



REVISTA DEL **CLAD**

REFORMA Y DEMOCRACIA

2026-1

PUBLICACIÓN CONTINUA
e-ISSN: 2443-4620

94



Ma. Victoria Whittingham, Ph.D.

Editora Revista del CLAD Reforma y Democracia

<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.N94.a553>

Presentación

Es un placer presentarles nuestro primer número del año 2026, el N.º 94, de la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, que, desde 1994, año de su nacimiento, ha estado orientada al análisis crítico de la gestión pública en Iberoamérica. A lo largo de sus más de tres décadas, ha funcionado como un termómetro de las transformaciones estatales: desde el auge de la “nueva gestión pública” en los años 90 hasta los retos contemporáneos de la gobernanza, la transparencia y la equidad social. Al ser una publicación arbitrada y de referencia internacional, no solo ha documentado la historia de nuestras instituciones, sino que también ha servido como un espacio de intercambio entre académicos y técnicos, entre el saber académico y el saber práctico, enriqueciendo ambos lados de una misma moneda para preservar y fortalecer nuestras democracias.

En 2026, tendremos en Latinoamérica un año interesante en lo político, en la medida en que Brasil, Colombia, Costa Rica, Perú y Haití tendrán elecciones presidenciales, y Bolivia y Paraguay tendrán comicios locales. Veremos cómo nuestra diversidad cultural y política se expresa en un momento retador para las democracias, pero también esperanzador si somos capaces de repensarla y reforzarla con liderazgos más transparentes, responsables y colectivos.

Damos inicio al año con un número variado en temas y perspectivas, y les contamos que en los otros dos números de este año tendremos dossiers temáticos: el primero, sobre transformación digital y administración pública, que realizaremos en colaboración con GIGAP; y el segundo, sobre gestión de gobiernos locales con la UIM. En estos dos números continuaremos colaborando con organizaciones pares buscando sinergias entre nuestras misiones. Todos los números incluirán reseñas de libros que consideramos de interés para pensar y actuar como gestores de lo público.

Finalmente, continuaremos realizando nuestro podcast en conversación con la revista, que encontrarán en [YouTube](#) y [Spotify](#), les invitamos a escucharlo.



Pdta. Agradecemos el tiempo que dedican a leernos y a quienes nos apoyan como pares evaluadores/as, por lo que aprovecho para invitarles a registrarse como pares.

Ma. Victoria Whittingham, Ph.D.

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

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Bogotá, 27 de febrero de 2026

La experiencia subjetiva de cargas administrativas: ¿Nos afecta emocionalmente gastar tiempo para acceder a servicios?

**The subjective experience of administrative burdens: Does it affect
us emotionally to spend time accessing services?**

**A experiência subjetiva dos encargos administrativos: O tempo gasto
acessando serviços nos afeta emocionalmente?**

Recibido: 23/03/2025 - Aceptado: 26/09/2025

**María José Álvarez
Romero**

BeGo

mariajosearomero1@gmail.com

[https://orcid.](https://orcid.org/0009-0008-4423-3988)

[org/0009-0008-4423-3988](https://orcid.org/0009-0008-4423-3988)

Ana Ileri Aranda Torres

Centro de Investigación y
Docencia Económicas (CIDE)

anaireri.aranda@gmail.com

[https://orcid.](https://orcid.org/0009-0009-7101-3339)

[org/0009-0009-7101-3339](https://orcid.org/0009-0009-7101-3339)

**Brenda Itzel Pablo
Hernández**

Centro de Investigación y
Docencia Económicas (CIDE)

bipabloh@gmail.com

[https://orcid.org/](https://orcid.org/0009-0005-7707-4918)

[0009-0005-7707-4918](https://orcid.org/0009-0005-7707-4918)

Resumen

El estudio de cargas administrativas ha identificado los costos que los ciudadanos pueden experimentar en sus esfuerzos por obtener acceso real a servicios públicos y beneficios sociales. Sin embargo, se sabe menos sobre cómo la experiencia de cargas administrativas afecta emocionalmente a las personas. Se presenta el análisis de datos originales de una encuesta mexicana sobre si 1) el tiempo gastado en tareas administrativas o 2) la situación de vulnerabilidad de personas explica la variación en emociones positivas o negativas sobre hacer tareas administrativas. Solamente se encuentra una relación estadísticamente significativa para ciertos indicadores de vulnerabilidad. Se propone como posible explicación qué experiencias burocráticas negativas en el contexto mexicano confirman bajas expectativas previas hacia las burocracias y, por lo tanto, ya no tengan un impacto en la satisfacción emocional de los ciudadanos. Los hallazgos sugieren una actitud aprendida de reiteradas insatisfacciones de ciudadanos en sus interacciones con el Estado.

**Sandra Elvira Reyes
Hernández**

Órgano de administración
judicial (PJF)

sarehdez10@gmail.com

[https://orcid.](https://orcid.org/0009-0001-3770-7718)

[org/0009-0001-3770-7718](https://orcid.org/0009-0001-3770-7718)

Rik Peeters

Centro de Investigación y
Docencia Económicas (CIDE)

rik.peeters@cide.edu

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0002-9013-6192)

[org/0000-0002-9013-6192](https://orcid.org/0000-0002-9013-6192)

César Rentería Marín

Centro de Investigación y
Docencia Económicas (CIDE)

cesar.renteria@cide.edu

[https://orcid.org/](https://orcid.org/0000-0002-6125-5723)

[0000-0002-6125-5723](https://orcid.org/0000-0002-6125-5723)

Palabras clave: cargas administrativas, satisfacción, encuentros burocráticos, servicios públicos, México

Abstract

The study of administrative burdens has identified the costs that citizens may experience in their efforts to gain real access to public services and social benefits. However, less is known about how the experience of administrative burdens affects people emotionally. We present the analysis of original data from a Mexican survey on whether 1) the time spent on administrative tasks or 2) the situation of vulnerability of people explains the variation in positive or negative emotions about doing administrative tasks. Only a statistically significant relationship is found for certain vulnerability indicators. It is proposed as a possible explanation that negative bureaucratic experiences in the Mexican context confirm previous low expectations towards bureaucracies and, therefore, no longer have an impact on the emotional satisfaction of citizens. The findings suggest an attitude learned from repeated dissatisfactions of citizens in their interactions with the State.

Keywords: administrative burdens, satisfaction, bureaucratic encounters, public services, Mexico

Resumo

O estudo dos encargos administrativos identificou os custos que os cidadãos podem enfrentar nos seus esforços para obter um acesso real aos serviços públicos e aos benefícios sociais. No entanto, sabe-se menos sobre como a experiência de encargos administrativos afeta emocionalmente as pessoas. Apresentamos a análise de dados originais de uma pesquisa mexicana sobre se 1) o tempo gasto em tarefas administrativas ou 2) a situação de vulnerabilidade das pessoas explica a variação de emoções positivas ou

negativas sobre a realização de tarefas administrativas. Apenas uma relação estatisticamente significativa é encontrada para certos indicadores de vulnerabilidade. Propõe-se como possível explicação que as experiências burocráticas negativas no contexto mexicano confirmam as baixas expectativas anteriores em relação às burocracias e, portanto, não têm mais impacto na satisfação emocional dos cidadãos. Os resultados sugerem uma atitude aprendida com as repetidas insatisfações dos cidadãos em suas interações com o Estado.

Palavras-chave: encargos administrativos, satisfação, encontros burocráticos, serviços públicos, México

Introducción

Solicitar servicios y beneficios públicos a menudo implica resolver el papeleo, conocer los criterios de elegibilidad, trasladarse a oficinas de gobierno y pasar tiempo esperando en filas ahí, y lidiar con la incertidumbre de saber si navegar todos esos requisitos formales e informales realmente va a resultar en un acceso real a lo que uno formalmente tiene derecho. El estudio de las cargas administrativas ha aportado, en la última década, evidencia sistemática sobre las consecuencias de dichas barreras de acceso para los ciudadanos (Halling y Baekgaard, 2024; Heinrich, 2016; Herd y Moynihan, 2018). Los costos de interactuar con las burocracias públicas van mucho más allá de la mera incomodidad de dedicar tiempo y esfuerzos a trámites. Los estudios, principalmente realizados en los Estados Unidos y en el noroeste de Europa, han demostrado que las cargas administrativas afectan a la vida de las personas al impedir el acceso, por ejemplo, a los beneficios sociales (Barnes, 2021), el derecho al voto (Burden et al., 2012), la atención de salud (Bell et al., 2021; Moynihan et al., 2016), documentos formales de identidad (Nisar, 2018; Robben et al., 2024) y, por extensión, la participación económica y social de las personas en general (Heinrich, 2018), así como sus percepciones y actitudes hacia el gobierno (Bell et al., 2024; Moynihan y Soss, 2014; Soss y Schram, 2007). Además, las cargas administrativas afectan de manera desproporcionada a grupos de población ya vulnerables y, por lo tanto, reproducen las desigualdades sociales en lugar de proporcionar condiciones más equitativas (Chudnovsky y Peeters, 2021; Christensen et al., 2020).

La mayoría de los estudios sobre las cargas administrativas se centran en sus consecuencias objetivas y distributivas para programas o beneficios gubernamentales específicos (Martin et al., 2023). Es decir, miden el impacto de las cargas en la adopción de programas sociales y las formas en que ciertos grupos poblacionales se ven más afectados que otros. Este

es un tema de gran relevancia y merece más atención académica en América Latina, donde las cargas administrativas son un aspecto particularmente prominente de los trámites gubernamentales. Este artículo se centra en una consecuencia específica de las cargas administrativas: la forma en que afecta emocionalmente realizar tareas administrativas para obtener acceso a los derechos, servicios públicos y beneficios sociales. La experiencia subjetiva de las cargas administrativas es un tema relevante por varias razones. En primer lugar, la frustración por los tiempos de espera y el papeleo, así como la incertidumbre de poder superar las barreras burocráticas, son un tipo de costos psicológicos de la interacción con el gobierno en sí mismo (Moynihan et al., 2015). En segundo lugar, las emociones que experimentan las personas al realizar tareas administrativas pueden afectar cómo se sienten las personas al interactuar con el Estado y, por extensión, son un posible indicador de la confianza en el gobierno y la satisfacción con los servicios públicos. En tercer lugar, ampliando esta línea de pensamiento, las respuestas emocionales pueden decir algo sobre lo que esperan del Estado en términos de salvaguardar el acceso real a los derechos. En otras palabras: las respuestas emocionales a los trámites son importantes porque dicen algo sobre cómo los ciudadanos experimentan el Estado y lo que esperan de este.

En este artículo se plantea la cuestión de qué emociones prevalecen entre los ciudadanos al realizar tareas administrativas y qué factores pueden explicar las variaciones en las respuestas emocionales de las personas. Se hace presentando datos de una encuesta mexicana de 2022 (n=2034) sobre la experiencia de las personas con las cargas administrativas cotidianas. Este artículo replica, a grandes rasgos, para el contexto mexicano, el análisis realizado por Martin et al. (2023) sobre los datos de encuestas del Reino Unido. De este modo, se hacen dos contribuciones distintas al estudio de las cargas administrativas. En primer lugar, se contribuye a ampliar la comprensión de las consecuencias de las cargas administrativas en términos de las emociones que puedan provocar en los ciudadanos, pues se busca entender mejor cómo esas emociones varían entre grupos de población con base en 1) el tiempo que gastan en tareas administrativas y 2) sus características socioeconómicas. En segundo lugar, se contribuye a la divulgación del marco teórico de cargas administrativas en América Latina, así como los estudios más destacados sobre este tema que en su mayoría se han realizado en contextos del Norte Global (Halling y Baekgaard, 2024, p. 6), con algunas notables excepciones de Asia (Ali y Altaf, 2021; Bhuiyan y Baniamin, 2023; Masood y Nisar, 2020, 2021; Chudnovsky y Peeters, 2021, 2022; Nisar, 2018; Peeters y Campos, 2021). Se sostiene que el estudio de las cargas administrativas es particularmente relevante para la región dada la disfunción burocrática ampliamente documentada, la prestación irregular de servicios pú-

blicos y las brechas en la implementación de políticas públicas (Brinks et al., 2020; Peeters y Nieto Morales, 2020; Perelmiter, 2022). Además, comprender los mecanismos y condiciones que perpetúan las profundas desigualdades sociales en América Latina es de alta importancia para el estudio de la administración pública (Eiró y Lotta, 2024).

A continuación, se analiza la literatura pertinente sobre las cargas administrativas. Esta revisión permite identificar ciertos factores que podrían influir en cómo las personas se ven afectadas emocionalmente por los trámites burocráticos. A partir de este marco conceptual se formulan dos hipótesis que orientan el análisis de este trabajo, las cuales están centradas en el tiempo que las personas dedican a tareas administrativas y en sus condiciones socioeconómicas. Estas hipótesis se desarrollarán con mayor detalle en un apartado específico para ello. Después de describir el diseño de investigación, se presentan los hallazgos de este trabajo. Finalmente, el artículo presenta un resumen final, una discusión de las limitaciones de este estudio, sugerencias para futuras investigaciones, y una reflexión final sobre las implicaciones de una posible hipótesis alternativa.

Marco teórico

Cargas administrativas y sus consecuencias

Las cargas administrativas son los costos que experimentan los ciudadanos al interactuar con el Estado (Halling y Baekgaard, 2024, p. 181; Herd y Moynihan, 2018). En este sentido, estos costos se refieren a las barreras de tiempo, esfuerzo y carga emocional que los ciudadanos enfrentan al intentar acceder a servicios, derechos o cumplir con obligaciones impuestas por el gobierno. Así pues, al adoptar explícitamente la perspectiva ciudadana sobre la implementación de políticas públicas, la literatura sobre cargas administrativas se distingue de otros enfoques de la disfunción burocrática, como el estudio de red tape (Bozeman, 1993) y de la implementación de políticas públicas, que comúnmente se estudian desde la perspectiva de los responsables políticos o del personal de primera línea (Heinrich, 2016). Normalmente, la experiencia subjetiva del ciudadano con encuentros burocráticos se operacionaliza en tres tipos de costos (Moynihan et al., 2015): de cumplimiento, de aprendizaje y psicológicos. Los costos de cumplimiento vienen en forma de tiempos de espera, papeleo y cumplimiento de otros requisitos formales de procedimientos burocráticos; los costos de aprendizaje se refieren al esfuerzo y al tiempo necesarios para comprender los criterios de admisibilidad y el funcionamiento de los procedimientos, tanto formales como informales; finalmente, los costos psicológicos incluyen el estrés de interactuar con funcionarios del gobierno, la incertidumbre

de si se otorgará el acceso a un servicio o beneficio y la pérdida de autonomía experimentada por tener que cumplir con las condicionalidades de un programa gubernamental.

La literatura sobre cargas administrativas ha hecho tres grandes afirmaciones (Halling y Baekgaard, 2024). En primer lugar, las cargas son consecuenciales para el acceso real de las personas a los servicios y beneficios a los que tienen derecho formalmente, lo que puede conducir a la exclusión administrativa (Brodkin y Majmundar, 2010), a afectar negativamente a la participación económica y social de las personas (Heinrich, 2018) y a reducir la confianza de las personas en el gobierno (Bell et al., 2024; Moynihan y Soss, 2014). En segundo lugar, las cargas son distributivas: no todas las personas se ven afectadas en la misma medida por los costos que implica interactuar con el Estado. En general, es más probable que las cargas tengan un mayor impacto en quienes tienen menos capital humano y capital administrativo para navegar por las burocracias (Christensen et al., 2020; Masood y Nisar, 2021) y quienes tienen una mayor dependencia de los servicios públicos y los beneficios sociales (Chudnovsky y Peeters, 2021). En tercer lugar, las cargas administrativas pueden construirse deliberadamente. Aunque las capacidades estatales limitadas o las consecuencias no deseadas del diseño y la implementación de políticas públicas también pueden generar costos adicionales de interacción para los ciudadanos (Peeters, 2020), una idea clave en la literatura es que las cargas administrativas pueden ser una forma de política oculta (Herd y Moynihan, 2018), es decir, la imposición deliberada de barreras para complicar el acceso de las personas al Estado (Moynihan et al., 2016; Moynihan et al., 2022).

En la misma línea que Martin et al. (2023), se le da seguimiento a un tema que en la literatura se pasa por alto en gran medida: cómo afecta emocionalmente a las personas tener que dedicar tiempo y esfuerzo en hacer trámites para obtener acceso real a sus derechos, a servicios públicos y a beneficios sociales. Como se argumentó en la introducción a este artículo, las respuestas emocionales a tener que hacer tareas administrativas pueden decir algo sobre cómo los ciudadanos experimentan el Estado y lo que los ciudadanos esperan de este. El estudio de la experiencia subjetiva de las cargas administrativas es particularmente relevante para América Latina y los contextos del Sur Global en general. A pesar de las numerosas indicaciones de que los ciudadanos sufren relativamente muchas cargas administrativas en contextos de desigualdad social y de instituciones débiles que presentan brechas en la implementación de políticas públicas, en la provisión de servicios públicos, en la aplicación de normas, en la focalización de los beneficiarios de los servicios sociales y en el alcance geográfico del Estado (Masood y Nisar, 2020; Nisar, 2018; Peake y Forsyth, 2022; Peeters y

Nieto Morales, 2020; Peeters et al., 2023; Perelmiter, 2022), se han realizado relativamente pocos estudios que exploran las causas y efectos de las cargas sobre los ciudadanos de esta región. Más específicamente, la complejidad de los trámites, la frustración por los largos tiempos de espera y la incertidumbre sobre si se puede acceder a lo que formalmente tiene derecho –común para los procedimientos administrativos en las ‘burocracias de baja confianza’ de México y América Latina (Peeters y Nieto Morales, 2020)– son una indicación importante de que los trámites pueden provocar fuertes respuestas emocionales sobre los trámites en sí mismos, pero también sobre el desempeño del gobierno en general.

