total	10	1	9	18	38

a) Sentido estricto: buen gobierno, calidad de función pública, género, jóvenes, etc.

Fuente: CLAD.

Tabla A3.*Clasificación de los instrumentos comparados según su fuerza jurídica*

Marco	Tipo de instrumento	Obligatoriedad	Mecanismo de monitoreo	Especificidad
OCDE	Declaración	Compromiso político; no vinculante	Ninguno formal	Baja
OCDE	Recomendación	No vinculante jurídicamente; compromiso político de implementación (soft law)	Revisión entre pares (peer review)	Media-alta
OCDE	Decisión	Vinculante para los miembros que la adoptan	Sin sanción automática por incumplimiento	Alta
OCDE	Acuerdo internacional	Tratado internacional; ratificación formal	Mecanismos del derecho internacional público	Alta
CLAD	Carta o declaración iberoamericana	Compromiso político; no vinculante	Sin mecanismo formal de seguimiento	Baja-media
TLC (UE, CPTPP)	Capítulo de tratado	Vinculante (tratado internacional)	Mecanismo de solución de controversias del acuerdo	Alta

Fuente: elaboración propia con base en OECD (2020) y en los textos de los acuerdos.



Tabla A4.

Lista de instrumentos de gobernanza en la OCDE

Tipo norma	Título	Año	Subtema
Recommendation	OECD-FAO Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains	2016	Agriculture
Recommendation	Co-operation between Member Countries in Areas of Potential Conflict between Competition and Trade Policies	1986	Competition
Recommendation	Structural Separation in Regulated Industries	2001	Competition
Recommendation	Merger Review	2005	Competition
Recommendation	International Co-operation on Competition Investigations and Proceedings	2014	Competition
Recommendation	Effective Action against Hard Core Cartels	2019	Competition
Recommendation	Competitive Neutrality	2021	Competition
Recommendation	Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises	2015	Corporate governance
Recommendation	Principles of Corporate Governance	2015	Corporate governance
Recommendation	Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises	2019	Corporate governance
Recommendation	Policy Coherence for Sustainable Development	2010	Development
Recommendation	Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas	2011	Development
Recommendation	Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data	1980	Digital transformation/ administrative simplification
Declaration	Transborder Data Flows	1985	Digital transformation/ administrative simplification
Recommendation	Guidelines for Cryptography Policy	1997	Digital transformation/ administrative simplification
Recommendation	Cross-border Co-operation in the Enforcement of Laws Protecting Privacy	2007	Digital transformation/ administrative simplification

Tipo norma	Título	Año	Subtema
Declaration	Declaration for the Future of the Internet Economy (The Seoul Declaration)	2008	Digital transformation/ administrative simplification
Recommendation	Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information	2008	Digital transformation/ administrative simplification
Recommendation	Principles for Internet Policy Making	2011	Digital transformation/ administrative simplification
Recommendation	Digital Government Strategies	2014	Digital transformation/ administrative simplification
Declaration	Public Sector Innovation	2019	Digital transformation/ administrative simplification
Recommendation	Enhancing Access to and Sharing of Data	2021	Digital transformation/ administrative simplification
Recommendation	Governance of Digital Identity	2023	Digital transformation/ administrative simplification
Declaration	Environmental Policy	1974	Environment
Recommendation	Comprehensive Waste Management Policy	1976	Environment
Recommendation	Improving the Environmental Performance of Government	1996	Environment
Recommendation	Improving the Environmental Performance of Public Procurement	2002	Environment
Recommendation	Assessment and Decision-Making for Integrated Transport and Environment Policy	2004	Environment
Recommendation	Good Practices for Public Environmental Expenditure Management	2006	Environment
Recommendation	Water	2016	Environment
Recommendation	Guidelines on Insurer Governance	2005	Financial Markets
Recommendation	a Policy Framework for Effective and Efficient Financial Regulation	2009	Financial Markets

Adopción de estándares internacionales en Latinoamérica: convergencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos con los tratados de libre comercio de la Unión Europea y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico

Tipo norma	Título	Año	Subtema
Recommendation	Core Principles of Private Pension Regulation	2016	Financial Markets
Recommendation	Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions	2009	Fiscal Affairs
Recommendation	Fighting Bid Rigging in Public Procurement	2012	Fiscal Affairs
Recommendation	Health Data Governance	2016	Health
Recommendation	Guidelines for Recipient Country Investment Policies relating to National Security	2009	Investment
Recommendation	Policy Framework for Investment	2015	Investment
Recommendation	Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractive Sector	2016	Investment
Recommendation	Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector	2017	Investment
Recommendation	Governance of Critical Risks	2014	Other public governance
Recommendation	Gender Equality in Public Life	2015	Other public governance
Recommendation	Public Service Leadership and Capability	2019	Other public governance
Recommendation	Creating Better Opportunities for Young People	2022	Other public governance
Recommendation	Human-Centred Public Administrative Services	2024	Other public governance
Recommendation	Revised General Guidelines for Governmental Policies in the Shipbuilding Industry	1983	Other sectors
Decision	Decision- International Tourism Policy	1985	Other sectors
Recommendation	Access to Research Data from Public Funding	2006	Other sectors
Recommendation	Governance of Clinical Trials	2012	Other sectors
Recommendation	Principles for Independent Fiscal Institutions (IFIs)	2014	Other sectors
Recommendation	Good Statistical Practice	2015	Other sectors
Recommendation	Budgetary Governance	2015	Other sectors
Recommendation	Governance of Infrastructure	2020	Other sectors
Recommendation	Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships	2012	Public Procurement
Recommendation	Public Procurement	2015	Public Procurement
Recommendation	Improving the Quality of Government Regulation	1995	Regulations
Recommendation	Regulatory Policy and Governance	2012	Regulations
Recommendation	Agile Regulatory Governance to Harness Innovation	2021	Regulations

Tipo norma	Título	Año	Subtema
Recommendation	Public Policy Evaluation	2022	Regulations
Recommendation	International Regulatory Co-operation to Tackle Global Challenges	2022	Regulations
IA	Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions	1997	Transparency and anticorruption
Recommendation	OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service	2003	Transparency and anticorruption
Recommendation	Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions	2009	Transparency and anticorruption
Declaration	Propriety, Integrity and Transparency in the Conduct of International Business and Finance	2010	Transparency and anticorruption
Recommendation	Transparency and Integrity in Lobbying and Influence	2010	Transparency and anticorruption
Recommendation	Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption	2016	Transparency and anticorruption
Declaration	Fight Against Foreign Bribery - Towards a New Era of Enforcement	2016	Transparency and anticorruption
Recommendation	Public Integrity	2017	Transparency and anticorruption
Recommendation	Bribery and Officially Supported Export Credits	2019	Transparency and anticorruption
Declaration	Building Trust and Reinforcing Democracy	2022	Transparency and anticorruption
Recommendation	Access to Justice and People-Centred Justice Systems	2023	Transparency and anticorruption
Recommendation	Information Integrity	2024	Transparency and anticorruption
Recommendation	Open Government	2017	Transparency and anticorruption

Fuente: OCDE.

Tabla A5.

Lista de instrumentos de gobernanza en el CLAD

Tipo	Título	Año	Subtema
Carta Iberoamericana	Innovación en la Gestión Pública	2020	Transformación digital / simplificación administrativa
Carta Iberoamericana	Gobierno Electrónico	2007	Transformación digital / simplificación administrativa
Declaración	Innovación Pública	2022	Transformación digital / simplificación administrativa
Declaración	Innovación Pública	2023	Transformación digital / simplificación administrativa
Carta Iberoamericana	Inteligencia Artificial en la Administración Pública	2023	Transformación digital / simplificación administrativa
Consenso	XIX Conferencia Iberoamericana de Administración Pública y Reforma del Estado	2020	Otros gobernanza pública
Consenso	Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado	2010	Otros gobernanza pública
Declaración	XXIV Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo	2019	Otros gobernanza pública
Declaración	VIII Encuentro de las Escuelas y los Institutos de Administración Pública	2022	Otros gobernanza pública
Consenso	XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública	2022	Otros gobernanza pública
Carta Iberoamericana	Función Pública	2003	Otros gobernanza pública
Declaración	IX Encuentro de las Escuelas y los Institutos de Administración Pública	2023	Otros gobernanza pública
Consenso	Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado	2016	Otros gobernanza pública
Declaración	XXVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública	2021	Otros gobernanza pública
Consenso	Políticas Locales y de Ciudades en Iberoamérica	2019	Otros gobernanza pública
Declaración	XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública	2023	Otros gobernanza pública
Carta Iberoamericana	Calidad en la Gestión Pública	2008	Otros gobernanza pública