Hipótesis

De acuerdo con estudios previos en el campo, se formulan dos hipótesis para explicar la experiencia subjetiva de las cargas administrativas. En primer lugar, seguimos el razonamiento de que los diferentes tipos de costos de interactuar con el gobierno están altamente interrelacionados (Baekgaard y Madsen, 2024). En otras palabras, es probable que la presencia de costos de cumplimiento también indique la presencia de costos psicológicos o de aprendizaje. Esto también tiene sentido intuitivo: si necesitamos dedicar más tiempo a tareas administrativas (costo de cumplimiento), es más probable que experimentemos emociones negativas como ira, frustración o impotencia (costos psicológicos). Lo objetivo (tiempo gastado) explica lo subjetivo (emociones negativas).

Una característica importante de este estudio es su énfasis en las tareas administrativas en los dominios de la vida en lugar de las cargas administrativas asociadas con políticas públicas o programas específicos. Siguiendo el estudio de Martin et al. (2023), hemos seleccionado cuatro ámbitos regulares y comunes en los que es probable que la mayoría de los ciudadanos se enfrenten a tareas administrativas: 1) impuestos, como declaraciones de renta, pago de impuestos y reclamación de deducciones fiscales; 2) beneficios gubernamentales, como investigar la elegibilidad para beneficios, presentar documentos y comunicarse con oficinas gubernamentales; 3) salud, como encontrar médicos y servicios médicos, hacer trámites y programar citas; y 4) tareas de cuidado, como la búsqueda de asistencia para personas de tercera edad o niños y la comunicación con las escuelas o los servicios de atención. Es probable que las personas experimenten emociones distintas al tener que gastar tiempo en ciertas tareas, como por ejemplo declarar impuestos genera frustración, pero no necesariamente tiene el mismo peso emocional que hacer tareas administrativas que impactan el acceso a servicios de salud o a beneficios que pueden ser necesarios para sostener familias económicamente. En consecuencia, se formula la primera hipótesis de la siguiente manera:

H1a: El tiempo gastado en tareas administrativas afecta negativamente la experiencia subjetiva de las personas.

H1b: El tiempo gastado en tareas administrativas afecta relativamente más negativamente la experiencia subjetiva de las personas en los ámbitos de beneficios, salud, y tareas de cuidado que en el ámbito de los impuestos.

También se indaga sobre el efecto de la situación socioeconómica de las personas en la experiencia subjetiva de hacer tareas administrativas. Se sabe por estudios anteriores que es probable que los grupos más desfavorecidos se enfrenten a más cargas y tengan un menor acceso a beneficios sociales (Moynihan et al., 2015). Siguiendo esta línea de razonamiento, la situación socioeconómica de las personas también puede afectar a su experiencia subjetiva de las cargas administrativas. Se sabe por estudios anteriores que el funcionamiento cognitivo de las personas es un indicador importante de experimentar más costos de cumplimiento, de aprendizaje y psicológicos (Christensen et al., 2020). En particular, la salud mental y física, los niveles educativos y la edad pueden afectar la capacidad cognitiva de las personas para navegar por los procedimientos burocráticos (Christensen et al., 2020). Además, las personas pueden experimentar cargas administrativas relativamente mayores si hay más en juego para ellas, si sus costos relativos de hacer trámites son más altos o si tienen una situación socioeconómicamente más vulnerable (Chudnovsky y Peeters, 2021). Por lo tanto, género (Kyle y Frakt, 2021; Yates et al., 2022) y los niveles de ingresos son otros ejemplos indicadores importante de cómo las personas experimentan subjetivamente las cargas en el acceso a beneficios sociales cruciales o atención médica (Mullainathan y Shafir, 2013; Robles et al., 2015). En consecuencia, la segunda hipótesis es la siguiente:

H2a: Personas en condiciones vulnerables tienen una experiencia subjetiva de cargas administrativas más negativa.

H2b: Personas en condiciones vulnerables tienen una experiencia subjetiva de cargas administrativas más negativa, sobre todo en los ámbitos de beneficios, salud, y tareas de cuidado.

Diseño de investigación

Para explorar la experiencia subjetiva de cargas administrativas la estrategia de investigación se basa en métodos cuantitativos, que permiten someter a prueba las hipótesis planteadas en la sección anterior y conocer la magnitud de estas relaciones. Se obtuvieron datos

primarios, recolectados a partir de una encuesta y se analizaron utilizando el estimador de mínimos cuadrados ordinarios en cada uno de los modelos estadísticos.

Recolección de datos

La recolección de datos partió del levantamiento de una encuesta que explora las cargas administrativas relacionadas a la interacción de los ciudadanos con el gobierno en cuatro tipos de procesos administrativos: impuestos, beneficios del gobierno, atención en salud y cuidados de personas. La encuesta fue elaborada por un consorcio internacional de investigación en cargas administrativas que recolecta información sobre las experiencias de las personas con el papeleo y las tareas administrativas en la vida cotidiana, incluyendo el acceso a prestaciones gubernamentales y la administración de la atención médica.¹ La encuesta se levantó entre noviembre y diciembre de 2022 en línea con base en una muestra preconstruida de personas residentes en México para aproximarse a una representatividad estadística a nivel nacional—aunque no es estadísticamente representativa. Los participantes que componen el panel preconstruido fueron invitados a participar en el estudio mediante una invitación directa por la entidad gestora de la muestra, de los que se obtuvieron 2034 respuestas completas.² Reconocemos las características de la muestra como una limitación de nuestro estudio. La encuestadora recopiló datos con el objetivo ser representativos de la población en cuanto a sexo, edad y lugar de residencia. Esto fue principalmente para garantizar una muestra diversa en términos de factores demográficos muy básicos. Con este fin, se utilizó un procedimiento de muestreo por cuotas. La razón por la que todavía hay algunas diferencias entre la distribución general en la población y en la muestra en la demografía básica son las tasas de respuesta muy diferentes en las diferentes subpoblaciones/cuotas. Una muestra más representativa probablemente mostraría un efecto más pronunciado de ciertos factores socioeconómicos en la satisfacción emocional, dada la subrepresentación de los grupos de población vulnerables. Sin embargo, nuestro análisis ya recoge este efecto, como mostraremos en la presentación de los hallazgos. Por lo tanto, creemos que podemos presentar hallazgos suficientemente sólidos en términos de validez externa.

1 La encuesta titulada “Encuesta sobre Cargas Administrativas Cotidianas” fue elaborada por un consorcio internacional de investigadores especializados en cargas administrativas liderado por el Dr. Martin Baekgaard (Aarhus University, Dinamarca) bajo el proyecto “The Psychology of Administrative Burden” con financiamiento por la Unión Europea (ERC Starting Grant 2018; action number 802244). Más información disponible aquí: <https://ps.au.dk/en/research/research-projects/administrative-burden>.

2 Se obtuvieron 2388 respuestas, de las cuales se descartaron algunas observaciones por los siguientes motivos: respuestas parcialmente contestadas, participantes que no proporcionaron su consentimiento informado o respuestas que no pasaron pruebas de calidad del estudio.

Variable dependiente: satisfacción emocional

Para definir la variable dependiente, se sigue el concepto de costos de bienestar de Martin et al. (2023) y el concepto de respuestas emocionales a la burocracia de Carrigan et al. (2020), que capturan una parte significativa de lo que Moynihan et al. (2015) describen como los costos psicológicos de experimentar cargas administrativas: las emociones positivas y negativas que las personas experimentan relacionadas con sus interacciones con el Estado. El concepto de satisfacción emocional se mide mediante la variable afecto neto, que representa una cuantificación de las expresiones de sentimiento de las personas, negativas y positivas, para describir su experiencia al realizar un trámite. Para evaluar el afecto neto, la encuesta pide a los encuestados evaluar sus sentimientos después de la realización del trámite en los siguientes seis rubros: alegría, confianza y sentido de propósito, frustración, vergüenza, estrés y preocupación.³ De tal manera, que la variable promedia la magnitud de las emociones positivas y negativas, siendo -6 el valor máximo para una experiencia completamente negativa, +6 para una experiencia completamente positiva y 0 para una experiencia neutral.

Variable independiente I: tiempo

La variable independiente son las cargas administrativas objetivas que las personas experimentan al realizar trámites en gobierno, que se refiere al tiempo que una persona dedica a trámites administrativos. Se operacionalizó esta variable utilizando la pregunta “En este último mes (últimos 30 días), ¿cuántas veces realizó cada tarea y cuánto tiempo dedicó a cada tarea?”, que se aplicó a los entrevistados en cuatro dimensiones: servicios de salud, obtención de beneficios, trámites para cuidados y trámites para cuestiones fiscales. Para cada uno de los rubros, la encuesta lista un conjunto de actividades asociados con el rubro⁴ y, además, se construyó el indicador mediante un promedio simple, que se denominó *cargas administrativas*

3 Concretamente, la pregunta del cuestionario indica: “¿Cómo se sintió al realizar tareas administrativas relacionadas con [dominio del trámite: salud, beneficios, impuestos o cuidados]? Califique cada sentimiento en la escala dada. Una calificación de 0 significa que no experimentó ese sentimiento en absoluto. Una calificación de 6 significa que este sentimiento es una parte muy importante de su experiencia al realizar estas tareas.”

4 Por ejemplo, para el rubro salud se listan las siguientes actividades: encontrar un médico o especialista médico; programar citas o esperar citas en el hospital/consultorio médico; comunicarse con profesionales de la salud o compañías de seguros de salud; rellenar el papeleo de salud (por ejemplo, seguro de salud o formularios médicos); cualquier otra tarea administrativa relacionada con la salud (por ejemplo, papeleo, investigación, comunicaciones).

y el cual mide los minutos por día dedicados a trámites y gestión burocrática.⁵

Posteriormente, se llevó a cabo un proceso de análisis de *datos atípicos*, conforme a los principios delineados por Aguinis et al. (2013), que permitió identificar datos influyentes en las estimaciones cuantitativas.⁶ También, se mantuvo la medición del tiempo dedicado a trámites y gestión burocrática en cada una de las cuatro dimensiones observadas por la encuesta: tiempo dedicado a cuidados de la salud, acceso a beneficios de gobierno, trámites fiscales y cuidados de otras personas.

Variable independiente II: factores socioeconómicos

Se incorporó un conjunto de variables que permiten evaluar las hipótesis relacionadas con las personas en condiciones de vulnerabilidad, que fueron las siguientes: género, adulto mayor, problemas de salud física o mental, persona sin estudios universitarios, y bajo ingreso familiar. Cada una de estas variables (en su versión binaria) permitieron identificar a las personas con alguna condición de vulnerabilidad.

Con respecto al género (femenino = 1), las cargas administrativas tienden a distribuirse de manera desigual, con mayores impactos para ciertos grupos y sobre todo para las mujeres quienes suelen estar subrepresentadas. Hay investigaciones que confirman que el género tiene un impacto estadísticamente significativo en la cantidad de tiempo dedicado a cumplir con los requisitos administrativos y burocráticos (Ključnikov y Sobeková Majková, 2016; Yates et al., 2022). Además, se señala la presencia de pruebas que indican que las cargas administrativas generan impactos diversos según la raza, la clase social y el género en lo que respecta a los programas sociales (Moynihan y Herd, 2020; Ray et al., 2023).

También, la literatura ha señalado que las cargas administrativas en personas con problemas de salud (físicas o mentales) es mayor, pues son personas con más probabilidad de requerir asistencia del gobierno, pero, al mismo tiempo, los problemas de salud minan los recursos cognitivos necesarios para gestionar las cargas administrativas asociadas con dicha

5 Esta variable no sigue una distribución normal, pues presenta un sesgo importante hacia la derecha, por tanto, también utilizamos una versión alternativa de esta medición (el logaritmo natural de cargas administrativas) como pruebas de robustez adicionales. Los resultados se sostienen en ambas especificaciones del modelo.

6 Bajo este análisis, se definió como dato atípico aquellas observaciones ubicadas más al extremo de tres desviaciones estándar. Bajo esta definición, se identificaron 224 observaciones. Se realizó un análisis de robustez de todos los modelos, con y sin datos atípicos, y los resultados se sostienen en ambas especificaciones del modelo.

asistencia. La salud se considera un elemento integral del capital humano, y su importancia radica en cómo influye en la manera en que las personas enfrentan las cargas administrativas al interactuar con el Estado (Christensen et al., 2020; Moynihan y Herd, 2020). Se observó esta condición de vulnerabilidad de dos maneras; primero, analizando al grupo de edad de adultos mayores (una persona con 65 años o más), y posteriormente a personas que reportan sufrir problemas de salud física o mental, independientemente de su edad.

Una tercera condición de vulnerabilidad es la carencia de capital humano, entendido como la educación, el dinero, las redes sociales, la inteligencia, las capacidades no cognitivas y la salud, tiene un papel crucial en la manera en que las personas enfrentan las cargas administrativas. El capital humano cobra relevancia en el contexto de barreras administrativas, que impactan de manera más pronunciada en los sectores más vulnerables de la población (Chudnovsky y Peeters, 2021). Los individuos que cuentan con diversos recursos, como el capital financiero, salud, educación, conexiones sociales, inteligencia y habilidades cognitivas, que constituyen su capital humano son más resilientes para hacer frente a las cargas administrativas (Moynihan y Herd, 2020). Estudios preliminares han mostrado que esta condición es particularmente importante en la división entre personas con y sin estudios universitarios (Martin et al., 2023).

Especificación del modelo

Para probar las hipótesis, se elaboraron diez modelos estadísticos basados en el estimador de mínimos cuadrados ordinarios —asumiendo que la relación entre satisfacción emocional y cargas administrativas es lineal.⁷ El Modelo 1 permite someter a prueba la Hipótesis 1a, que indica que las cargas administrativas tienen una relación negativa con la satisfacción emocional y los Modelos del 1a al 1d prueban la Hipótesis 1b, que indica que esta relación negativa tiene una mayor magnitud en los ámbitos de beneficios, salud, y tareas de cuidado que en el de impuestos. En todos los casos, además de la variable de interés, se incorporaron efectos fijos por entidad federativa (λ_e) y las siguientes variables de control: género, minoría étnica, sin estudios universitarios, trabajo de tiempo completo, hogar con bajo ingreso y hogar con hijos.

$$(1) \text{ SatisfaccionEmocional}_i = \alpha + \lambda_e + \beta_1 \text{ CargasAdministrativas}_i + \beta_i \text{ Controles} + \varepsilon_i$$

7 La variable cargas administrativas sigue una distribución normal con un fuerte sesgo hacia la izquierda. Sin embargo, mediante un análisis estadístico exploratorio (gráfica de dispersión con lowess smoothing), se observó que la relación es lineal.

El Modelo 2 permite someter a prueba la Hipótesis 2a, que indica que las personas en condiciones vulnerables tienen una experiencia subjetiva de cargas administrativas más negativa y los Modelos del 2a al 2d prueban la Hipótesis 2b, que indica que esta relación negativa es más fuerte en los ámbitos de beneficios, salud y tareas de cuidados. Para esos modelos, se incorporaron efectos fijos por entidad federativa (λ_e) y las siguientes variables de control: minoría étnica, trabajo de tiempo completo y hogar con hijos.

$$(2) \text{SatisfaccionEmocional}_i = \alpha + \lambda_e + \beta_1 \text{Género} + \beta_2 \text{AdultoMayor}_i + \beta_3 \text{SaludFisica}_i + \beta_4 \text{SaludMental}_i + \beta_5 \text{NoUniversitaria}_i + \beta_6 \text{BajoIngresos}_i + \beta_i \text{Controles} + \varepsilon_i$$

Resultados

En la Tabla 1 se presentan las estadísticas descriptivas de las variables que se utilizaron en este estudio empírico. En la tabla, se observa que el promedio de cargas administrativas es de 26 minutos diarios en total, siendo 8,1 minutos para cargas relacionadas con trámites en salud, 8,9 para cargas en beneficios sociales, 9,6 en impuestos y 8,3 en cuidados de salud de otros. El 52 % de las personas encuestados son del género femenino, 3 % son adultos mayores y 8 % pertenecen a una minoría étnica.

Tabla 1

Estadística descriptiva

Variable	n	Promedio	desv. est.	Min.	Max.
Satisfacción emocional	1970	1,08	2,24	-5,9	6
Cargas administrativas (total)	1838	26,3	54,8	0	858,36
Cargas administrativas (salud)	1838	8,1	22,1	0	430
Cargas administrativas (beneficios)	1838	8,9	22,5	0	282
Cargas administrativas (impuestos)	1838	9,6	24,3	0	400
Cargas administrativas (cuidados)	1838	8,3	21,1	0	460

La experiencia subjetiva de cargas administrativas:
¿Nos afecta emocionalmente gastar tiempo para acceder a servicios?

Variable	n	Promedio	desv. est.	Min.	Max.
Adulto mayor	1829	0,03	0,18	0	1
Femenino	1838	0,52	0,49	0	1
Minoría étnica	1838	0,08	0,27	0	1
Universidad	2034	0,55	0,49	0	1
Empleo de tiempo completo	2027	0,65	0,47	0	1
Hijos en el hogar	2029	0,16	0,46	0	1
Ingreso bajo	1959	0,16	0,36	0	1
Salud física	2032	4	0,73	1	5
Salud mental	2031	4,16	0,76	1	5

Hipótesis 1

En la Tabla 2 se presentan los resultados del Modelo 1, que indican que las cargas administrativas no tienen un efecto sobre la satisfacción emocional de las personas. El coeficiente muestra una relación negativa (-0,01), que es consistente con la Hipótesis 1. Sin embargo, la magnitud del efecto es demasiado pequeña y no resulta estadísticamente significativa. Si bien, el coeficiente de las cargas administrativas es estadísticamente significativo en el Modelo 1a (salud), no se trata de una magnitud sustantiva, ni considerablemente distinta de la magnitud observada en el resto de los modelos. Por lo tanto, tomando la evidencia en su conjunto, se puede concluir que las cargas administrativas no tienen un efecto sobre la satisfacción emocional de las personas al realizar tareas administrativas. Estos hallazgos sugieren que, contrario a lo esperado, las cargas administrativas no afectan de forma directa el componente emocional subjetivo de la experiencia burocrática, al menos no de manera uniforme ni sustantiva. En las variables de control, se observa que los factores adicionales que explican de manera sustantiva la satisfacción emocional de las personas son el tener un ingreso bajo, la salud física y mental. Un ingreso bajo está correlacionado con un menor nivel de satisfacción emocional, mientras que un aumento en la salud, tanto física como mental, incide en una mayor satisfacción emocional.

Tabla 2

Resultados los modelos estadísticos

	<i>Satisfacción emocional</i>				
	(Total)	(Salud)	(Beneficios)	(Cuidados)	(Impuestos)
Cargas administrativas	-0,001	-0,006*	0,004	-0,003	0,002
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Intercepto	1,426***	2,289***	0,872	1,558*	-1,124
	-0,41	-0,68	-0,67	-0,67	-0,72
Efectos fijos por estado	Si	Si	Si	Si	Si
Variables de control	Si	Si	Si	Si	Si
R2	0,04	0,03	0,04	0,04	0,06
F	2,28	1,92	1,75	1,73	2,36
Obs.	1702	1440	1255	1353	1177

*Nota. errores estándar robustos en paréntesis, * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.*

Hipótesis 2

En la Tabla 3, se presentan los resultados de los cinco Modelos relacionados con la Hipótesis 2. En ellos se observa que la condición de vulnerabilidad tiene varios efectos sobre la satisfacción emocional. En particular, tener mayores ingresos y contar con salud física y, sobre todo, con salud mental tienen, en general, un impacto positivo significativo y sustancial en la satisfacción emocional. Por ejemplo, se observa que las personas con ingresos bajos reportan sistemáticamente niveles más bajos de satisfacción emocional en todos los ámbitos analizados ($p < 0,05$). Asimismo, se encuentran efectos positivos y significativos de la salud física ($p < 0,05$) y, de forma más robusta, de la salud mental ($p < 0,01$) sobre la satisfacción emocional. Además, la edad tiene un impacto negativo en la satisfacción emocional en el ámbito de los cuidados. Curiosamente, también se encontró que no tener una educación superior mejora la satisfacción emocional en los dominios de beneficios e impuestos. En general, y contrariamente a la Hipótesis 1, se encontró cierta evidencia que apoya la Hipótesis 2.

Tabla 3

Resultados de los modelos estadísticos

	<i>Satisfacción emocional</i>				
	(Total)	(Salud)	(Beneficios)	(Cuidados)	(Impuestos)
Género	-0,029	-0,043	-0,058	-0,019	0,11
	-0,11	-0,12	-0,14	-0,13	-0,15
Adulto mayor	-0,385	-0,247	-0,191	-0,955*	0,222
	-0,31	-0,34	-0,39	-0,38	-0,43
Salud física	0,230**	0,164	0,376**	0,191	0,178
	-0,09	-0,1	-0,12	-0,1	-0,12
Salud mental	0,517***	0,590***	0,540***	0,535***	0,720***
	-0,08	-0,09	-0,11	-0,1	-0,11
Sin estudios universitarios	0,203	0,134	0,396**	0,088	0,386*
	-0,11	-0,13	-0,14	-0,13	-0,16
Bajo ingreso	-0,469**	-0,542**	-0,614**	-0,556**	-0,511*
	-0,14	-0,17	-0,19	-0,17	-0,2
Intercepto	-1,548**	-0,835	-2,786***	-1,285	-4,477***
		-0,79	-0,74	-0,75	-0,88
Efectos fijos por estado	Si	Si	Si	Si	Si
Variables de control	Si	Si	Si	Si	Si
R2	0,09	0,07	0,09	0,08	0,11
F	4,6	3,54	3,88	3,3	4,16
Obs.	1702	1432	1248	1347	1172

*Nota. errores estándar robustos en paréntesis, *p < 0,1, **p < 0,05, ***p < 0,01.*

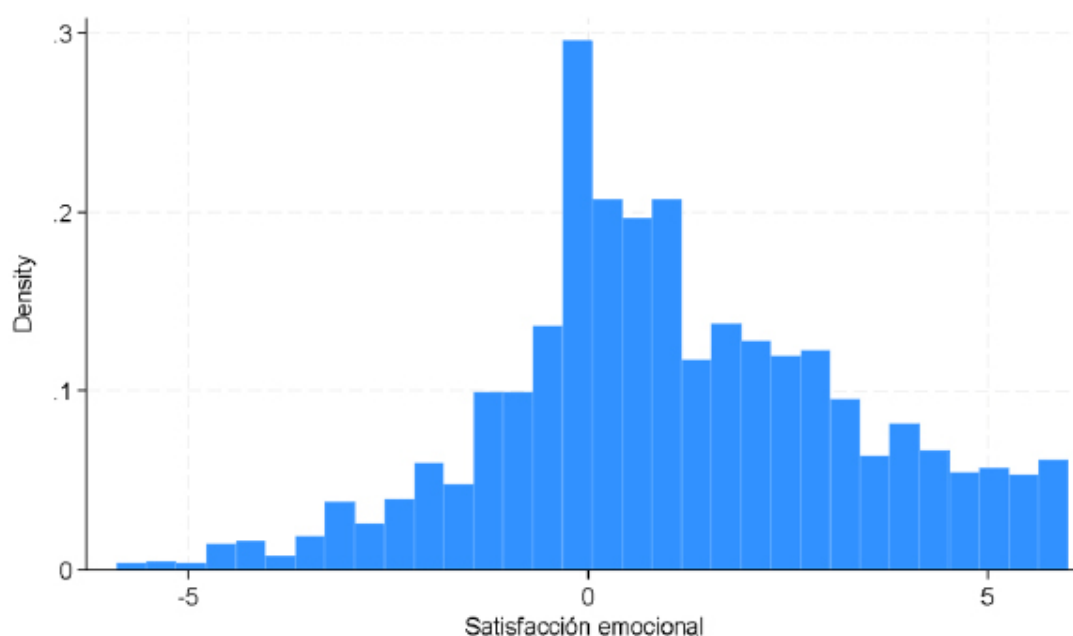
Análisis exploratorio: ¿una explicación cultural?

En su conjunto, los análisis de regresión presentados arriba presentan patrones interesantes. Por un lado, no sustentan la Hipótesis 1 sobre la relación entre el tiempo gastado en tareas administrativas y satisfacción emocional. Por otro lado, el análisis de las variables de vulnerabilidad socioeconómica muestra que ciertas condiciones preexistentes de las personas tienen efectos relevantes sobre la satisfacción emocional de las personas – aunque los hallazgos no constituyen evidencia concluyente para explicar la variación en satisfacción emocional. En su conjunto, los datos sugieren que alguna otra condición subyacente puede tener un impacto en la satisfacción emocional.

A continuación, realizamos un análisis exploratorio que nos permite comprender mejor la existencia de patrones subyacentes entre las condiciones de las personas, las cargas administrativas y su satisfacción emocional. En primera instancia, observamos que la variable dependiente (satisfacción emocional), si bien se comporta con una distribución normal, tiene un sesgo importante hacia la derecha (ver Figura 1).

Figura 1.

Histograma de la variable satisfacción emocional

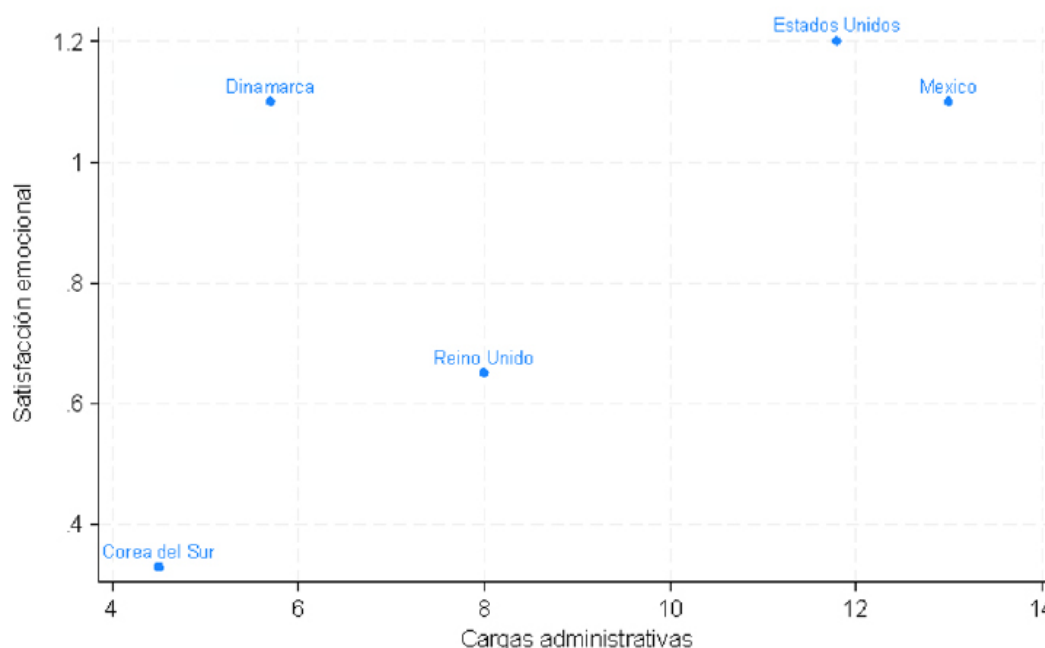


Fuente: Elaboración propia.

Aunado a estos resultados, se encontró que el promedio de la variable satisfacción emocional es 1,1, con una desviación estándar de 2,24 puntos—se debe recordar que un promedio balanceado para esta variable debería ser de 0,0. En contraste, en el Reino Unido y en Corea del Sur, donde se aplicó la misma encuesta—en el mismo año—, los resultados indican un promedio más cercano a cero, que sería el resultado de una percepción balanceada sobre los trámites administrativos (Baekgaard et al., 2025). En un análisis comparativo, México comparte el mismo nivel de satisfacción emocional con Estados Unidos y Dinamarca, aunque en la República Mexicana las personas dedican una mayor cantidad de tiempo a trámites administrativos (ver Figura 2). Estos hallazgos sugieren que, en México, las personas tienden a sentir una satisfacción emocional positiva después de realizar trámites administrativos.

Figura 2.

Comparación internacional sobre la relación entre cargas administrativas y satisfacción emocional



Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados por Baekgaard et al., 2025.

Esto implica que las personas en México tienden a sentir una satisfacción emocional positiva después de realizar los trámites, a pesar de que comparativamente, es una labor más demandante que en otros países. De manera exploratoria, proponemos varias teorías para poder explicar este fenómeno. Primero, la teoría sobre *expectativas e información* (James, 2009; Morgeson, 2013; Poister y Thomas, 2011) propone que la satisfacción de los ciudadanos con un servicio público está influida por la desconfirmación de expectativas previas, las cuales pueden basarse en experiencias personales previas con el Estado o con burocracias públicas específicas (Kumlin, 2004), pero también en creencias más generales sobre el Estado o en información secundaria de expertos, medios de comunicación y conciudadanos (Baekgaard y Serritzlew, 2016; Van Ryzin, 2007). De acuerdo con esta teoría y con la observación de que México tiene altos niveles de cargas administrativas, se puede argumentar que la experiencia de cargas administrativas para mexicanos simplemente confirma en lugar de altera las expectativas que tienen sobre realizar tareas administrativas. Una normalización de cargas administrativas en interacciones burocráticas podría explicar la disonancia entre la experiencia objetiva (tiempo) y la experiencia subjetiva (emociones).

Otra posible explicación emerge de la literatura de bienestar subjetivo (Luhmann e Intelisano, 2018), donde se han investigado las disonancias en algunas sociedades entre el bienestar subjetivo y objetivo. La Figura 2 presenta, de manera sugerente, que existe una disonancia en México, Corea del Sur y Estados Unidos con respecto a las medidas objetiva (cargas administrativas—o minutos dedicados a trámites) y subjetiva (satisfacción emocional después del trámite). México y en Estados Unidos muestran mayor satisfacción emocional, a pesar de ser los países con más cargas administrativas, mientras que Corea del Sur muestra el nivel de satisfacción emocional más bajo, a pesar de tener el mejor desempeño en cargas administrativas. Una posible explicación que emerge de la literatura en bienestar subjetivo es la adaptación hedónica, que se refiere a la tendencia observada de los individuos a regresar a un nivel relativamente estable de felicidad a pesar de cambios significativos, ya sean positivos o negativos, en sus circunstancias. Este fenómeno sugiere que, si bien los aumentos en el bienestar objetivo, como el ingreso, pueden generar incrementos temporales en el bienestar subjetivo, las personas suelen volver a un nivel base de felicidad con el tiempo. Luhmann e Intelisano (2018) señalan que las personas tienden a ajustarse a nuevas circunstancias, lo que reduce el impacto a largo plazo de los cambios en el bienestar objetivo sobre el bienestar subjetivo.

Por fin, otro lente valioso para explicar este fenómeno es el de teoría de la comparación social, que plantea que las personas determinan su propio valor personal y social en función de cómo se comparan con los demás. Esto significa que el bienestar subjetivo no solo está influenciado por el nivel absoluto de bienestar objetivo, sino también por las comparaciones con sus pares; las comparaciones sociales ascendentes (compararse con aquellos que son percibidos como en mejor situación) pueden generar sentimientos de insuficiencia, mientras que las comparaciones descendentes (compararse con quienes están en peor situación) pueden mejorar el bienestar subjetivo (Suls y Wheeler, 2012).

Conclusiones

La presente investigación se inscribe en el campo del estudio de las cargas administrativas, contribuyendo específicamente al análisis de su impacto en la satisfacción emocional de los ciudadanos. Mientras que la literatura previa ha documentado los efectos de las cargas en el acceso a derechos y servicios públicos, este estudio se centra en la dimensión subjetiva de esta problemática, particularmente en el contexto mexicano. Al analizar datos de una encuesta representativa de 2022, se encontró que el tiempo invertido en trámites administrativos

no tiene un efecto significativo en la satisfacción emocional de los ciudadanos. En cambio, ciertos indicadores de vulnerabilidad socioeconómica, como los ingresos bajos y la salud física y mental, sí juegan un papel en la percepción subjetiva de las tareas administrativas. Estos hallazgos amplían el conocimiento sobre la relación entre interacciones burocráticas y bienestar subjetivo, sugiriendo que las experiencias emocionales derivadas de las cargas administrativas están determinadas en mayor medida por factores estructurales y condiciones preexistentes de los individuos, más que por la carga burocrática en sí.

Los resultados plantean interrogantes importantes para futuras investigaciones. En primer lugar, la ausencia de una relación significativa entre tiempo invertido en trámites y bienestar subjetivo sugiere que la población mexicana podría haber normalizado las cargas administrativas como parte inherente de la interacción con el Estado, lo que podría explicarse mediante teorías como la adaptación hedónica, la teoría de la comparación social o el modelo de expectativa de información. Estas aproximaciones requieren ser exploradas en profundidad mediante estudios cualitativos que examinen las narrativas de los ciudadanos sobre su relación con la burocracia. Además, sería relevante analizar si esta desvinculación entre cargas objetivas y percepción emocional es específica del caso mexicano o si también se observa en otros contextos de América Latina. Los hallazgos también sugieren que el efecto de las cargas administrativas podría no ser uniforme en todos los sectores de la población, sino que estaría mediado por condiciones estructurales. Más específicamente, ciertos factores socio-demográficos, como los bajos ingresos y la salud, se asocian con una menor satisfacción, lo que puede indicar una mayor carga emocional inherente para las personas de esos grupos de población — es decir, independientemente si estas personas sufren más cargas administrativas. Si estos factores también funcionan como variables de moderación para la relación entre las cargas administrativas y su impacto en la satisfacción emocional es una pregunta que futuros estudios en el campo podrían poner a prueba.

Estudios futuros también podrían atender otras limitaciones de nuestro estudio. Como se señaló anteriormente, nuestra muestra no fue completamente representativa de la población mexicana. Además, nuestra medición de las cargas administrativas se basó únicamente en el tiempo dedicado a tareas administrativas. Estudios futuros podrían remediar estas limitaciones mediante la inclusión de muestras representativas y una medición multifacética de cargas administrativas. Finalmente, se reconoce la limitación de este estudio al presentar únicamente datos de un momento específico. Si bien los hallazgos indican que factores estructurales —es decir, la lenta evolución de las actitudes hacia el gobierno— explican los hallazgos, estudios

futuros podrían explorar los cambios en la experiencia subjetiva de las cargas administrativas a lo largo del tiempo.

Desde una perspectiva política, la falta de una asociación clara entre cargas administrativas y respuestas emocionales negativas plantea un desafío para la movilización ciudadana en torno a esta problemática. En México, la ausencia de una demanda social clara para reducir las cargas administrativas sugiere que estas no han sido *politizadas*, es decir, no han ascendido como una cuestión relevancia pública y, por lo tanto, los funcionarios públicos no enfrentan costos políticos por mantener o incrementar barreras burocráticas. Esto es particularmente preocupante dado que la literatura ha demostrado que las cargas administrativas pueden utilizarse como una forma de exclusión política y social (Moynihan et al., 2016; Peeters, 2020). Esto, sin embargo, también debería ser motivo de preocupación para el gobierno. Si, en efecto, estos hallazgos apuntan hacia una normalización de las cargas administrativas, se asiste a una consecuencia aprendida de reiteradas insatisfacciones de ciudadanos en sus interacciones con el Estado. La escasa confianza de la gente en el gobierno y en su capacidad para garantizar el acceso a derechos y servicios básicos puede reproducirse en cada nuevo oneroso encuentro burocrático.

En consecuencia, una clave importante para mejorar la confianza en el gobierno y el acceso de las personas al Estado puede residir en hacer visibles las consecuencias de las cargas administrativas y, posteriormente, en reducirlas. En este contexto, resulta crucial que futuras investigaciones examinen los mecanismos a través de los cuales se podrían incorporar las cargas administrativas en la agenda política y en el discurso público. Asimismo, el diseño de políticas públicas orientadas a reducir cargas administrativas debería considerar no solo la eficiencia administrativa, sino también el impacto diferencial de estas barreras en poblaciones vulnerables. El hallazgo de que las vulnerabilidades socioeconómicas están asociadas con una menor satisfacción subjetiva lleva al argumento de que gobiernos deberían prestar especial atención a los grupos de población que podrían quedar “rezagados” en el acceso a servicios y beneficios.