Tipo	Título	Año	Subtema
Declaración	Igualdad de género en la Administración Pública	2019	Otros gobernanza pública
Declaración	VII Encuentro de las Escuelas y los Institutos de Administración Pública	2021	Otros gobernanza pública
Consenso	XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado	2018	Otros gobernanza pública
Consenso	Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado	2014	Otros gobernanza pública
Consenso	Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado	2023	Otros gobernanza pública
Declaración	Mecanismos de Implementación de la Agenda 2030	2023	Otros gobernanza pública
Consenso	XIII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado	2011	Otros gobernanza pública
Declaración	VI Encuentro Iberoamericana de Escuelas e Institutos de Administración Pública	2019	Otros gobernanza pública
Declaración	Igualdad de género en la Administración Pública	2023	Otros gobernanza pública
Declaración	Igualdad de género en la Administración Pública	2021	Otros gobernanza pública
Declaración	XX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado	2022	Otros gobernanza pública
Declaración	Foro sobre Mecanismos de Implementación de la Agenda 2030	2022	Otros gobernanza pública
Declaración	Montevideo e Informe sobre las condiciones del trabajo público en Iberoamérica	2019	Otros gobernanza pública
Declaración	Gestión de personal en el sector público	2023	Otros gobernanza pública
Código Iberoamericano	Buen Gobierno	2006	Otros gobernanza pública
Carta Iberoamericana	Medición y análisis de datos en la Administración Pública	2024	Otros gobernanza pública
Declaración	Reforma Regulatoria en Iberoamérica.	2011	Regulaciones
Carta Iberoamericana	Gobierno Abierto	2016	Transparencia y anticorrupción
Carta Iberoamericana	Ética e Integridad en la Función Pública	2018	Transparencia y anticorrupción
Carta Iberoamericana	Derechos y deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública	2013	Transparencia y anticorrupción
Carta Iberoamericana	Participación Ciudadana en la Gestión Pública	2009	Transparencia y anticorrupción

Fuente: CLAD (2026b).

Tabla A6.

Adopción de instrumentos legales vigentes por parte de siete países seleccionados de LATAM (mayo, 2026)

Tema	OCDE	Costa Rica	Brasil	Argentina	Perú	Uruguay	República Dominicana	Paraguay
Ambiente	41	41	2	1	3			
Economía Digital	25	25	17	5	6	1		
Inversión	22	22	14	15	13	15		
Impuestos	20	19	12	5	2	2	1	1
Químicos y biotecnología	19	19	7	3	1			
Cooperación al desarrollo	13	5	2	3	2		1	1
Gobernanza pública	13	13	3	2	3	1		
Energía nuclear	11	2		1				
Ciencia, tecnología e innovación	11	11	8	3	2			
Competencia	10	10	9		2			
Política de consumo	10	10	9	3	3			
Anticorrupción y transparencia	8	8	4	5	7			
Agricultura	6	2	4	2	2	1		1
Créditos exportación	6	3	2		1			
Seguridad social y pensiones	6	6	2					
Desarrollo regional	5	5	3	2				
PYMES y emprendedurismo	5	5	4	3	2	1		
Comercio	5	2	2					
Educación	4	4	2					
Trabajo y empleo	4	4	2		1			
Políticas regulatorias	4	4	3					
Turismo	4	4						
Transporte	4	2						
Finanzas	3	3	2					
Gobierno corporativo	2	2	2	2	1			
Igualdad de género	2	2		1				
Salud	2	2			1			
Economía	1	1	1					
Pesca	1	1			1			
Justicia y Estado de derecho	1	1						
Estadísticas	1	1		1	1			
Total general	269	239	116	57	54	21	2	3

Fuente: Base de datos de instrumentos legales de la OCDE.

Referencias

- Ardavin, J. A. (2024). Treinta años de América Latina en la OCDE. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (130), 1–20.
- Baldwin, R. E., & Robert-Nicoud, F. (2015). A simple model of the juggernaut effect of trade liberalisation. *International Economics*, 143, 70–79.
- Besley, T., & Persson, T. (2010). State capacity, conflict and development. *Econometrica*, 78(1), 1–34.
- Bruszt, L., & Campos, N. F. (2019). Economic integration and state capacity. *Journal of Institutional Economics*, 15(3), 449–468. <https://doi.org/10.1017/S1744137418000346>
- CLAD. (2026a). Hub de Capacidad Institucional y Estado de Derecho. <https://hub.clad.org>
- CLAD. (2026b). Base de datos de declaraciones y consensos. <https://clad.org/publications>
- Consejo Mercado Común. (2018). Acuerdo de Buenas Prácticas Regulatorias y Coherencia Regulatoria del MERCOSUR (Decisión 20/2018 del CMC del MERCOSUR). <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3660>
- Consejo Mercado Común. (2019). Acuerdo de Facilitación de Comercio del MERCOSUR (Decisión 29/2019 del CMC del MERCOSUR). https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75425_DEC_029_2019_ES_Acuerdo%20Facilitacion%20Comercio.pdf.
- Estevadeordal, A., Kahn, T., & Werner, A. (2024). Latin America in the new geometry of global supply chains. Georgetown Americas Institute, Georgetown University, Documento de trabajo. <https://americas.georgetown.edu/publications/latin-america-in-the-new-geometry-of-global-supply-chains>
- Estevadeordal, A., Cornejo, R., & Talvi, E. (2025). Hacia un espacio económico integrado en América Latina (Policy Paper). Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/hacia-un-espacio-economico-integrado-ue-america-latina/>
- Kauffmann, C., & Saffirio, C. (2021). Good regulatory practices and co-operation in trade agreements: A historical perspective and stocktaking (OECD Regulatory Policy Working Paper No. 14). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/tb00d4a4-en>
- Loaiza Keel, C. (2026). OCDE: El acceso como hoja de ruta para el desarrollo y la inserción internacional de un país periférico. Fundación de Cultura Universitaria.
- Maggi, G., & Rodríguez-Clare, A. (1998). The value of trade agreements in the presence of political pressures. *Journal of Political Economy*, 106(3), 574–601.
- Maggi, G., & Rodríguez-Clare, A. (2007). A political-economy theory of trade agreements. *American Economic Review*, 97(4), 1374–1406.