Referencias

- Aguinis, H., Gottfredson, R. K., & Joo, H. (2013). Best-Practice Recommendations for Defining, Identifying, and Handling Outliers. *Organizational Research Methods*, 16(2), 270-301. <https://doi.org/10.1177/1094428112470848>
- Ali, S. A. M., & Altaf, S. W. (2021). Citizen trust, administrative capacity and administrative burden in Pakistan's immunization program. *Journal of Behavioral Public Administration*, 4(1). <https://doi.org/10.30636/jbpa.41.184>
- Baekgaard, M., & Madsen, J. K. (2024). Anticipated administrative burdens: How proximity to upcoming compulsory meetings affect welfare recipients' experiences of administrative burden. *Public Administration*, 102(2), 425-443. <https://doi.org/10.1111/padm.12928>
- Baekgaard, M., Martin, L., & Petersen, N.B. (2025). Experiences of administrative burden in context: Exploring differences across countries, policy domains, and socio-demography. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.70019>
- Baekgaard, M., & Serritzlew, S. (2016). Interpreting performance information: Motivated reasoning or unbiased comprehension. *Public Administration Review*, 76(1), 73-82. <https://doi.org/10.1111/puar.12406>
- Barnes, C. Y. (2021). 'It takes a while to get used to': The costs of redeeming public benefits. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2), 295-310. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa042>
- Bell, E., Ter-Mkrtychyan, A., Wehde, W., & Smith, K. (2021). Just or Unjust? How Ideological Beliefs Shape Street-Level Bureaucrats' Perceptions of Administrative Burden. *Public Administration Review*, 81(4), 610-624. <https://doi.org/10.1111/puar.13311>
- Bell, E., Wright, J. E., & Oh, J. (2024). Does Administrative Burden Create Racialized Policy Feedback? How Losing Access to Public Benefits Impacts Beliefs About Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(3), 432-447. <https://doi.org/10.1093/jopart/muae004>
- Bhuiyan, S. A., & Baniamin, H. M. (2023). Who puts the thorn in the citizen's flesh? Sources underlying administrative burden in a developing country. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 45(4), 345-361. <https://doi.org/10.1080/23276665.2023.2183873>
- Bozeman, B. (1993). A theory of government "red tape". *Journal of public administration research and theory*, 3(3), 273-304. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037171>
- Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (Eds.). (2020). *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge University Press.
- Brodin, E. Z., & Majmundar, M. (2010). Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming. *Journal of public administration research and theory*, 20(4), 827-848. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup046>
- Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (2012). The effect of administrative burden on bureaucratic perception of policies: Evidence from election administration. *Public Administration Review*, 72(5), 741-751. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02600.x>
- Carrigan, C., Pandey, S. K., & Van Ryzin, G. G. (2020). Pursuing Consilience: Using Behavioral Public Administration to Connect Research on Bureaucratic Red Tape, Administrative Burden, and Regulation. *Public Administration Review*, 80, 46-52. <https://doi.org/10.1111/puar.13143>
- Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2020). Human capital and administrative burden: The role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, 80(1), 127-136. <https://doi.org/10.1111/puar.13134>

- Chudnovsky, M., & Peeters, R. (2021). The unequal distribution of administrative burden: A framework and an illustrative case study for understanding variation in people's experience of burdens. *Social Policy & Administration*, 55(4), 527-542. <https://doi.org/10.1111/spol.12639>
- Chudnovsky, M., & Peeters, R. (2022). A cascade of exclusion: Administrative burdens and access to citizenship in the case of Argentina's National Identity Document. *International Review of Administrative Sciences*, 88(4), 1068-1085. <https://doi.org/10.1177/002085232098454>
- Eiró, F., & Lotta, G. (2024). On the frontline of global inequalities: A decolonial approach to the study of street-level bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(1), 67-79. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad019>
- Halling, A., & Baekgaard, M. (2024). Administrative burden in citizen-state interactions: A systematic literature review. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(2), 180-195. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad023>
- Heinrich, C. J. (2016). The Bite of Administrative Burden: A Theoretical and Empirical Investigation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 403-420. <https://doi.org/10.1093/jopart/muv034>
- Heinrich, C. J. (2018). Presidential Address: 'A Thousand Petty Fortresses': Administrative Burden in U.S. Immigration Policies and its Consequences. *Journal of Policy Analysis and Management*, 37(2), 211-239. <https://doi.org/10.1002/pam.22046>
- Herd, P., & Moynihan, D. P. (2018). *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. Russell Sage Foundation.
- James, O. (2009). Evaluating the Expectations Disconfirmation and Expectations Anchoring Approaches to Citizen Satisfaction with Local Public Services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 107-123. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum034>
- Ključnikov, A., & Sobeková Majková, M. (2016). Impact of Gender in the Perception of Administrative Burdens among Young Entrepreneurs - Evidence from Slovakia. *Journal of Competitiveness*, 8(2), 17-30.
- Kumlin, S. (2004). *The personal and the political: How personal welfare state experiences affect political trust and ideology*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781403980274_1
- Kyle, M. A., & Frakt, A. B. (2021). Patient administrative burden in the US health care system. *Health Services Research*, 56(5), 755-765. <https://doi.org/10.1111/1475-6773.13861>
- Luhmann, M., & Intelisano, S. (2018). Hedonic adaptation and the set point for subjective well-being. En E. Diener, S. Oishi, & L. Tay (Eds.), *Handbook of well-being* (pp. 1-27). DEF Publishers.
- Martin, L., Delaney, L., & Doyle, O. (2023). Everyday Administrative Burdens and Inequality. *Public Administration Review*, 84(4), 660-673. <https://doi.org/10.1111/puar.13709>
- Masood, A., & Nisar, M. A. (2020). Crushed between two stones: Competing institutional logics in the implementation of maternity leave policies in Pakistan. *Gender, Work & Organization*, 27, 1103-1126. <https://doi.org/10.1111/gwao.12448>
- Masood, A., & Nisar, M. A. (2021). Administrative capital and citizens' responses to administrative burden. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1), 56-72. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa031>
- Morgeson, F. V. (2013). Expectations, Disconfirmation, and Citizen Satisfaction with the US Federal Government: Testing and Expanding the Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(2), 289-305. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus012>
- Moynihan, D., Gerzina, J., & Herd, P. (2022). Kafka's Bureaucracy: Immigration Administrative Burdens

- in the Trump Era. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1), 22-35. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvab025>
- Moynihan, D., & Herd, P. (2020). Cargas administrativas: Los costos que el Estado impone a los ciudadanos. En R. Peeters & F. Nieto Morales (eds.), *La máquina de la desigualdad: Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza* (pp. 31-53). CIDE; El Colegio de México.
- Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43-69. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>
- Moynihan, D. P., Herd, P., & Rigby, E. (2016). Policymaking by Other Means: Do States Use Administrative Barriers to Limit Access to Medicaid. *Administration & Society*, 48(4), 497-524. <https://doi.org/10.1177/0095399713503540>
- Moynihan, D. P., & Soss, J. (2014). Policy feedback and the politics of administration. *Public administration review*, 74(3), 320-332. <https://doi.org/10.1111/puar.12200>
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. Henry Holt.
- Nisar, M. A. (2018). Children of a lesser god: Administrative burden and social equity in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 104-119. doi:10.1093/jopart/mux025
- Peake, G., & Forsyth, M. (2022). Street-level bureaucrats in a relational state: The case of Bougainville. *Public Administration and Development*, 42(1), 12-21. <https://doi.org/10.1002/pad.1911>
- Peeters, R. (2020). The Political Economy of Administrative Burdens: A Theoretical Framework for Analyzing the Organizational Origins of Administrative Burdens. *Administration & Society*, 52(4), 566-592. <https://doi.org/10.1177/0095399719854367>
- Peeters, R., & Campos, S. A. (2021). Taking the bite out of administrative burdens: How beneficiaries of a Mexican social program ease administrative burdens in street-level interactions. *Governance*, 34(4), 1001-1018. <https://doi.org/10.1111/gove.12534>
- Peeters, R., & Nieto Morales, F. (2020). *La máquina de la desigualdad: Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza*. CIDE; Colegio de México.
- Peeters, R., Rentería, C., & Cejudo, G. M. (2023). How information capacity shapes policy implementation: A comparison of administrative burdens in COVID-19 vaccination programs in the United States, Mexico, and the Netherlands. *Government Information Quarterly*, 40(4), 101871. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101871>
- Perelmiter, L. (2022). "Fairness" in an unequal society: Welfare workers, labor inspectors and the embedded moralities of street-level bureaucracy in Argentina. *Public Administration and Development*, 42(1), 85-94. <https://doi.org/10.1002/pad.1954>
- Poister, T. H., & Thomas, J. C. (2011). The effect of expectations and expectancy confirmation/disconfirmation on motorists' satisfaction with state highways. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 601-617. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur004>
- Ray, V., Herd, P., & Moynihan, D. (2023). Racialized Burdens: Applying Racialized Organization Theory to the Administrative State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1), 139-152. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac001>
- Robben, L. L., Peeters, R., & Widlak, A. (2024). Burdens on the gateway to the state: Administrative burdens in the registration of people experiencing homelessness in Belgium and the Netherlands. *Journal of Policy Analysis and Management*, 43(3), 780-803. <https://doi.org/10.1002/pam.22598>

- Robles, M., Rubio, M., & Stampini, M. (2015). *¿Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres en América Latina y el Caribe?* Resumen de Políticas del BID, no. 246. BID.
- Soss, J., & Schram, S. F. (2007). A public transformed? Welfare reform as policy feedback. *American political science review*, 101(1), 111-127. <https://doi.org/10.1017/S0003055407070049>
- Suls, J., & Wheeler, L. (2012). Social comparison theory. En P. A. M. van Lange, A. W. Kruglanski & E. T. Higgins, *Handbook of Theories of Social Psychology* (vol. 1, pp. 460-482). Sage.
- Van Ryzin, G. G. (2007). Pieces of a puzzle: Linking government performance, citizen satisfaction, and trust. *Public Performance & Management Review*, 30(4), 521-535. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576300403>
- Yates, S., Carey, G., Malbon, E., & Hargrave, J. (2022). 'Faceless Monster, Secret Society': Women's Experiences Navigating the Administrative Burden of Australia's National Disability Insurance Scheme. *Health & Social Care in the Community*, 30, e2308–e2317.

Acerca de los autores

María José Álvarez Romero

Politóloga con Maestría en Administración y Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas, especializada en seguridad pública y nacional. Su experiencia combina investigación y práctica en análisis de datos, políticas públicas e innovación digital. Ha colaborado con gobiernos, empresas y organismos internacionales, como USAID y FNDH, en proyectos de gobernanza, evaluación de riesgos e inteligencia artificial aplicada a la seguridad. Actualmente, impulsa en México iniciativas que integran tecnología y regulación para fortalecer las capacidades estatales y la prevención del delito.

Ana Ileri Aranda Torres

Es licenciada en Psicología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Su trayectoria académica vincula la comprensión del comportamiento humano con el estudio y evaluación de las políticas públicas.

Brenda Itzel Pablo Hernández

Estudió la Maestría en Administración y Políticas Públicas en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Actualmente, se desempeña como jefa de análisis de política pública en la Unidad de Política Pública del Sistema Nacional Anticorrupción. Sus principales líneas de interés se centran en el análisis de políticas desde una perspectiva de género, la incorporación del enfoque interseccional en la formulación de políticas públicas, y la relación entre institucionalidad, poder y desigualdad.

Sandra Reyes

Es maestra en administración y políticas públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), con formación en métodos de investigación mixtos. Su trabajo se centra en el análisis y el diseño de propuestas para optimizar procesos administrativos en el sector público, en particular en los Centros de Justicia Penal Federal. Ha colaborado en programas de gobierno para las alcaldías de la Ciudad de México, orientados a fortalecer la relación entre las instituciones públicas locales y la ciudadanía, mediante evidencia empírica para el diseño y la evaluación de políticas.

Dr. Rik Peeters

Es profesor-investigador titular de Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en la Ciudad de México. Es doctor en administración pública (2013) por la Universidad de Tilburgo, Países Bajos. Sus líneas de investigación incluyen cargas administrativas, burocracias de nivel de calle, y gobierno digital. Más específicamente, su interés es estudiar los efectos distributivos de los problemas en el acceso efectivo de los ciudadanos a los servicios públicos en contextos de desigualdad social y de instituciones débiles del Estado.



Dr. César Rentería

Es profesor-investigador en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), donde investiga sobre tecnologías de la información en organizaciones, capacidades de información, inteligencia artificial e innovación pública. Es doctor en administración y políticas públicas por la Universidad Estatal de Nueva York.

Cómo citar este artículo:

Álvarez Romero, M. J., Aranda Torres, A. I., Pablo Hernández, B. I., Reyes Hernández, S. E., Peeters, R. & Rentería Marín, C. (2026). La experiencia subjetiva de cargas administrativas: ¿Nos afecta emocionalmente gastar tiempo para acceder a servicios? . *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (94), 3-29. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n94.a435>



El diseño de las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina: Un análisis comparado¹

The Design of Budget Transparency Policies in Latin America: A Comparative Analysis

O desenho das políticas de transparência orçamentária na América Latina: Uma análise comparada

Recibido: 11/08/2025 - Aceptado: 29/10/2025

**Carlos Miguel
Rodrigues de Caires**

Investigador Fondecyt post-
doctorado, Instituto de
Gobierno y Asuntos Públicos,
Universidad Austral de Chile
(INGAP, UACH)

carlos.rodrigues@uach.cl

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0003-1310-7686)

[org/0000-0003-1310-7686](https://orcid.org/0000-0003-1310-7686)

Resumen

¿Por qué, a pesar de seguir tradiciones y enfrentar presiones similares, los países latinoamericanos presentan brechas tan amplias en transparencia y supervisión presupuestaria? La literatura apunta a distintos factores estructurales, institucionales y coyunturales para explicar estas diferencias, dejando en un segundo plano el rol del diseño de las políticas públicas. Este artículo explora este rol mediante la teorización de tres patrones de políticas de transparencia presupuestaria y su análisis empírico en 16 países latinoamericanos. Mediante un análisis comparado de congruencia basado en información secundaria, se evidencia que la transparencia ha sido adoptada e instrumentalizada como estrategia de consolidación y racionalización, divulgación, y apertura presupuestaria. Algunos países latinoamericanos han adoptado de manera consistente los tres patrones, lo que ha permitido mejorar la supervisión presupuestaria, pero otros se han limitado a medidas de consolidación o

¹ Esta investigación fue financiada por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), Programa Fondecyt Postdoctorado, Folio N.º 3240180

divulgación que han resultado insuficientes para fortalecer el control democrático sobre el presupuesto. Estos hallazgos subrayan la necesidad de analizar el enfoque normativo y la configuración instrumental de las políticas de transparencia presupuestaria, con el fin de comprender mejor sus efectos y potenciar su efectividad.

Palabras clave: transparencia presupuestaria, supervisión presupuestaria, América Latina, diseño de políticas, análisis comparado.

Abstract

Why do Latin American countries exhibit such wide gaps in budget transparency and oversight, despite following similar traditions and facing comparable pressures? The literature points to various structural, institutional, and contextual factors to explain these differences, often downplaying the role of policy design. This article explores that role by theorizing three patterns of budget transparency policies and analyzing them empirically across 16 Latin American countries. Through a comparative congruence analysis based on secondary data, the study shows that transparency has been adopted and instrumentalized as a strategy for budget consolidation and rationalization, dissemination, and openness. Some countries have consistently adopted all three patterns, thereby improving budget oversight. In contrast, others have implemented only consolidation or dissemination measures, which have proven insufficient to enhance public accountability over the budget. These findings highlight the importance of analyzing both the normative and instrumental configurations of budget transparency policies to understand their effects better and improve their effectiveness.

Keywords: Budget transparency, budget oversight, Latin America, policy design, comparative analysis.

Resumo

Por que os países latino-americanos apresentam diferenças tão amplas em termos de transparência e supervisão orçamentária, mesmo seguindo tradições semelhantes e enfrentando pressões comparáveis? A literatura aponta diversos fatores estruturais, institucionais e conjunturais para explicar essas diferenças, deixando em segundo plano o papel do desenho das políticas públicas. Este artigo explora esse papel por meio da teorização de três padrões de políticas de transparência orçamentária e sua análise empírica em 16 países latino-americanos. Com base em um método comparativo de análise de congruência e utilizando dados secundários, observa-se que a transparência foi adotada e instrumentalizada como estratégia de consolidação e racionalização, divulgação e abertura orçamentária. Alguns países adotaram de forma consistente os três padrões, alcançando melhorias na supervisão orçamentária, enquanto outros se limitaram a medidas de consolidação ou divulgação, que se mostraram insuficientes para fortalecer o controle democrático sobre o orçamento. Esses resultados destacam a importância de analisar tanto o enfoque normativo quanto a configuração instrumental das políticas de transparência orçamentária para melhor compreender seus efeitos e aprimorar sua efetividade.

Palavras-chave: Transparência orçamentária, supervisão orçamentária, América Latina, desenho de políticas, análise comparada

Introducción

La presupuestaria es una de las actividades gubernamentales más estratégicas y, a la vez, más complejas. Los sistemas presupuestarios se encargan de asignar recursos escasos en medio de múltiples necesidades, plazos cortos, rigideces, conflictos e incertidumbre. Las iniciativas para mejorar su capacidad para hacerlo de forma sostenible, legítima y eficiente han sido particularmente frecuentes en las últimas décadas (De Jong, 2025). La transparencia presupuestaria ha sido considerada un requisito esencial para lograr estas mejoras. Aunque no es un principio nuevo, su estatus actual como norma global de buena gobernanza contrasta con una gestión tradicionalmente opaca y discrecional de las finanzas públicas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2017).