- Mattoo, A., Rocha, N., & Ruta, M. (2020). Overview: The evolution of deep trade agreements. In A. Mattoo, N. Rocha, & M. Ruta (Eds.), *Handbook of deep trade agreements* (pp. 1–44). World Bank.
- OECD. (2018). Integrity for good governance in Latin America and the Caribbean: From commitments to action. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264201866-en>
- OECD. (2020). Compendium of OECD legal instruments. OECD Publishing. <https://legalinstruments.oecd.org/en/>
- OECD. (2025). Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/205/205.en.pdf>
- OECD. (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2012/11/recommendation-of-the-council-on-regulatory-policy-and-governance_g1g3fce5/9789264209022-en.pdf
- OECD. (2026). A decade of advancing reforms, higher standards and better policies in Latin America and the Caribbean. OECD Latin American and the Caribbean Regional Program. <https://cdn.inwink.com/a2aac905-d4f6-f011-832e-002248809072-public/assets/documents/2bbfdd51-9f5a-f111-8fcb-6045bd954326/639155743819886169/TO%2520PRINT%2520LACRP%2520BROCHURE%25202026%2520ENG.pdf>
- Randhawa, D. S. (2025). Signalling policy credibility: Indonesia and Thailand's pursuit of OECD membership (RSIS Commentary). S. Rajaratnam School of International Studies.
- Sandi Meza, V., & Fonseca Ordoñez, J. (2026). América Latina y el Caribe: Retos y oportunidades futuras para la región [Curso en línea]. Universidad de Costa Rica. <https://cicap.ucr.ac.cr/america-latina-y-el-caribe-ante-la-ocde-retos-y-oportunidades-futuras-para-la-region/>
- Villano, S., & Vaillant, M. (2026). Una zona de libre comercio en América Latina: La oportunidad es ahora. En S. P. Rios & P. Da Motta Veiga (Coords.), *A integração do Brasil ao mundo no século XXI: Velhos e novos desafios* (pp. 104–110). Gêndola.
- WTO. (2026). RTA database. <https://rtais.wto.org/>

Acerca del autor

Marcel Vaillant

Doctor en Economía por la Universiteit Antwerpen (Bélgica). Profesor emérito del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Entre 2000 y 2022 se desempeñó como profesor titular (Grado 5) de Comercio Internacional. Fue profesor invitado en varias universidades de América Latina y experto en el Curso Regional de Política Comercial de la OMC (2004/2023). Registra una amplia lista de publicaciones (artículos de revista, libros y capítulos de libro) en su campo de especialidad.

Cómo citar:

Vaillant, M. (2026). Adopción de estándares internacionales en Latinoamérica: convergencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos con los tratados de libre comercio de la Unión Europea y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 328-357.
<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a933>





César N. Cruz-Rubio

GIGAPP /Universidad Carlos III
de Madrid

<https://orcid.org/0000-0002-2881-9056>

cesar.cruz.rubio@gigapp.org

Reseña del libro:

Public Policy and Research in Latin America

Romero-Tarín, A., & Cardozo, N. D. (Eds.).

Publicada por la prestigiosa casa editorial Palgrave MacMillan, esta estupenda obra colectiva, *Public Policy and Research in Latin America* (2025), editada por Adela Romero-Tarín y Nelson D. Cardozo, es sin duda un gran trabajo de compilación, revisión y edición, asociado a investigaciones de primer nivel. Es un libro que presenta reflexiones teóricas, propuestas analíticas y una colección de estudios sobre políticas sectoriales, incluyendo comparativas y casos nacionales en América Latina, elaborados por casi treinta reconocidos/as expertos/as en políticas públicas.

Estamos ante una gran obra escrita *desde* la región, *para* la región y más allá. Además, es una obra que presenta una esmerada selección de casos contemporáneos. Pese a que cada aporte imprime estilos distintos sobre temáticas diversas, estos están plenamente articulados en un paraguas temático que brinda unicidad y, desde el trabajo de diseño inicial y editorial, consolida un libro prácticamente sin aristas y con una profunda identidad propia.