En la práctica, sin embargo, los países han variado en su permeabilidad a esta idea y en los grados y modos en que la han instrumentalizado para mejorar la supervisión presupuestaria. Esto es patente en las amplias diferencias de desempeño reportadas por el Índice de

Presupuesto Abierto (OBI) (International Budget Partnership [IBP], 2025) y en las evaluaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2025) y del programa Public Expenditure and Financial Management (PEFA, 2025). A pesar de compartir patrones históricos y de estar sometidos en las últimas décadas a presiones externas y domésticas similares, los países latinoamericanos ofrecen una muestra ideal de estas brechas, cubriendo casi por completo el espectro de niveles de apertura presupuestaria.

Este artículo profundiza en los procesos de diseño de políticas públicas para explicar las diferencias en los niveles de transparencia y supervisión de los presupuestos públicos en la región. Si bien la literatura ha vinculado estas brechas a condiciones estructurales (Wehner, 2010), cambios institucionales (De Renzio et al., 2017), incentivos coyunturales de los decisores (De Renzio, 2015) y aspectos técnicos de la implementación (Fölscher y De Renzio, 2017), no se ha evaluado la existencia de distintas lógicas y modelos de diseño entre las políticas de transparencia presupuestaria ni se han explorado las repercusiones de esta heterogeneidad sobre la efectividad de la supervisión presupuestaria.

El análisis de congruencia permite rastrear empíricamente la presencia de los patrones de diseño en 16 países latinoamericanos seleccionados por la disponibilidad de información comparable. La información empírica, cuantitativa y cualitativa, proviene de fuentes secundarias, incluidos indicadores e informes de organismos internacionales, documentos nacionales de políticas e investigaciones académicas previas. A partir de la heterogeneidad empírica observada en la región, se teorizan y operacionalizan tres patrones de diseño cuyos distintos grados de adopción permiten explicar las brechas en los niveles de transparencia y de supervisión presupuestaria. Estos patrones consisten en la racionalización y consolidación presupuestaria, enfocada en mejorar la unidad y credibilidad de los presupuestos como fuentes de información; la divulgación presupuestaria, dirigida a dar acceso a la información presupuestaria al público general; y la apertura presupuestaria, que busca traducir y adecuar la información a distintas demandas e intereses y apoyar su utilización por parte de diferentes agentes de control.

El resto del artículo está organizado en cuatro secciones. A continuación, se describe el desigual desempeño de los países latinoamericanos en materia de transparencia y supervisión presupuestaria, a partir del cual se elabora una tipología de casos. Luego, se teorizan y operacionalizan los patrones o estilos de políticas que permiten dar cuenta de esta tipología. Finalmente, se rastrean empíricamente los indicadores de la presencia de estos patrones en la población de casos.

El contexto: Las brechas en la transparencia y supervisión presupuestaria en América Latina

Los países latinoamericanos comparten varias tradiciones políticas, administrativas y fiscales. Sus regímenes presupuestarios han seguido trayectorias históricas similares, atravesando oleadas de crisis y reformas en una secuencia semejante a lo largo del siglo XX (Gozzi y Tappatá, 2010). Además, estos países han estado expuestos en las últimas décadas a presiones y demandas comunes a favor de la transparencia presupuestaria. Estas han estado determinadas, en el ámbito doméstico, por los procesos de democratización, el aumento de la competencia política, el surgimiento de una burocracia profesional y el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y, en el ámbito externo, por la búsqueda de acceso a los mercados internacionales de capitales, al financiamiento de organismos internacionales, y al prestigio y apoyo técnico suministrados en foros y redes transnacionales de políticas (Khagram et al., 2013).

La gobernanza presupuestaria en América Latina ha sido tradicionalmente problemática. En la región han predominado pactos fiscales truncados o incompletos, que han concedido el control de la gobernanza presupuestaria a ciertos actores y les han permitido manejar de manera opaca y discrecional las finanzas públicas (Lora, 2008). Las estructuras fiscales han exhibido históricamente las huellas de estos déficits democráticos en la forma de presiones fiscales bajas, estructuras tributarias regresivas, problemas de rigidez y captura del gasto, y una tendencia a la prociclicidad fiscal. En este contexto, el proceso presupuestario ha tendido a la centralización, al incrementalismo (o decrementalismo) inercial y a un control burocrático formalista, compensado por el recurso a mecanismos extrapresupuestarios y parafiscales (Kehoe et al., 2020).

Como respuesta a estas tendencias y sus impactos, en la década de 1990 se introdujo una agenda para el fortalecimiento de las instituciones presupuestarias (Filc y Scartascini, 2007). Su objetivo inmediato era restablecer el control de la política fiscal y prevenir el retorno al sobreendeudamiento. En este marco, los gobiernos colocaron en su agenda el objetivo de la transparencia presupuestaria, usualmente integrado en iniciativas de consolidación fiscal, pero también, en algunos casos, como parte de los esfuerzos de modernización del Estado, de apertura democrática y de lucha anticorrupción (Evidence and Lessons from Latin America [ELLA], 2010). En la lógica subyacente a estas reformas se preveía que una mayor transparencia contribuiría a mejorar la efectividad de la auditoría externa y de la supervisión legislativa, lo que corregiría el excesivo dominio de los ejecutivos sobre la gobernanza presupuestaria y prevendría sus efectos (Santiso, 2006).

Transcurridas varias décadas desde estas promesas, los desempeños nacionales son muy desiguales. Aunque el promedio regional en el OBI fue de 51/100 en 2023, este valor esconde desempeños tan desiguales como los de Brasil (80/100) y de Venezuela (0/100). Una dispersión similar se observa en los niveles de supervisión auditora y legislativa. Un primer ejercicio para identificar estas diferencias ha sido mapear, en ambas dimensiones, los 16 países latinoamericanos para los que se cuentan con datos secundarios comparables.

Para determinar la adopción de la transparencia presupuestaria como objetivo de políticas públicas, se observa la vigencia de leyes de transparencia y la participación en iniciativas transnacionales de apertura, en particular en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Los países con presencia de esta condición (1) en la tabla 1 habían combinado hasta 2017 reformas legales y compromisos internacionales, mientras que aquellos que no presentaban la condición (0) incumplían al menos una de estas dos características (ver apéndice para más detalles).

Para la supervisión presupuestaria, se evalúa el desempeño de las instituciones de control político (legislatura) y administrativo (entidad auditora) a partir de los datos reportados en el OBI en sus mediciones de 2019, 2021 y 2023. Los países con valor positivo en esta dimensión son los que promedian 61 o más en el promedio simple. Este es el umbral definido por la propia IBP para calificar un desempeño como adecuado. La diferencia en los periodos de corte entre ambas dimensiones se explica porque la transparencia debe ser internalizada, operacionalizada e implementada durante algún tiempo para que sea incorporada a las expectativas y procedimientos de los agentes de control y tenga un efecto sobre la supervisión. El cruce entre estas dos dimensiones permite identificar cuatro clases de casos (tabla 1).

Tabla 1

Tipología de casos

		Efectividad de la supervisión presupuestaria (2019-2023)	
		1 (+)	0 (-)
Objetivo oficial de transparencia presupuestaria (hasta 2017)	1 (+)	Típicos: Argentina; Brasil; Chile; Colombia; Costa Rica; El Salvador; México; Perú	Desviados: Guatemala; Honduras; Paraguay; República Dominicana
	0 (-)	Inconsistentes: ∅	Irrelevantes: Bolivia; Ecuador; Nicaragua; Venezuela

Nota. Véase apéndice para mayores detalles

Fuente: elaboración propia a partir de Beach y Pedersen (2016) con datos de Open Government Partnership (2025), IBP (2025), Access Info y Centre for Law and Democracy (2025).

Los casos típicos corresponden a países que, tras haber puesto en su agenda la transparencia presupuestaria como objetivo, han logrado instituciones de supervisión presupuestaria razonablemente efectivas. En cambio, a pesar de su compromiso con la transparencia presupuestaria, los casos desviados no realizan una vigilancia externa adecuada del presupuesto. Los casos irrelevantes no se han comprometido con la transparencia y, de manera esperable, tampoco someten sus presupuestos a una supervisión efectiva. Finalmente, no contar con casos inconsistentes avala la hipótesis de que la transparencia es necesaria para la supervisión, ya que estos casos sugerirían la existencia de presupuestos opacos, pero bien supervisados.

La literatura sobre los regímenes presupuestarios en América Latina ha identificado algunos factores que explican estas brechas. Como fuerzas favorables a la apertura se encuentran la búsqueda de valores de audiencia por parte de los gobiernos y la incidencia de organismos internacionales (Pino y Halloran, 2016), la calidad regulatoria (Desfrancois, 2023) y la influencia de las burocracias profesionales dentro de las entidades financieras (Alves y Heller, 2013). En cambio, son fuerzas adversas la persistencia de una cultura de opacidad burocrática (Ackerman, 2013), que impide el avance de la transparencia, y el ascenso de gobiernos populistas, que conduce a reversiones (De Brelàz y Carvalho, 2024). Estos estudios, sin embargo, no desempacan en detalle la orientación y la composición de las políticas, asumiendo que estas son el objeto por explicar y no un factor explicativo.

Este artículo, en cambio, vincula las brechas de desempeño observadas con las concepciones normativas y las configuraciones instrumentales de las políticas. Los casos típicos, a pesar de sus grandes diferencias, han acumulado de manera consistente reformas de consolidación, divulgación y apertura presupuestaria; los casos desviados, si bien han adoptado medidas de consolidación y divulgación, no han alcanzado a desarrollar prácticas institucionalizadas de apertura presupuestaria. Los casos irrelevantes solo han adoptado instrumentos básicos para consolidar y racionalizar parcialmente sus presupuestos, sin introducir de manera consistente reformas adicionales de divulgación y de apertura presupuestaria.

El planteamiento teórico: Los tres patrones de diseño de las políticas de transparencia presupuestaria

La transparencia gubernamental es un resultado complejo, cuya comprensión requiere considerar factores institucionales, organizacionales y conductuales (Porumbescu et al., 2022). Esto es tanto o más válido para la transparencia presupuestaria. Desde una perspectiva de diseño de políticas, podemos definirla como un conjunto de objetivos e instrumentos

a través de los cuales un actor o conjunto de actores recolecta, consolida, difunde, traduce y comunica a otros actores información financiera y no financiera generada en el proceso presupuestario.

Distintas comunidades de políticas se han dedicado a promover la transparencia presupuestaria (Philipps y Stewart, 2009). La comunidad macroeconómica, liderada por el FMI, ha visto en la transparencia fiscal un medio para fortalecer la disciplina fiscal y mantener un entorno macroeconómico estable. La comunidad del desarrollo, encabezada por el Banco Mundial, ha vinculado la transparencia presupuestaria con la eficiencia y el impacto del gasto público en los objetivos de desarrollo. La comunidad de gobierno abierto, en la que destacan instituciones como la Alianza de Presupuesto Abierto (IBP) y la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT), ha impulsado la transparencia presupuestaria como mecanismo de control democrático, de empoderamiento ciudadano y de redistribución del gasto hacia demandas sociales prioritarias. Por último, la transparencia presupuestaria también ha sido promovida por la comunidad anticorrupción debido a su potencial para minimizar los riesgos de abuso de los recursos públicos.

A pesar de sus diferencias, estas corrientes coinciden en que, para que se produzcan estos impactos, es necesario que la transparencia contribuya a un ejercicio de supervisión presupuestaria más efectivo. Se asume que, en la medida en que exista un mayor conocimiento público de información presupuestaria de calidad, oportuna y útil, se reducirá la asimetría de información que sufren los agentes de control respecto a los decisores presupuestarios, lo que les permitirá ejercer más efectivamente sus facultades de monitoreo, evaluación y sanción y, en consecuencia, reducir las prácticas perjudiciales en la gestión de los recursos públicos (Khagram et al., 2013).

La investigación académica, sin embargo, reporta hallazgos mixtos sobre los impactos de la transparencia presupuestaria (Cucciniello et al., 2016; Haus et al., 2022). La búsqueda de una mayor transparencia desde agendas e intereses tan diferentes se traduce en la existencia de diferentes concepciones sobre qué es la transparencia, para qué es útil y cómo debe ser operacionalizada. Además, debido al inmenso volumen de información presupuestaria (tanto en rubros como en niveles de agregación) y a las múltiples formas (formatos, lenguajes, calendarios o medios de divulgación) en que esta puede ser presentada, no es del todo sorprendente que distintas políticas e intervenciones de transparencia presupuestaria tengan diferentes efectos.

Otro factor clave es el déficit de institucionalización de las prácticas de transparencia presupuestaria. Si bien las mediciones de IBP confirman que países ubicados en distintas regiones y niveles de ingresos pueden desarrollar prácticas efectivas de transparencia presupuestaria, también han puesto en evidencia que las ganancias tienden a ser difíciles de consolidar y mantener. Estas tienden a ser volátiles, susceptibles a la regresión y vulnerables al estancamiento (Krafchik et al., 2025).

Esto subraya la necesidad de comprender qué han hecho los gobiernos al buscar mejorar la transparencia presupuestaria y qué tan consistentes han sido en esa búsqueda. Esto implica abrir la “caja negra” de estas políticas e indagar en su concepción normativa y en su configuración instrumental (Michener, 2019). El diseño de políticas públicas permite desagregar las políticas en sus instrumentos componentes y evaluar el grado de consistencia entre estas configuraciones y los objetivos. A partir de esta desagregación, este abordaje es útil para identificar el estilo o patrón de políticas adoptado en diferentes contextos y rastrear en el tiempo su evolución (Fontaine et al., 2020).

Este artículo distingue tres estilos de diseño de las políticas de transparencia presupuestaria, cuya combinación consistente resulta determinante para mejorar la supervisión presupuestaria. Estos patrones pueden distinguirse por sus características jurídicas, organizacionales y tecnológicas (tabla 2), así como por sus concepciones de transparencia y supervisión presupuestaria (tabla 3).

El patrón de consolidación y racionalización se materializa en la modernización de las leyes tradicionales de presupuesto y de gestión financiera, el afianzamiento de la agencia financiera central (AFC) en el ejercicio de su rol clásico de guardián fiscal y el desarrollo de sistemas integrados de administración financiera (SIAF). Prioriza una forma de transparencia infragubernamental mediante el suministro de información creíble, sistemática y oportuna por parte de las agencias de gasto a la AFC, de modo que esta pueda ejercer con mayor efectividad sus competencias de control administrativo y financiero.

El patrón de divulgación presupuestaria se expresa, a nivel regulatorio, en normas de transparencia y responsabilidad fiscal que introducen nuevos estándares y obligaciones de transparencia activa y pasiva. En el ámbito organizacional, implica avanzar en la modernización de los AFC y crear estructuras para la implementación y supervisión de la transparencia. En el ámbito tecnológico, supone utilizar los SIAF como soporte para sitios y portales que divulgan información presupuestaria (generalmente en formato cerrado o documental)

al público general, la cual, para contribuir al proceso de control electoral, debe ser accesible, exhaustiva, actualizada y organizada.

El patrón de apertura presupuestaria se concreta en disposiciones para mejorar la calidad de la información (contabilidad, estadísticas fiscales), su usabilidad (datos abiertos) y los mecanismos para su empleo (control). En el plano organizacional, además de completar la modernización de las AFC, se fortalecen las capacidades y facultades de las agencias de control y se fomenta el desarrollo de mecanismos de colaboración entre ellas. En el plano tecnológico, los sistemas de información se fortalecen como soportes de sitios temáticos especializados y de portales de datos abiertos, a lo que se suman los propios esfuerzos de transparencia proactiva de los agentes de control y el desarrollo de formas más avanzadas de interacción digital con los usuarios. La transparencia se centra en atender de manera efectiva las demandas especializadas de información, para lo cual se requiere que esta sea comprensible, comparable, reutilizable e interoperable.

Tabla 2

Patrones de las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina

Dimensión	Consolidación y racionalización presupuestaria	Divulgación presupuestaria	Apertura presupuestaria
Jurídica	Modernización de leyes de presupuesto y gestión financiera pública	Leyes de transparencia y responsabilidad fiscal	Modernización de normas complementarias de contabilidad, control y datos abiertos
Organizacional	Fortalecimiento de competencias y capacidades tradicionales de las AFC	Desarrollo parcial de competencias y capacidades modernas de las AFC Creación de infraestructura institucional de transparencia y acceso a información pública	Desarrollo integral de competencias y capacidades modernas de las AFC Fortalecimiento de competencias y capacidades de agencias de control Mecanismos de cooperación formal e informal entre agentes de control
Tecnológica	SIAF como sistema de gestión interna para el intercambio y consolidación de información dentro del gobierno	SIAF como soporte de divulgación pública Creación de portales o sitios web de transparencia	SIAF como soporte de datos abiertos y portales temáticos Portales de transparencia de agencias de control Mecanismos de consulta e interacción digital

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3

La transparencia y supervisión presupuestaria en los patrones de políticas

Patrón de políticas	Modalidad y destinatario de transparencia	Atributos de la información	Modalidad de supervisión presupuestaria
Consolidación y racionalización presupuestaria	Interna, de agencias de gasto hacia AFC	Credibilidad, sistematización y oportunidad	Control administrativo interno
Divulgación presupuestaria	Externa, hacia público general	Accesibilidad, exhaustividad, actualización y organización	Control electoral
Apertura presupuestaria	Externa, focalizada y especializada en agencias de control	Comprensibilidad, comparabilidad, (re)usabilidad e interoperabilidad	Control político Control administrativo externo Control social

Fuente: elaboración propia.

Diseño metodológico

El método de congruencia es útil para analizar un proceso en una población de casos sin desempacarlo en detalle (Beach y Pedersen, 2016). Consiste en teorizar características o atributos e identificarlos empíricamente en los casos, con el fin de confirmar la plausibilidad de un argumento. Los patrones de política se tratan en este artículo como tipos ideales, en el sentido de que son definiciones abstractas del comportamiento de las políticas que, sin corresponder a ningún caso en particular, resultan analíticamente útiles para su análisis. El contexto latinoamericano ofrece un escenario ideal para comprobar tanto la presencia de los patrones como sus efectos sobre la supervisión presupuestaria, dada la existencia de una matriz histórica y estructural común. La información empírica se obtiene de fuentes secundarias comparables, incluyendo índices e informes de organismos como el FMI e IBP, así como la consulta directa de instrumentos nacionales de política y de investigaciones académicas previas.