En muchos sentidos, este libro es un fiel reflejo de la evolución del campo de estudios de las políticas públicas en América Latina, en específico, de su nivel actual de desarrollo y consolidación. Es también un reflejo del trabajo y buen hacer que, desde el Grupo de Investigación en Políticas Públicas

Comparadas de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (GIPPC-ALACIP), han ido avanzando y consolidándose en sus ya varios años de trabajo y andadura, así como de una comunidad epistémica potente, propositiva y vigorosa.

Con su lectura se advierte la gran sensibilidad y rigor con que muchas de las realidades complejas de un subcontinente como América Latina son —y deberían ser— abordadas, brindando con ello un escaparate analítico oportuno y de gran valor académico y profesional para entender cómo se investigan hoy por hoy las políticas públicas en América Latina. Así, esta obra también es de actualidad, pues se abordan y se reconocen algunos de los grandes desafíos regionales clave para el estudio, la docencia y la investigación en esta disciplina.

Public Policy and Research in Latin America también es una obra necesaria para esta época que nos tocó vivir. A pesar de haber logrado algunos avances notables, nuestra región sigue sufriendo —en algunos casos de forma recrudescida— los grandes males de nuestro tiempo (pobreza, inseguridad, desigualdad y exclusión, corrupción, deterioro ambiental, retroceso democrático, ingobernabilidad, etc.). En este contexto, los autores identifican en la obra algunos desafíos asociados a la internacionalización de la producción académica latinoamericana, al fortalecimiento de la formación metodológica o a la articulación prioritaria entre la producción académica y la práctica de las políticas públicas. Allí se propone, entre otras cuestiones, articular redes editoriales multilingües y estrategias de difusión que proyecten los aportes del sur global en los circuitos de debate internacional.

La aspiración laswelliana de las *policy sciences* se advierte como el gran objetivo, la *raison d'être* en este trabajo colectivo, adaptado en este caso para la realidad latinoamericana, donde el conocimiento se ponga efectivamente al servicio de la dignidad humana, creando una disciplina científica al servicio de la democracia. Bajo este prisma, el trabajo editorial de Romero-Tarín y Cardozo resulta de gran valor. Su obra nos permite abordar y comprender cómo se plantean, *desde* América Latina, algunas propuestas teóricas recientes sobre las políticas públicas. También, por si queremos saber y profundizar en las áreas o sectores que, *desde* la región, se consideran prioritarios por los/as investigadores/as, para aportar a la investigación comparativa y al análisis de caso.

Los editores lideran los capítulos introductorios y de cierre. Su contenido es de obligada lectura, pues no solo ubica al lector en el texto, sino que también permite ubicar tanto al/a lector/a regional conocedor/a como al internacional no conocedor/a en un contexto mayor, asociado a cómo ha ocurrido la recepción y consolidación de este campo de estudios en América Latina.

De la misma manera, los editores ofrecen en el capítulo final una propuesta de agenda de investigación, plenamente congruente con el contenido del libro, y que en sus palabras se refiere a cinco cuestiones sectoriales que consideran centrales para avanzar en el futuro: el papel (diferenciado, cultural e institucionalmente condicionado) de los actores políticos y sociales en la formulación e implementación de políticas; las dinámicas (y sus particularidades) asociadas a la gobernanza transnacional y la cooperación regional; las (persistentes) inequidades estructurales en los sistemas de bienestar; los desafíos de la gestión pública y profesionalización del servicio civil, y la integración de la diversidad cultural en la agenda pública.

En la parte nuclear del libro se hallan 15 aportaciones (16, si se cuenta el aporte introductorio), en las que se propone una organización interna que divide la obra en dos partes. La primera, con cinco capítulos, titulada "Marcos analíticos para la investigación y la docencia en políticas públicas en América Latina", incluye las contribuciones de autores/as tan destacados como José Luis Méndez, André-Noël Roth Deubel, Nicolás Bentancur, la propia Adela Romero-Tarín y José Manuel Canales. Juntos nos ofrecen un paisaje de reflexiones y de reinterpretación teórica y analítica que permite sentir el pulso más actual de este campo, sin olvidar su historia y sus orígenes.

También pone de relieve una cuestión clave que permea esta obra: para avanzar y consolidar este campo de estudios *desde* la región y combinar exitosamente, *para* la región, relevancia académica con impacto social, es clave aportar al debate teórico. Es fundamental dejar de ser meros receptores (tal vez acríticos) de modelos de análisis y teorización, o que nuestra región deje de ser entendida, sin más, como un "espacio de validación teórica" del norte global. Podría afirmarse que la comunidad epistémica asociada a esta obra considera imperativo plantear nuevas formas de analizar y diseñar políticas, así como nuevas rutas de reflexión e investigación, más apropiadas y consistentes con una realidad institucional de suyo compleja y diversa. por ello, es importante destacar aquí los aportes analíticos que contienen un sello teórico-analítico autóctono, los cuales generan propuestas nuevas o adaptan, readaptan o reconfiguran propuestas existentes desde una perspectiva regional: la propuesta de enfoque estratégico —centrado en actores— para analizar políticas públicas de Méndez; el "enfoque barroco" de Roth-Deubel, que conceptualiza las políticas como artefactos socio-culturales; el enfoque de liderazgo y gobernanza multinivel abordado por Romero-Tarín; y la hibridación teórica propuesta por Gómez-Lee, que se basa en el marco de coaliciones de temporalidades futuras (siendo esta última convenientemente ubicada en la segunda parte). De forma adicional, Bentancur, en esta parte, aporta un enfoque pedagógico y metodológico

reflexivo, en el que aborda estrategias didácticas para la enseñanza en el nivel universitario, con el fin de analizar decisiones públicas complejas bajo restricciones económicas y de información severas.

Luego, en la segunda parte, denominada “Investigación sobre políticas sectoriales en América Latina”, el libro incorpora diez aportaciones, algunas en clave comparativa y otras como análisis de casos. Bajo el primer acercamiento, revisa en clave comparativa sectores de política pública tan importantes como la búsqueda y mantenimiento de la paz con las políticas de defensa (a cargo de Bulcourn et al.), el estado de los regímenes de bienestar y las políticas sociales (por Cardozo et al.), el avance de los modelos de gestión pública en la región (Vieira-Silva et al.), del servicio civil (Milanés et al.) y de las políticas culturales (Muñoz del Campo). También incluye casos nacionales y experiencias en sectores clave, como las tensiones transfronterizas colombiano-ecuatorianas (Otálvaro, López Villamil y Córdoba Hoyos); el avance y problemáticas de las políticas de transparencia y lucha contra la corrupción en Chile (Hernández-Luis y Fontaine), los retos de universalización del sistema de salud en Brasil (Catussi Paschoalotto et al.), las particularidades de políticas contra la biopiratería en Perú (Gómez-Lee), así como la regresión de la sociedad civil y de los movimientos sociales en México (Canto-Sáenz). Resultan de especial interés los dos últimos. Gómez-Lee se adentra en los terrenos de la hibridación teórica, adoptando el enfoque de la corriente mayoritaria de las coaliciones promotoras y reconfigurando algunos elementos clave asociados a actores con visiones alternativas del tiempo. Además, debido al retroceso democrático en muchos de nuestros países, el análisis crítico de Canto-Sáenz señala que esta regresión se debe a acciones impulsadas por el gobierno, como el “desmantelamiento preventivo” de los movimientos sociales independientes y la promoción de una “sociedad civil organizada” despolitizada. Sin embargo, considera que esto es insuficiente, ya que no reemplaza a las organizaciones y movimientos sociales de base popular que son necesarios.

En su conjunto, ambas secciones dan cuenta de una gran compilación de estudios basados en propuestas analíticas, análisis comparado y estudios de caso, que reflejan la salud y el vigor de una comunidad epistémica regionalmente consolidada.

Considero, por todo lo anterior, que *Public Policy and Research in Latin America* es una obra clave y de referencia que, sin duda, será por mucho tiempo un recurso preferido o de obligatoria lectura en programas de formación especializada y de posgrado, tanto dentro como fuera de América Latina.

Debo decir que este libro prácticamente coincide en el tiempo con el *Handbook of Public Policy in Latin America* (Edward Elgar, 2025), un libro que salió a la luz, igualmente en inglés, en junio de 2025 y que tuve la oportunidad de editar con el Prof. Leonardo Secchi. Es un libro temáticamente cercanísimo a la obra de Romero-Tarín y Cardozo aquí reseñada. Ambas obras tienen componentes distintos, pero comparten elementos de diseño y de estructura. Como cualquier producto académico y cultural, ambas obras colectivas son el resultado de un momento y un contexto concretos. Como alguien familiarizado con ambos textos y con el proceso editorial implicado en la creación de una obra de estas características, puedo afirmar que ambas obras colectivas constituyen la evidencia más clara de comunidades epistémicas consolidadas. Estas comunidades comparten y comunican ideas, y aunque sean distintas y quizás no totalmente conectadas, poseen la capacidad de construir puentes y están estrechamente relacionadas en sus aspectos propositivos y temáticos. Ambos son textos colectivos cuyo contenido y orientación resultantes son convergentes —casi complementarios—, donde una obra podría dialogar y nutrir a la otra, donde los diagnósticos y retos se comparten, y donde las temáticas y sectores de política incluidos en cada obra, lejos de solaparse, parecen interconectarse y poder dialogar con gran facilidad.