En correspondencia con el método de congruencia, los patrones de política se observan empíricamente mediante indicadores jurídicos, organizacionales y tecnológicos de su presencia. El patrón de racionalización presupuestaria es observable por la vigencia de leyes orgánica de presupuesto (LOP) o gestión financiera pública (GFP) que racionalizan el proceso presupuestario y ordenan su vinculación con los demás sistemas de gestión financiera; la consolidación de funciones tradicionales dentro de AFC y agencias presupuestarias centrales

(APC); y el desarrollo de SIAF como sistemas internos de control y registro de transacciones.

El patrón de divulgación se refleja, a nivel legal, en la vigencia de leyes de transparencia o de responsabilidad fiscal. En el plano organizacional, se revisa el uso de clasificadores presupuestarios que permiten organizar y divulgar la información sobre el gasto público con base en distintos criterios. También se verifica el grado en que los principales documentos producidos durante el proceso presupuestario son divulgados públicamente; la calidad informativa de estos documentos (basada en el promedio de OBI de la última década), y la existencia de portales de transparencia económica, fiscal o presupuestaria de carácter institucional o temático.

Respecto al patrón de apertura presupuestaria, se revisa la base contable utilizada para elaborar los estados financieros gubernamentales. Esto permite juzgar la calidad de la información financiera, mientras que el índice de desarrollo del presupuesto por resultados (PpR) es utilizado como un proxy de la calidad de la información no financiera o de desempeño. A nivel organizacional, se revisa el nivel de modernización de las AFC, basado en el número de funciones modernas incorporadas a su normativa interna o a su estructura organizacional, así como en la existencia o no de instituciones fiscales independientes (IFI), ya sea en forma de consejos fiscales u oficinas legislativas de presupuesto. Estas entidades son claves para compensar las deficiencias técnicas de los organismos tradicionales de supervisión presupuestaria. Además, se revisa el nivel de autonomía de la agencia de fiscalización, considerando que la independencia institucional es un requisito para el ejercicio efectivo de las funciones auditoras. Finalmente, como expresión de los esfuerzos por empoderar a los usuarios de la información presupuestaria, se incluye un índice de apertura de los datos presupuestarios.

Resultados y discusión

Las políticas de consolidación y racionalización presupuestaria en América Latina

Estas políticas buscan fortalecer la capacidad de las AFC para conducir y controlar la política fiscal mediante la gestión y supervisión del presupuesto público. Esto implica integrar las actividades fiscales al sistema presupuestario, reducir el volumen y la opacidad de las operaciones cuasi- y parafiscales, y racionalizar el proceso presupuestario mediante arreglos institucionales jerárquicos que blinden la capacidad de las AFC para imponer los agregados fiscales y mantener la credibilidad presupuestaria.

La transparencia presupuestaria se entiende como un instrumento para el monitoreo y el control centralizados de los aspectos financieros del presupuesto. Su eficacia depende del grado en que los documentos y datos presupuestarios reflejan una imagen fiel y exhaustiva de los ingresos, gastos y endeudamiento. Las principales limitaciones a la transparencia se derivan de las violaciones a los principios de unidad y de credibilidad presupuestaria. Estas toman distintas formas, incluyendo fondos extrapresupuestarios, sesgos en las estimaciones macroeconómicas y fiscales o uso de normas no financieras para crear gastos.

La transparencia interna depende del registro adecuado y oportuno de las transacciones por parte de las entidades de gasto, a fin de facilitar su supervisión por parte de la AFC. Es un modo de transparencia “hacia arriba” que permite alinear la conducta de los agentes con los mandatos y expectativas de las entidades centrales (Heald, 2006). En términos de control democrático, este régimen de transparencia refuerza los controles administrativos dentro del ejecutivo a través del empoderamiento de las funciones de vigilancia interna de las AFC.

Este patrón de políticas fue adoptado, con sus variantes, en todos los países de la región. Con antecedentes en la década de 1970 y habitualmente con la asistencia de organismos internacionales, los países latinoamericanos actualizaron sus regímenes legales, introdujeron procedimientos jerárquicos en el proceso presupuestario y crearon sistemas informáticos para la gestión y el control financiero (tabla 4).

En materia jurídica, todos los países aprobaron sustituciones, reformas o enmiendas legales con el fin de reordenar y racionalizar el régimen presupuestario. Además de incorporar técnicas más modernas, estas normas reforzaron el papel de las AFC como guardianes fiscales. Algunos países han optado por una ley orgánica presupuestaria (Colombia, Guatemala); otros, por una norma más amplia de GFP (Chile, Costa Rica), y otros han combinado ambos instrumentos en una regulación a dos niveles (El Salvador, Perú). La mayoría de las reformas se aprobaron entre 1990 y 2005.

En materia organizacional, la propensión a segmentar las funciones financieras y de planificación, y a administrar por separado los presupuestos corrientes y de inversión, ha dado paso, con pocas excepciones, a la consolidación de las funciones de la rectoría presupuestaria dentro de los ministerios de finanzas (Allen y Betley, 2025). Estos cambios han incluido la consolidación en estos ministerios de otros sistemas de GFP como contabilidad, tesorería y crédito. En paralelo ha avanzado la reestructuración organizacional y profesionalización de las dependencias rectoras de cada sistema: en el caso de las dependencias de presupuesto, para 2017 ya un 52,9% de ellas eran dirigidas por funcionarios técnicos de carrera (Organi-

zación para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] y Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2017, p. 88).

En materia tecnológica, el desarrollo de los SIAF inició a fines de la década de 1970 en Ecuador y Brasil y se generalizó durante los noventa. Además de contribuir a la integración operativa entre sistemas financieros, los SIAF impulsaron la adopción de reformas complementarias orientadas a fortalecer cada sistema, entre ellas la consolidación de cuentas y fondos en el presupuesto, la implementación de cuentas únicas de tesorería y la modernización de los procesos de ejecución presupuestaria.

Tabla 4

Componentes de la consolidación y racionalización presupuestaria en América Latina

País	Régimen jurídico		Régimen organizacional		SIAF
	LOP	LGFP	AFC	APC	
Típicos					
Argentina	Complementaria Permanente de Presupuesto	Administración Financiera y de los Sistema de Control del Sector Público Nacional	Ministerio de Economía	Oficina Nacional de Presupuesto	SIDIF
Brasil	Directrices Presupuestarias Anuales	Normas Generales de Derecho Financiero	Ministerio de Planificación y Presupuesto	Secretaría del Presupuesto Federal	SIAFI
Chile		Administración Financiera del Estado	Ministerio de Hacienda	Dirección de Presupuestos	SIGFE
Colombia	Estatuto Orgánico de Presupuesto		Ministerio de Hacienda y Crédito Público		
	Dirección General de Presupuesto Público Nacional	SIIF			
Costa Rica		Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Presupuesto Nacional	SIGAF
El Salvador	Disposiciones Generales de Presupuestos	Administración Financiera del Estado	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Presupuesto	SAFI
México	Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria		Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Unidad de Política y Control Presupuestario	SIAFF

**El diseño de las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina:
Un análisis comparado**

País	Régimen jurídico		Régimen organizacional		SIAF
	LOP	LGFP	AFC	APC	
Perú	Sistema Nacional de Presupuesto Público	Administración Financiera del Sector Público	Ministerio de Economía y Finanzas	Dirección General de Presupuesto Público	SIAF
Desviados					
Guatemala	Orgánica del Presupuesto		Ministerio de Finanzas Públicas	Dirección Técnica de Presupuestos	SIAF
Honduras	Orgánica de Presupuesto		Secretaría de Finanzas	Dirección General de Presupuesto	SIAFI
Paraguay		Administración Financiera del Estado	Ministerio de Economía y Finanzas	Dirección General de Presupuesto	SIARE
República Dominicana	Orgánica de Presupuesto para el Sector Público		Ministerio de Hacienda	Dirección General de Presupuesto	SIGEF
Irrelevantes					
Bolivia	Administración Presupuestaria	Administración y Control Gubernamentales	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Dirección General de Programación y Gestión Presupuestaria	SIGEP
Ecuador		Planificación y Finanzas Públicas	Ministerio de Economía y Finanzas	Subsecretaría de Presupuestos	SIGEF
Nicaragua		Administración Financiera y del Régimen Presupuestario	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Dirección General de Presupuesto	SIGAF
Venezuela		Administración Financiera del Sector Público	Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio Exterior	Oficina Nacional de Presupuesto	SIGECOF

Nota. Información actualizada a enero de 2025.

Fuente: elaboración propia.

Los casos irrelevantes (Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela) se caracterizan por haber adoptado medidas de transparencia interna como parte de los esfuerzos para racionalizar sus sistemas presupuestarios, pero sin comprometerse decididamente a mejorar los niveles de divulgación pública. Los tres países andinos reflejan una modernización truncada cuyas causas pueden rastrearse al más reciente boom global de las materias primas (2003-2015). La bonanza aflojó las restricciones fiscales sobre estos países ricos en rentas de hidrocarburos,

aportó cuantiosos recursos para la implementación de programas económicos nacionalistas y redujo la permeabilidad a las demandas de transparencia provenientes de los mercados, de organismos internacionales y de la sociedad civil (Fontaine et al., 2020).

Estos países adoptaron entre las décadas de 1980 y 1990 iniciativas de consolidación presupuestaria similares a las de sus vecinos en la forma de modernización legal, fortalecimiento organizacional y actualización tecnológica. De hecho, Ecuador y Bolivia fueron pioneros en la introducción de SIAF, mientras que Venezuela adoptó en su Ley Orgánica de Administración Financiera (2000) múltiples innovaciones fiscales, incluyendo reglas de transparencia. Sin embargo, los avances hacia la consolidación y racionalización no fueron complementados con mejoras adicionales en el acceso público a información. Esto se constata en el desempeño de estos países en las mediciones OBI de la última década (2012-2023), con promedios de 8/100 (Venezuela), 14 (Bolivia) y 43 (Ecuador²), menores al promedio del resto de países de la región (51). Los promedios de supervisión legislativa (32/100) y auditora (46/100) de estos tres países se encontraban en 2023 significativamente por debajo del promedio regional (63 en ambos casos) (IBP, 2025).

Nicaragua, sin contar con rentas fiscales significativas, ha seguido un patrón similar. Entre 1990 y 2006, el Gobierno nicaragüense adoptó varias medidas de modernización presupuestaria, en gran medida impulsadas por organismos internacionales y justificadas por la fragilidad fiscal del Estado heredada tras la hiperinflación de fines de los ochenta. Esto contrasta con las deficiencias en materia de transparencia. Si bien el país cuenta con una ley de transparencia ejemplar en términos regulatorios, su implementación ha sido debilitada sistemáticamente por los gobiernos de Daniel Ortega (Michener, 2015). El OBI ha promediado 43/100 en el periodo 2012-2023. Este desempeño intermedio responde al efecto de las medidas previas y al intento gubernamental por sostener relaciones funcionales con la comunidad financiera y de donantes. Por su parte, los distintos mecanismos de control democrático han sido progresivamente vaciados de influencia real debido a la concentración de poder en el ejecutivo y la cooptación de los órganos de control. En ausencia de rentas naturales, el gobierno ha administrado los cuantiosos fondos de la cooperación venezolana por canales extrapresupuestarios de una manera considerada opaca y discrecional (“Cooperación venezolana”, 2019).

2 Ecuador parece haber retomado tras el resurgimiento de restricciones fiscales desde 2018 la senda de reformas de transparencia, aunque los avances han sido lentos.

Las políticas de divulgación presupuestaria en América Latina

Estas políticas buscan permitir a los actores externos al Gobierno, considerados de manera indistinta como el público, conocer y monitorear la gestión de los recursos públicos. Combinan diversas herramientas para recopilar, verificar y divulgar información presupuestaria, por lo que dependen de contar con cierta capacidad organizacional y técnica para generar, sistematizar y publicitar información de acuerdo con estándares específicos de contenido, calidad y plazo.

La transparencia presupuestaria se concibe, en el sentido convencional, como un método de divulgación de información al público. Se trata de una forma de transparencia “hacia adentro”, gracias a la cual quienes están fuera del Gobierno pueden observar lo que sucede en él (Heald, 2006). Para lograrlo, la información debe ser accesible, actualizada, completa y organizada. Esto supone el uso de medios de difusión de amplio alcance, así como procedimientos para asegurar que esta divulgación se haga de forma oportuna y, en virtud del uso de clasificadores homologados, sea sistemática, completa y organizada. El control democrático es entendido como un ejercicio de rendición de cuentas sobre la gestión y los resultados de las finanzas públicas, que en teoría debe fortalecer la capacidad de los ciudadanos de hacer responsables en las urnas a los gobiernos por las decisiones y los resultados alcanzados con el dinero público.

Este patrón no ha tenido una penetración pareja en el conjunto de países latinoamericanos (tabla 5). En el plano jurídico, países que previamente regulaban el acceso a la información pública solo mediante disposiciones constitucionales (Costa Rica) o decretos ejecutivos (Argentina), que tenían leyes anticuadas (Colombia) o no tenían ley en la materia, han emitido sus respectivas leyes de transparencia en las últimas dos décadas. Tanto su calidad regulatoria (Access Info y Centre for Law and Democracy, 2025) como su nivel de cumplimiento (Michener et al., 2021) son muy dispares. En los casos irrelevantes, las regulaciones, si bien existen, tienden a ser deficientes o escasamente implementadas: en Venezuela y Ecuador³ la regulación es muy pobre, en Nicaragua es ampliamente violada y en Bolivia aún no existe una ley en la materia. Además de la legislación general sobre transparencia gubernamental, nueve países han adoptado normas de responsabilidad fiscal que suelen consagrar obligaciones adicionales de transparencia.

3 Aunque en Ecuador se han realizado mejoras normativas recientes.

En el plano organizacional, estas normas han aumentado las obligaciones de producción de información presupuestaria, fijando parámetros vinculantes para el contenido, la presentación y la difusión. Por un lado, existen avances desiguales en la labor de producir y divulgar los ocho tipos de documentos básicos que emanan del ciclo presupuestario anual⁴. Mientras Brasil, Guatemala, Honduras, México, Perú y República Dominicana elaboraron y difundieron los ocho documentos en 2022, al otro extremo, Venezuela produjo cuatro, pero no divulgó ninguno (IBP, 2025).

La publicación formal del documento no dice mucho sobre la calidad informativa de su contenido. Esta depende en gran medida del uso de estándares y parámetros técnicos. En la región se ha extendido el uso de varios clasificadores presupuestarios homologados. Por ejemplo, en los proyectos de ley presupuestaria anual predomina la presentación de los gastos desagregados funcionalmente, económicamente, institucionalmente y, en varios casos, programáticamente (tabla 5).

Tabla 5

Componentes de divulgación presupuestaria en América Latina

	LTAIP (año)	LRF (año)	Clasificadores (2022)	Documentos (2022)	Portal de transparencia (2023)	Índice de Presupuesto Abierto (promedio 2012-2023)
Típicos						
Argentina	2016	2004	4	6	I / T	53
Brasil	2011	2000	4	8	I / T	78
Chile	2008	2006	3	7	I / T	59
Colombia	2014	2003 2011	3,5	7	I / T	52
Costa Rica	2024	2018	4	7,5	I / T	57
El Salvador	2010	2016	*	5,5	T	42
México	2002	2006	4	8	I / T	75
Perú	2003	2018	4	8	I / T	69
Desviados						
Guatemala	2008		4	8	I / T	58
Honduras	2006	2015	4	8	I	56
Paraguay	2014	2013	4	6	I	46

4 Estos son: El marco o estrategia de política presupuestaria; el proyecto y la ley de presupuesto, así como la versión simplificada de estos documentos para un público ciudadano; los informes de ejecución durante el año; las cuentas de medio y fin de año; y el informe anual de auditoría de las cuentas.

El diseño de las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina: Un análisis comparado

	LTAIP (año)	LRF (año)	Clasificadores (2022)	Documentos (2022)	Portal de transparencia (2023)	Índice de Presupuesto Abierto (promedio 2012-2023)
República Dominicana	2004		4	8	I / T	63
Irrelevantes						
Bolivia			*	4	I	14
Ecuador	2004	2020	4	6,5	I	43
Nicaragua	2007		3,5	6	I	43
Venezuela	2021		*	0	I	8

*Nota. *No se publicó el proyecto de ley*

I: Portal institucional; T: Portal temático.

Documentos: 1: divulgado; 0,5: producido, pero no divulgado; 0: no producido.

Clasificadores: 1: todos los gastos se presentan bajo el clasificador; 0,5: algunos gastos lo son; 0: el clasificador no se utiliza.

Fuente: elaboración propia a partir de Access Info y Centre for Law and Democracy (2025) e IBP (2025).

En el plano tecnológico, la información presupuestaria puede divulgarse a través de portales institucionales o temáticos. En América Latina prevalece el uso simultáneo de ambas plataformas de difusión (IBP, 2025). Respecto a los portales institucionales, los principales son los de las AFC y APC, pero también se encuentra información fiscal relevante divulgada por bancos centrales, órganos auditores y poderes legislativos. Aunque la existencia de portales temáticos de transparencia presupuestaria es considerada una buena práctica, su cobertura en términos funcionales e institucionales es, en la práctica, muy variable.

Los casos desviados (Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana) han mostrado compromiso con la transparencia presupuestaria, pero sus instituciones de supervisión presupuestaria siguen siendo débiles. Estos países cuentan con regímenes legales de transparencia, y Paraguay y Honduras, además, poseen normas de responsabilidad fiscal. Participan en OGP y han establecido en este marco compromisos de apertura fiscal; tres de ellos (excepto Honduras) participaron además en la GIFT. Como resultado, ofrecen cierto nivel de acceso a la información presupuestaria, con promedios OBI (2012-2023) que van de 46/100 a 63/100, similares a los de algunos casos típicos. ¿Por qué esto no se traduce en una mayor efectividad de la supervisión presupuestaria?

En primer lugar, este nivel de transparencia presupuestaria es más bien un logro reciente, fruto de esfuerzos desarrollados en la última década y, por tanto, aún por institucionalizarse.

En la encuesta de 2010, Honduras obtuvo solo 11 y República Dominicana 14. En segundo lugar, los poderes legislativos de estos países tienen facultades irrestrictas para enmendar el proyecto de ley presupuestaria y, en ellos, la cláusula de reversión, que establece qué sucede cuando la legislatura no sanciona el presupuesto dentro del plazo legal, favorece al ejecutivo (OCDE y BID, 2017). Este diseño institucional dirige la atención de los legisladores hacia la asignación presupuestaria ex ante y disminuye los incentivos para supervisar y auditar la ejecución y los resultados presupuestarios. Además, a pesar de que cuentan con poderes formales, estas legislaturas tienen relativamente pocos recursos institucionales y técnicos para ejercerlos: solo hay una dependencia técnica legislativa en República Dominicana y un consejo fiscal, de funcionamiento irregular y de poca presencia pública, en Paraguay.

Los órganos fiscalizadores en estos países tienen un nivel de independencia de medio (Paraguay y Guatemala) a bajo (Honduras y República Dominicana), inferior al promedio de los países típicos (Banco Mundial, 2021a). Esto ratifica que la mera divulgación de información, en ausencia de mecanismos para traducirla y del desarrollo de las capacidades institucionales para usarla, no es suficiente para fortalecer el control democrático del presupuesto.

Políticas de apertura presupuestaria en América Latina

La transparencia se concibe como un medio para la apertura institucional y como un instrumento para el empoderamiento de distintos agentes de control. La divulgación de la información no se orienta genéricamente al público, sino que se selecciona, adecúa y traduce para atender las necesidades y objetivos de múltiples actores que, en función de sus agendas y capacidades distintivas, participan en un ecosistema de rendición de cuentas fiscales (Krafchik et al., 2025). En términos instrumentales, supone diversificar y combinar fuentes, estilos, canales y formatos de difusión. Además de la transparencia focalizada, el régimen de apertura se completa con iniciativas de fortalecimiento institucional y de colaboración interinstitucional entre los agentes de control.

Esta forma de transparencia prioriza la comprensibilidad, la comparabilidad, la reutilización y la interoperabilidad de la información presupuestaria. La comprensibilidad aumenta con el suministro de recursos de apoyo, opciones de consulta amigables y contextos explicativos. Comparar requiere contar con información histórica, desagregada y estandarizada. La reusabilidad depende del suministro de datos brutos en formatos abiertos, sin costos y sin licencias restrictivas. Además, el valor de esta información aumenta si se facilita su integración con información financiera y no financiera proveniente de otros sistemas de gestión. Para ello, otros

rubros de información, como la planificación, la contratación y la inversión pública, también deben alcanzar altos estándares de transparencia.

Este tercer patrón arraigó en la región en la década de 2010 y ha avanzado de manera más consistente en los casos típicos (tabla 6). En el plano jurídico, se han adoptado diversas actualizaciones y complementos normativos con el fin de modernizar estándares e incorporar buenas prácticas, incluyendo cambios en los manuales de contabilidad y estadísticas fiscales, en las normas de control interno y en los marcos de gobernanza y apertura de datos. La adopción de la contabilidad por devengado ha contribuido a generar estados presupuestarios y financieros más completos y precisos: ocho países contaban ya en 2020 con reportes por devengado consolidados, mientras que otros seis estaban embarcados en el proceso de implementación.

Tabla 6

Componentes de la apertura presupuestaria en América Latina

País	Régimen jurídico		Régimen organizacional			DAP (2013)†††
	Base contable (2020)*	PpR (2013)**	Funciones modernas AFC (2021)***	Existencia IFI (2021)†	Autonomía órgano fiscalizador (2021)††	
Típicos						
Argentina	3	2,5	2	1	4	4
Brasil	3	3,8	6	1	4	4
Chile	3	4,7	7	1	3	3
Colombia	3	1,8	2	1	4	4
Costa Rica	2	1,7	1	1	3	2
El Salvador	2	0,8	1	1	2	4
México	2	3,9	4	1	4	4
Perú	3	3	5	1	4	4
Desviados						
Guatemala	3	1,7	0	0	3	4
Honduras	2	2,1	0	0	2	3
Paraguay	2	1,7	0	1	3	4
República Dominicana	3	1,7	0	1	2	3
Irrelevantes						
Bolivia	2	0,7	0	0	3	3
Ecuador	3	2,3	1	0	2	4
Nicaragua	1	1,8	0	1	2	4
Venezuela	-	-	0	0	-	3

*Nota. * 3: devengado; 2: devengado parcial; 1: caja.*

*** 0 (mínimo)-5(máximo)*

**** 0 (mínimo)-7(máximo).*

† 1 existe; 0 no existe

†† 4: muy alta; 3: alta; 2: sustancial; 1: moderada; 0: baja.

††† 4: altamente visibles; 3: visibles; 2: visibilidad limitada; 1: visibilidad mínima.

Fuente: elaboración propia a partir de Makón y Varea (2015); Dener y Min (2013); International Federation of Accountants y Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (2020); Velásquez y Sánchez (2021); Arenas y Mosqueira (2021).

Si bien estos cambios han mejorado la calidad de la información financiera, una supervisión presupuestaria efectiva también requiere utilizar información sobre el desempeño no financiero. Producir, divulgar y utilizar esta información es el propósito principal de los programas de PpR. Entre los casos típicos, Brasil, Chile, México y Perú habían alcanzado en 2013 un nivel avanzado de implementación de PpR; Argentina, Colombia y Costa Rica estaban en un nivel intermedio, mientras que solo El Salvador se encontraba en una fase inicial (Makón y Varea, 2015). Estudios más recientes corroboran que estas tendencias se han mantenido (Pimenta et al., 2023).

En el plano organizacional, este patrón conlleva una profunda reingeniería institucional. La modernización de las AFC es decisiva, ya que no hay país con una supervisión presupuestaria efectiva que no esté en un estadio avanzado de modernización, mientras que casi todos los países desviados e irrelevantes siguen anclados en un modelo organizacional tradicional. De las siete funciones modernas inventariadas por Arenas y Mosqueira (2021), Brasil, Chile, Perú y México habían incorporado al menos cuatro en su normativa y estructura organizacional. Argentina, Colombia, Costa Rica y El Salvador también se encuentran en proceso de transición.

El mayor obstáculo para la supervisión legislativa radica en las capacidades institucionales y técnicas de los poderes legislativos más que en el alcance de sus competencias formales (Santiso, 2008). Los 16 países cuentan con comités legislativos especializados para examinar los proyectos de ley presupuestaria (supervisión ex ante) y, en menor medida y de manera menos consolidada, las cuentas públicas (supervisión ex post). A pesar de ello, estas instancias suelen carecer de los incentivos y el apoyo técnico suficientes para cumplir sus funciones de manera efectiva, limitando su intervención a una revisión formal o encarando su labor como un ejercicio de negociación más que de supervisión.

Los informes de auditoría a las cuentas son producidos por los órganos fiscalizadores, de cuya independencia y capacidad técnica depende el circuito de supervisión presupuestaria. En general, los países típicos cuentan con agencias auditoras independientes o altamente independientes (Banco Mundial, 2021a). Adicionalmente, todos los países que han adoptado el patrón de apertura han incorporado IFI a sus ecosistemas de rendición de cuentas fiscales, en algunos casos como oficinas legislativas de presupuesto (Argentina, El Salvador), en otros como consejos fiscales (Chile, Perú) y en otros, combinando ambas instancias (Colombia, Costa Rica) (IBP, 2025).

La apertura exige una transformación paralela de las capacidades tecnológicas de los sistemas financieros. Los países de la región ya se encontraban en 2021 en una posición avanzada en el desarrollo de sistemas informáticos para la GFP (Banco Mundial, 2021b). Varios países han actualizado o se encuentran en proceso de actualizar sus SIAF bajo una lógica de gobierno digital (Banco Mundial, 2025).

Un efecto fundamental de estos avances es la capacidad de suministrar datos presupuestarios abiertos y desagregados casi en tiempo real. Este suministro empodera a los agentes de control y promueve el desarrollo de “infomediarios” capaces de ampliar el alcance e impacto de la información más allá de lo inicialmente planificado por sus productores oficiales. Ya en 2013, Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, México y Perú producían datos presupuestarios abiertos con alta visibilidad, utilizando directamente sus SIAF como soporte para divulgarlos de manera oportuna y amigable. Estos datos en Chile eran visibles y solo Costa Rica presentaba aún una visibilidad limitada, pero desde entonces el país ha implementado varias iniciativas de apertura de datos (Dener y Min, 2013). El módulo de finanzas públicas del segundo Barómetro Global de Datos, aunque con una cobertura menor, ratifica estas tendencias, con promedios de 71,8/100 para los casos típicos y de 51,3/100 para los casos irrelevantes (D4D.net y Latin American Open Data Initiative, 2025).

El enfoque de la apertura también se aplica a las agencias de control. Las entidades fiscalizadoras de la región han logrado avances significativos en la difusión de información sobre los planes, procesos y resultados de auditoría (Velásquez y Sánchez, 2021). Los poderes legislativos, aunque en promedio menos transparentes, suelen proveer información valiosa generada durante el proceso de discusión de los proyectos de ley presupuestaria (Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 2023). Las IFI suelen contar con sus propios portales institucionales, en los que divulgan todos sus informes y pronunciamientos.

Conclusiones

En este artículo se ha utilizado la perspectiva de diseño de políticas para explicar las brechas en la transparencia y la supervisión presupuestaria observadas en una muestra de 16 países latinoamericanos. Tras constatar que la noción de transparencia presupuestaria es amplia y difusa, se teorizan tres patrones diferentes de diseño de políticas que, aunque nominalmente buscan mejorar la transparencia, plantean distintas respuestas sobre qué es la transparencia, cómo debe ser instrumentalizada y de qué manera contribuye al control democrático o a la rendición de cuentas fiscales.

Mientras que las políticas de consolidación y racionalización presupuestaria priorizan la transparencia dentro del Gobierno con el fin de mejorar la supervisión jerárquica de la AFC, las políticas de divulgación presupuestaria promueven la transparencia hacia el público general en función de fortalecer la capacidad difusa de los ciudadanos de juzgar el desempeño gubernamental, y las políticas de apertura presupuestaria diversifican, especializan y adecúan la oferta de información con el propósito de atender las diferentes necesidades concretas de distintos agentes de control. La dispar adopción de estos patrones explica la coexistencia, a pesar de tradiciones y presiones semejantes, de tres clases de casos en la región: un primer grupo de países típicos han acumulado medidas de los tres patrones; los países desviados no han avanzado con consistencia en la apertura, y los países irrelevantes se han limitado a adoptar parcial e inconsistentemente medidas de racionalización y consolidación.

Este artículo ofrece tres aportes principales. Primero, propone una redefinición más compleja de la transparencia que amplía su alcance. Si bien la transparencia suele relacionarse, en sentido estricto, con la divulgación de información sobre un actor que permite a otros actores monitorear su desempeño (Meijer, 2013, p. 430), las prácticas y estándares de producción de información condicionan el valor de dicha divulgación, especialmente en ámbitos de alta complejidad técnica como el presupuestario. Además, la abundante evidencia de window dressing y open washing ratifica que la mera divulgación es insuficiente como ejercicio de apertura si no se realiza con las necesidades de los “otros actores” en mente, y se acompaña de esfuerzos para fortalecer sus capacidades para movilizar dicha información en prácticas de vigilancia, sanción y fortalecimiento institucional.

Segundo, el artículo ofrece una mirada dinámica y comparativa de las trayectorias de las políticas de 16 países. Si bien no se profundiza en ningún caso individual, el análisis comparativo basado en una tipología de estilos de diseño permite identificar tendencias en la adop-

ción de instrumentos legales, organizacionales y tecnológicos que se asocian con ciertos desempeños en términos de transparencia y supervisión. Este planteamiento coloca las ideas e instrumentos de política en el rol explicativo y no, como es habitual, como un resultado por explicar.

Tercero, el análisis permite revelar un patrón secuencial de reformas que, sujeto a particularidades nacionales, permitiría pasar de un régimen presupuestario cerrado a uno abierto. En el escenario actual en el que todos los países de la región poseen márgenes para una mayor apertura presupuestaria, es importante subrayar que la divulgación pública de información presupuestaria es un elemento dentro de un esfuerzo más amplio por racionalizar la producción de esta información, representarla para atender mejor distintas necesidades y crear capacidades y oportunidades para que diversos actores la utilicen como parte de sus esfuerzos para hacer la gobernanza presupuestaria más sostenible, eficiente, responsiva o íntegra.

Estos hallazgos empíricos deben considerarse una prueba de la plausibilidad de la hipótesis. Un siguiente paso puede ser sistematizar el análisis de los múltiples determinantes del control democrático sobre el presupuesto, utilizando un método configuracional. Además, una tesis por profundizar es la relativa al papel de la modernización de las AFC como factor necesario para la efectividad de la política de transparencia presupuestaria. Esto requiere develar y probar el mecanismo causal mediante el cual este cambio institucional habilita una mayor efectividad del control democrático sobre el presupuesto.

Apéndice

Para el cálculo de la condición “objetivo oficial de transparencia presupuestaria (hasta 2017)”, se utilizaron los datos reportados en el anexo A.1. El resultado es 1 (presencia) solo si ambos atributos están presentes.

Anexo A.1

Cálculo de la presencia de transparencia presupuestaria

Caso/País	Ley de acceso a información pública (año de aprobación)	Ingreso a OGP (año de ingreso)	Resultado (1:0)
Argentina	1 (2016)	1 (2012)	1
Bolivia	1 (2005)	0	0
Brasil	1 (2011)	1 (2011)	1
Chile	1 (2008)	1 (2011)	1

Caso/País	Ley de acceso a información pública (año de aprobación)	Ingreso a OGP (año de ingreso)	Resultado (1:0)
Colombia	1 (2014)	1 (2011)	1
Costa Rica	1 (2017)	1 (2012)	1
Ecuador	1 (2004)	0	0
El Salvador	1 (2011)	1 (2011)	1
Guatemala	1 (2008)	1 (2011)	1
Honduras	1 (2006)	1 (2011)	1
México	1 (2002)	1 (2011)	1
Nicaragua	1 (2007)	0	0
Paraguay	1 (2014)	1 (2011)	1
Perú	1 (2003)	1 (2011)	1
República Dominicana	1 (2004)	1 (2011)	1
Venezuela	0	0	0

Fuente: elaborado por el autor a partir de Access Info y Centre for Law and Democracy (2025) y Open Government Partnership (2025)

Para el cálculo de la condición “efectividad de la supervisión presupuestaria (2019-2023)”, se utilizaron los datos del OBI de las ediciones de 2019, 2021 y 2023 (anexo A2). Con ellos se calculó un promedio simple y, utilizando el umbral de 61, se determinó la presencia o ausencia de la condición.

Anexo A.2.

Cálculo de la presencia de supervisión presupuestaria

Caso	2019		2021		2023		Supervisión (2019-2023)	
	Supervisión legislativa (O1)	Supervisión auditora (O2)	Supervisión legislativa (O3)	Supervisión auditora (O4)	Supervisión legislativa (O5)	Supervisión auditora (O6)	Valor Promedio	Resultado (1:0)
Argentina	42	78	42	78	44	89	62,17	1
Bolivia	33	67	39	67	36	50	48,67	0
Brasil	75	83	72	89	81	89	81,50	1
Chile	56	67	60	67	50	67	61,17	1
Colombia	67	83	70	89	61	89	76,50	1
Costa Rica	67	89	72	89	72	89	79,67	1
República Dominicana	56	61	64	61	53	56	58,50	0
Ecuador	39	67	28	67	31	61	48,83	0
El Salvador	56	72	56	72	56	72	64,00	1
Guatemala	50	67	36	67	50	67	56,17	0
Honduras	39	61	39	67	39	72	52,83	0

El diseño de las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina: Un análisis comparado

Caso	2019		2021		2023		Supervisión (2019-2023)	
	Supervisión legislativa (O1)	Supervisión auditora (O2)	Supervisión legislativa (O3)	Supervisión auditora (O4)	Supervisión legislativa (O5)	Supervisión auditora (O6)	Valor Promedio	Resultado (1:0)
México	50	78	56	78	56	83	66,83	1
Nicaragua	61	56	64	50	64	33	54,67	0
Paraguay	44	61	39	61	36	61	50,33	0
Perú	72	83	72	89	72	83	78,50	1
Venezuela	11	17	11	17	28	28	18,67	0

Fuente: elaborado por el autor a partir de IBP (2025).