Celebro, por ello, la oportunidad de reseñar esta magnífica obra colectiva. Para cerrar, puedo afirmar que *Public Policy and Research in Latin America* se posiciona como una lectura indispensable que equilibra medio siglo de trayectoria académica con un mapa propositivo para guiar la investigación y la enseñanza de las políticas públicas en la región.

Acerca del autor

César N. Cruz-Rubio

Politólogo e investigador mexicano, doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid y profesor asociado en la Universidad Carlos III de Madrid. Es ampliamente reconocido a nivel internacional por su destacada especialización en gobierno abierto, gobernanza, integridad pública y en el impacto de la inteligencia artificial en la gestión estatal. Además de su labor docente, es investigador principal de la Red GIGAPP y consultor experto del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Cómo citar esta reseña:

Cruz-Rubio, C. N. (2026). Reseña del libro “Public Policy and Research in Latin America”, de Romero-Tarín, A., & Cardozo, N. D. (Eds.). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 358-363. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a978>





Reseña del libro:

Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe, 2025: innovar en el Estado para gestionar las transformaciones indispensables

De la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Santiago, CEPAL, 2026 (LC/PUB.2025/29), 161 págs.

Patricio Lloret

Centro Latinoamericano de
Administración para el
Desarrollo (CLAD)

[https://orcid.
org/0009-0004-2451-584X](https://orcid.org/0009-0004-2451-584X)

Pocas cuestiones resultan hoy tan decisivas para el futuro de América Latina y el Caribe como la capacidad de sus Estados para responder a transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y ambientales cada vez más complejas. En un contexto marcado por la incertidumbre, la fragmentación institucional y la creciente desconfianza ciudadana, esta publicación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL ofrece una reflexión ambiciosa sobre uno de los desafíos centrales del desarrollo regional: fortalecer las capacidades del Estado para conducir procesos de transformación sostenidos. Lejos de limitarse a un análisis técnico de la modernización administrativa, el informe propone una visión estratégica de la gestión pública como condición indispensable para impulsar cambios estructurales y construir un desarrollo más inclusivo, productivo y sostenible.

La obra se inserta en la agenda reciente de la CEPAL sobre las transformaciones indispensables que requiere la re-

gión para superar las trampas del desarrollo: el bajo crecimiento económico, la elevada desigualdad, la limitada movilidad social y las debilidades institucionales y de gobernanza que restringen la capacidad de los Estados para actuar eficazmente. Desde esta perspectiva, el desarrollo no depende únicamente de definir qué políticas impulsar, sino de contar con Estados capaces de gestionar procesos de cambio complejos, simultáneos y de largo plazo. El eje articulador del Panorama consiste precisamente en desplazar la discusión desde el qué transformar hacia el cómo gestionar esas transformaciones, enfatizando las capacidades institucionales necesarias para conducirlas.

En ese contexto, el principal aporte del informe consiste en situar la innovación pública como un vector estratégico para fortalecer la capacidad transformadora del Estado. La innovación deja de entenderse como un conjunto de iniciativas aisladas, una estrategia de digitalización o una simple modernización administrativa, para concebirse como una función permanente orientada a mejorar la capacidad estatal de anticipar problemas, coordinar actores, experimentar con soluciones, aprender de la evidencia y adaptarse a entornos cambiantes. En otras palabras, innovar constituye el medio para desarrollar las capacidades que permiten gestionar de manera sostenida las transformaciones económicas, sociales y ambientales.

Esta perspectiva se concreta en la propuesta de la CEPAL de fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP), concebidas como funciones complementarias que permiten transformar diagnósticos en acción pública efectiva. El informe muestra que gestionar transformaciones exige no solo capacidad técnica para diseñar políticas, sino también capacidad operativa para implementarlas, capacidad política para construir acuerdos y legitimidad, y capacidad prospectiva para anticipar escenarios futuros y adaptar la acción pública. Más que ofrecer un catálogo de herramientas de innovación, el Panorama propone un cambio de paradigma en el fortalecimiento del Estado: la innovación pública adquiere sentido en la medida en que contribuye al desarrollo sistemático de estas capacidades institucionales.

El documento argumenta que los Estados de América Latina y el Caribe enfrentan demandas simultáneas y, a menudo, contradictorias: responder a urgencias sociales inmediatas, gestionar transiciones productivas, digitales y ecológicas, fortalecer la cohesión social y recuperar la confianza ciudadana. En ese escenario, la innovación pública deja de ser una opción deseable para convertirse en una condición necesaria para la gobernanza democrática y el desarrollo sostenible.

Otro aspecto destacable es la riqueza de experiencias nacionales que el informe sistematiza. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, República Dominicana y Uruguay permiten observar distintos modelos de institucionalización de la innovación pública. Más que presentar buenas prácticas susceptibles de replicarse mecánicamente, el análisis pone de relieve la diversidad de trayectorias institucionales de la región y los desafíos compartidos para consolidar ecosistemas de innovación capaces de sostener procesos de aprendizaje, adaptación y mejora continua.

Particularmente relevante resulta la discusión sobre la gobernanza anticipatoria y el modelo Scoping, Mobilizing, Anticipating, Recommending, Transforming, Evaluating and Renewing (SMARTER), concebido como un ciclo integrado de gestión pública que incorpora explícitamente la prospectiva, la evaluación y el aprendizaje continuo. En una región frecuentemente condicionada por la gestión reactiva de las crisis, la incorporación de capacidades de anticipación constituye uno de los aportes conceptuales más significativos del informe, al ampliar el horizonte temporal de la acción pública y reforzar su capacidad de adaptación ante escenarios inciertos.

Asimismo, la CEPAL enfatiza la importancia de construir ecosistemas colaborativos de innovación, destacando el papel de los gobiernos abiertos, los laboratorios de innovación pública, las redes de conocimiento y los mecanismos de cocreación con la ciudadanía, la academia y la sociedad civil. El informe sostiene convincentemente que los problemas públicos contemporáneos son demasiado complejos para ser abordados mediante estructuras burocráticas tradicionales y que la colaboración constituye hoy una infraestructura esencial para la acción del Estado.

Entre las contribuciones más valiosas del texto se encuentra su insistencia en vincular la innovación, la confianza y el valor público. Lejos de presentar la innovación pública como un fin en sí mismo, el documento sostiene que su legitimidad depende de su capacidad para mejorar efectivamente la vida de las personas. De este modo, la confianza ciudadana aparece simultáneamente como resultado y como condición de la innovación pública: mejores políticas y servicios fortalecen la confianza en las instituciones, mientras que una mayor confianza amplía el espacio político para emprender nuevas transformaciones.

La amplitud temática del informe constituye, al mismo tiempo, uno de sus principales atributos. Aunque en varios apartados el énfasis recae en la formulación de orientaciones estratégicas y marcos conceptuales más que en el análisis exhaustivo de resultados empíricos

o evaluaciones comparadas de políticas específicas, esta elección responde plenamente al propósito de la publicación. El Panorama no busca ofrecer un balance retrospectivo de programas de innovación pública, sino construir un marco de referencia para fortalecer las capacidades estatales necesarias para gestionar las transformaciones que demanda el desarrollo de la región. En la tradición de los informes de política pública de la CEPAL, su principal contribución radica en articular evidencia, experiencias nacionales y desarrollos conceptuales en una propuesta coherente de acción, capaz de orientar a los gobiernos en el diseño de estrategias, el desarrollo de capacidades institucionales y la construcción de procesos de aprendizaje e innovación. Más que cerrar el debate académico, el informe abre una agenda de reflexión y acción sobre cómo construir Estados más capaces de anticipar, coordinar y conducir transformaciones en contextos de creciente complejidad e incertidumbre.

En conjunto, el *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe, 2025* constituye una contribución significativa al debate regional sobre capacidades estatales, innovación y gobernanza. Su principal aporte consiste en integrar la agenda de transformaciones indispensables impulsada por la CEPAL con una propuesta concreta para fortalecer las capacidades institucionales que hacen posible gestionarlas. Más que un manual sobre innovación pública, el informe ofrece un marco estratégico para comprender cómo construir Estados capaces de aprender, anticipar, colaborar y conducir procesos de transformación en contextos de creciente complejidad. Por ello, se trata de una obra de especial interés tanto para responsables de políticas públicas como para investigadores y profesionales comprometidos con el fortalecimiento de las capacidades del Estado y la renovación de la gestión pública en América Latina y el Caribe.

Referencias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2026). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe, 2025: innovar en el Estado para gestionar las transformaciones indispensables* (LC/PUB.2025/29). CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/89768>
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). (2026). *Overview of Public Management in Latin America and the Caribbean, 2025: State innovation for managing vital transformations. Executive summary* (LC/PUB.2026/3). ECLAC.

Acerca del autor

Patricio Lloret

Msc. en Política Pública, University College London, Reino Unido. Project Management Professional, PMP®. Director de Proyectos e Innovación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Cómo citar esta reseña:

Lloret, P. (2026). Reseña del libro *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe, 2025: innovar en el Estado para gestionar las transformaciones indispensables*, por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 364-368. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a976>