Referencias

- Access Info, the Centre for Law and Democracy. (2025). *RTI Rating*. <https://www.rti-rating.org/>
- Ackerman, J. (2013). Budget transparency and accountability in Mexico: High hopes, low performance. En S. Khagram, A. Fung, y P. de Renzio (Eds.), *Open budgets: The political economy of transparency, participation and accountability* (pp. 130–157). Brookings Institution Press.
- Allen, R., y Betley, M. (2025). Planning and budgeting: Two sides of the same coin? En R. Allen y P. Krause (Eds.), *Contemporary issues and challenges in public financial management: Responding to global crises* (pp. 207-236). Palgrave Macmillan.
- Alves, J., y Heller, P. (2013). Accountability from the top down? Brazil's advances in budget transparency despite a lack of popular mobilization. En S. Khagram, A. Fung, y P. de Renzio (Eds.), *Open budgets: The political economy of transparency, participation and accountability* (pp. 76–104). Brookings Institution Press.
- Arenas, A., y Mosquera, E. (2021). *La transformación y el fortalecimiento institucional de los ministerios de hacienda en América Latina* (Serie Documentos de Proyectos). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-transformacion-y-el-fortalecimiento-institucional-de-los-Ministerios-de-Hacienda-en-America-Latina-Del-control-al-uso-estrategico-de-los-recursos-publicos-para-el-desarrollo.pdf>
- Banco Mundial. (2021a). *Supreme audit institutions independence index: 2021 global synthesis report*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/885041626769025475/pdf/Supreme-Audit-Institutions-Independence-Index-2021-Global-Synthesis-Report.pdf>
- Banco Mundial. (2021b). *GovTech maturity index: The state of public sector digital transformation*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/495831623303257484/pdf/GovTech-Maturity-Index-The-State-of-Public-Sector-Digital-Transformation.pdf>



- Banco Mundial. (2025). *Financial management information systems (FMIS)*. <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/financial-management-information-systems-fmis>
- Beach, D., y Pedersen, R. B. (2016). *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. University of Michigan Press.
- Cooperación venezolana a Nicaragua cae 73,4 por ciento. (2019, 10 de junio). *El Confidencial*. <https://confidencial.digital/economia/cooperacion-venezolana-a-nicaragua-cae-73-4-por-ciento/>
- Cucciniello, M., Porumbescu, G., y Grimmelikhuijsen, S. (2016). 25 years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32–44.
- D4D.net, y Latin American Open Data Initiative. (2025). *Global Data Barometer*. <https://globaldatabarometer.org/explore-the-results/>
- De Brelàz, G., y Carvalho, M. (2024). Open government? Democracy and transparency backsliding in Latin America's populist governments. *Reforma y Democracia*, 89, 73–103. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n89.a396>
- De Jong, M. (2025). The evolution of budgeting practices. En R. Allen y P. Krause (Eds.), *Contemporary issues and challenges in public financial management: Responding to global crises* (pp. 125–163). Palgrave Macmillan.
- Dener, C., y Min, S. (2013). *Financial management information systems and open budget data: Do governments report on where the money goes*. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/f0065175-ad51-5f2b-a843-0284e44df768>
- De Renzio, P. (2015). *Research on incentives for fiscal openness for governments* (Documento de trabajo). International Budget Partnership. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/research-on-incentives-fiscal-openness-governments-gift-ibp-2015.pdf>
- De Renzio, P., Hiller, D., y Hasan, S. (2017). *Taking stock of the volatility of budget transparency*. (Documento de trabajo). International Budget Partnership. <https://internationalbudget.org/publications/the-volatility-of-budget-transparency/>
- Desfrancois, P. (2023). Determinantes de la transparencia fiscal en América Latina. *RHS*, 11(2), 1–14. <https://doi.org/10.22209/rhs.v11n2a04>
- Evidence and Lessons from Latin America. (2010). *Improving policy impact in Latin America through the budget*. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08ab7ed915d622c000879/110831_GOV_BudPubPol_GUIDE.pdf
- Filc, G., y Scartascini, C. (2007). Instituciones presupuestarias. En E. Lora (Ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 175–207). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fölscher, A., y de Renzio, P. (2017). *The road to budget transparency: Learning from country experience* (Documento de trabajo). International Budget Partnership. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/the-road-to-budget-transparency-in-six-countries-ibp-paper-2017.pdf>

- Fondo Monetario Internacional (2025). *Fiscal transparency*. <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>
- Fontaine, G., Medrano, C., y Narváez, I. (2020). *The politics of public accountability: Policy design in Latin American oil exporting countries*. Palgrave Macmillan.
- Gozzi, E., y Tappatá, R. (2010). *La misión Kemmerer*. https://fitproper.com/documentos/propios/Mision_Kemmerer.pdf
- Haus, M., Wehner, J., y de Renzio, P. (2022). *(When) do open budgets transform lives? Progress and next steps in fiscal openness research* (Documento de trabajo de GIFT y IBP). https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Fiscal-Openness-in-Skeptics-Guide_Final.pdf.pdf
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. En C. Hood y D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* (pp. 25–43). Oxford University Press.
- International Budget Partnership. (2025). *Open Budget Survey*. <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/>
- International Federation of Accountants, y Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. (2020). *Public sector financial accountability index: 2020 financial reporting basis*. <https://www.ifac.org/what-we-do/global-impact-map/public-sector-financial-accountability-index>
- Kehoe, T., Nicolini, P. P., y Sargent, T. (2020). *A Framework for Studying the Monetary and Fiscal History of Latin America, 1960-2017*. <https://www.minneapolisfed.org/research/staff-reports/a-framework-for-studying-the-monetary-and-fiscal-history-of-latin-america-1960-2017>
- Khagram, S., de Renzio, P., y Fung, A. (2013). The political economy of fiscal transparency, participation and accountability around the world. En S. Khagram, P. de Renzio, y A. Fung (Eds.), *Open budgets: The political economy of transparency, participation and accountability* (pp.1–50). Brookings Institution Press.
- Krafchik, W., de Renzio, P., y Garg, A. (2025). The quest for open and accountable budgets: Moving beyond transparency. En R. Allen y P. Krause (Eds.), *Contemporary issues and challenges in public financial management: Responding to global crises* (pp. 347–385). Palgrave Macmillan.
- Lora, E. (2008). El futuro de los pactos fiscales en América Latina. En J. Machinea y N. Serra (Eds.), *Hacia un nuevo pacto social: Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina* (pp. 97–137). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Makón, M., y Varea, M. (2015). Presupuesto por resultados. En J. Kaufmann, M. Sanginés, y M. García (Eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (pp. 83–116). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Meijer, A. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, 7(3), 429–439. <https://doi.org/10.1111/puar.12032>

- Michener, G. (2015). Assessing freedom of information in Latin America a decade later: Illuminating a transparency causal mechanism. *Latin American Politics and Society*, 57(3). <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00275.x>
- Michener, G. (2019). Gauging the impact of transparency policies. *Public Administration Review*, 79(1), 136–139. <https://doi.org/10.1111/puar.13011>
- Michener, G., Coelho, J., y Moreira, D. (2021). Are governments complying with transparency? Findings from 15 years of evaluation. *Government Information Quarterly*, 38(2). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101565>
- Open Government Partnership. (2025). *Members*. <https://www.opengovpartnership.org/our-members/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2017). *OECD budget transparency toolkit: Practical steps for supporting openness, integrity and accountability in public financial management*. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-budget-transparency-toolkit_9789264282070-en.html
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Banco Interamericano de Desarrollo (2017). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2017*. https://www.oecd.org/es/publications/2016/12/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2017_g1g7182d.html
- Public Expenditure and Financial Accountability (2025). *Resources*. <https://www.pefa.org/resources>
- Philipps, L., y Stewart, M. (2009). Fiscal transparency: Global norms, domestic laws, and the politics of budgets. *Brooklyn Journal of International Law*, 34(3), 796–859.
- Pimenta, C., Zaltsman, A., Lora, O., y Arana, R. (2023). *El presupuesto por resultados en América Latina y el Caribe: Hallazgos de la encuesta 2023* (Serie Notas Técnicas). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/el-presupuesto-por-resultados-en-america-latina-y-el-caribe-hallazgos-de-la-encuesta-2023>
- Pino, H., y Halloran, B. (2016). *Honduras: The fragility of gains in budget transparency*. (Documento de trabajo). International Budget Partnership. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/ibp-case-study-summary-honduras-budget-transparency-2016.pdf>
- Porumbescu, G., Meijer, A., y Grimmelikhuisen, S. (2022). *Government transparency: State of the art and new perspectives*. Cambridge University Press.
- Public Expenditure and Financial Accountability. (2025). *Assessments*. <https://www.pefa.org/assessments>
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2023). *Índice latinoamericano de transparencia legislativa 2023*. <https://transparencialegitativa.org/indice/indice-2023/>
- Santiso, C. (2006). Banking on accountability? Strengthening budget oversight and public sector auditing in emerging economies. *Public Budgeting and Finance*, 26(2), 66–100. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2006.00847.x>



- Santiso, C. (2008). "Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America". En R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson, y L. von Trapp (Eds.), *Legislative oversight and budgeting: A world perspective* (pp. 243-266). Banco Mundial.
- Velásquez, L., y Sánchez, S. (2021). *Índice de disponibilidad de información a la ciudadanía sobre la gestión institucional de las entidades fiscalizadoras superiores de América Latina y el Caribe*. <https://olacefs.com/ctpbg/document/indice-de-disponibilidad-de-informacion-a-la-ciudadania-sobre-la-gestion-institucional-de-las-entidades-fiscalizadoras-superiores-idigi-efs/>
- Wehner, J. (2010). *Legislatures and the budget process: The myth of fiscal control*. Palgrave Macmillan.

Acerca del autor

Carlos Miguel Rodrigues de Caires

Politólogo por la Universidad Central de Venezuela y doctor en Políticas Públicas por FLACSO Ecuador. Investigador FONDECYT de postdoctorado adscrito al Instituto de Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad Austral de Chile e investigador asociado del Laboratorio de Políticas Comparadas de FLACSO Ecuador. Su investigación se centra en el diseño de políticas de apertura fiscal y sus efectos sobre la gobernanza presupuestaria y la rendición de cuentas.

Cómo citar este artículo:

Rodrigues de Caires, C. M. (2026). El diseño de las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina: Un análisis comparado. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (94), 30-60. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n94.a502>



Estado e democracia: a construção inacabada da burocracia profissional na América Latina

Estado y democracia: la construcción inconclusa de la burocracia profesional en América Latina

State and democracy: the unfinished construction of a professional bureaucracy in Latin America

Recibido: 02/04/2025 - Aceptado: 01/12/2025

Raphael Amorim Machado

Escola de Políticas Públicas,
Governo e Empresas da
Fundação Getúlio Vargas
raphael.machado@fgv.br
[https://orcid.
org/0000-0001-7500-4485](https://orcid.org/0000-0001-7500-4485)

Alexandre de Ávila Gomide

Escola Nacional de
Administração Pública;
Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada
aagomide@gmail.com
[https://orcid.
org/0000-0002-7979-8865](https://orcid.org/0000-0002-7979-8865)

Resumo

Neste artigo, analisa-se a evolução da burocracia pública na América Latina entre 1980 e 2022, com foco na profissionalização e na adoção de critérios meritocráticos na Administração Pública. A partir de uma revisão da literatura e de dados do V-Dem, investiga-se como fatores históricos, institucionais e políticos moldaram a burocracia estatal na região. Os resultados indicam que, embora a redemocratização tenha impulsionado reformas importantes, a profissionalização do serviço público ocorreu de forma desigual e intermitente, com rupturas associadas às reformas neoliberais e aos ciclos de lideranças populistas no poder. A análise evidencia correlação significativa entre níveis mais altos de democracia e profissionalização, reforçando o papel de uma burocracia racional-legal como condição para a eficácia das políticas públicas e a estabilidade política. Conclui-se que a consolidação de uma burocracia profissional é essencial para o fortalecimento da democracia e para a superação das desigualdades estruturais da região.

Palavras-chave: burocracia, profissionalização, América Latina, democracia, presidencialismo.

Resumen

El artículo examina la evolución de la burocracia pública en América Latina entre 1980 y 2022, con énfasis en la profesionalización y la incorporación de criterios meritocráticos en la administración pública. A partir de una revisión bibliográfica y el uso de datos de V-Dem, el estudio analiza cómo los factores históricos, institucionales y políticos han moldeado el desarrollo de la burocracia estatal en la región. Los resultados muestran que, aunque la redemocratización impulsó reformas relevantes, la profesionalización del servicio público avanzó de manera desigual e intermitente, con rupturas vinculadas tanto a las reformas neoliberales como a los ciclos de liderazgos populistas. El análisis evidencia una correlación significativa entre mayores niveles de democracia y profesionalización, lo que subraya el papel de una burocracia racional-legal como condición para la eficacia de las políticas públicas y la estabilidad política. En conclusión, se afirma que la consolidación de una burocracia profesional resulta fundamental para fortalecer la democracia y enfrentar las desigualdades estructurales en la región.

Palabras clave: burocracia, profesionalización, América Latina, democracia, presidencialismo.

Abstract

This article examines the evolution of public bureaucracy in Latin America between 1980 and 2022, with particular emphasis on professionalization and the adoption of meritocratic principles in public administration. Drawing on a literature review and V-Dem data, the study explores how historical, institutional, and political factors have shaped state bureaucracies across the region. The findings show that, although redemocratization spurred significant reforms, the professionalization of the civil service advanced unevenly and intermittently, with disruptions linked to neoliberal reforms and cycles of populist leadership. The analysis reveals a strong correlation between higher levels of democracy and bureaucratic professionalization, underscoring the role of a rational-legal bureaucracy as a prerequisite for effective public policy and political stability. The article concludes that consolidating a professional bureaucracy is crucial for strengthening democracy and addressing structural inequalities in the region.

Keywords: Bureaucracy, Professionalization, Latin America, Democracy, Presidentialism

A evolução da burocracia ou do serviço público profissional na América Latina reflete o complexo legado histórico da região, marcado pela herança colonial, pela posição de periferia no sistema capitalista global, por regimes políticos caracterizados pelo presidencialismo com multipartidarismo e pelas sucessivas rupturas autoritárias (Diamond et al., 1989).

A formação de uma burocracia com características do tipo ideal weberiano, ou seja, profissional, imparcial e capacitada tem sido central para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes e redistributivas, e é um requisito fundamental para a promoção da equidade social e para o fortalecimento da democracia na região (Krause et al., 2006; Lewis, 2007). Neste trabalho, entendemos o processo de profissionalização da burocracia como a adoção de um sistema de gestão de recursos humanos que seleciona indivíduos com base em qualificações, habilidades e desempenho, em vez de conexões pessoais e políticas, e os protege de demissões por motivos políticos (Dahlström e Lapuente, 2017; Nistotskaya, 2025). No entanto, esse processo enfrenta obstáculos significativos, que vão desde a persistência de práticas clientelistas e de patronagem até a captura do Estado por interesses econômicos predatórios.

O legado colonial constitui um elemento relevante para compreender parte dos desafios enfrentados pelas burocracias públicas na América Latina, ainda que sua influência se manifeste de forma desigual entre os países. Durante o período colonial, as administrações locais foram moldadas por práticas extrativistas, nas quais a ação estatal servia prioritariamente aos interesses das elites coloniais e metropolitanas (Acemoglu e Robinson, 2012; Leiva, 2008). Em vários casos, essa estrutura de poder se manteve após a independência, com elites nacionais assumindo o controle das instituições públicas e preservando mecanismos de privilégio e extração de recursos. Contudo, em outros contextos, fluxos migratórios intensos, processos de industrialização e reformas administrativas precoces introduziram mudanças significativas na configuração estatal, relativizando parte desse legado. Paralelamente, a posição periférica da região no sistema capitalista global consolidou, em grande parte dos países, um modelo econômico dependente da exportação de matérias-primas e recursos naturais, limitando as oportunidades de diversificação produtiva (Evans, 1995). Essa dependência, associada à captura do Estado por interesses políticos e econômicos, continua a dificultar a consolidação de administrações públicas eficazes e imparciais. Nesse contexto, a tensão entre o recrutamento meritocrático e as práticas de patronagem permanece ativa, refletindo disputas persistentes pelo controle das instituições estatais nacionais.

Outro aspecto que influencia a evolução da burocracia na América Latina é o regime presidencialista, amplamente adotado na região, e suas frequentes rupturas autoritárias. O

presidencialismo, em sua forma concentrada, oferece ao chefe do Executivo um controle desproporcional sobre a Administração Pública, o que facilita a politização dos cargos e a perpetuação da patronagem (Grindle, 2012). Além disso, a instabilidade política, evidenciada por golpes de Estado e ditaduras militares ao longo do século 20, no contexto da Guerra Fria, interrompeu os esforços de construção de uma burocracia profissional, impessoal e republicana. As transições democráticas, embora bem-sucedidas em muitos aspectos, não foram capazes de erradicar completamente as práticas clientelistas e de patronagem que se enraizaram durante esses períodos autoritários (Bresser-Pereira, 2004). Nesse sentido, a falta de continuidade democrático-institucional e a interferência na soberania popular impedem a implementação de políticas eficazes de redistribuição e desenvolvimento econômico, exacerbando as desigualdades sociais.

Nesse contexto, a construção de uma burocracia profissional emerge como um fator central para o fortalecimento da democracia e para a promoção do desenvolvimento econômico e social com equidade. A literatura aponta que Estados com uma Administração Pública mais meritocrática, autônoma e conectada com a sociedade tendem a ser mais eficazes na implementação de políticas públicas e no fornecimento de serviços essenciais à população, como saúde, educação e infraestrutura (Boräng et al., 2018; Dahlström et al., 2021; Evans, 1995; Grindle, 2012). Contudo, a persistência de uma relação tensa entre as instituições e os cidadãos na América Latina, muitas vezes caracterizada pela falta de confiança na capacidade do Estado e da democracia de entregar resultados, reflete as limitações das reformas administrativas realizadas até agora (Cornell et al., 2020; Schuster, 2016). A percepção de ineficácia e corrupção endêmica dentro das burocracias públicas compromete a legitimidade das instituições democráticas e dificulta a consolidação de uma governança baseada no interesse público (Oliveira et al., 2024).

No centro do debate a respeito da evolução da burocracia latino-americana, está a discussão sobre a sua meritocracia, isto é, um sistema de gestão de recursos humanos do serviço público que seleciona indivíduos baseados nas suas qualificações, habilidades e desempenho e os protege contra demissões com motivação política (Chudnovsky, 2017; Nistotskaya, 2025). Tal sistema sempre esteve pressionado na América Latina por compromissos clientelistas, patrimonialistas e, mais recentemente, pela perda de qualidade das democracias, cujo sintoma é o ataque ao serviço público profissional feito por lideranças autocráticas e de cariz populista (Bauer e Becker, 2020).

Neste artigo, portanto, discute-se como a burocracia na América Latina tem evoluído e enfrentado os desafios de promover a meritocracia e fortalecer a democracia. Com base em

uma revisão de literatura e em análise de dados disponíveis, o texto aborda as características comuns e mais gerais das burocracias latino-americanas desde a década de 1980, quando os países da região adotaram regimes democráticos, até o ano de 2022. O trabalho oferece, assim, uma leitura longitudinal e comparativa inédita da evolução da profissionalização burocrática na América Latina nesse período, com base em dados do *Varieties of Democracy* (V-Dem). A partir da identificação algorítmica de três rupturas estruturais na trajetória da profissionalização administrativa — associadas à consolidação das reformas neoliberais, ao retorno de governos progressistas e a um novo ciclo de austeridade —, propõe-se uma interpretação que articula fatores históricos, institucionais, econômicos e políticos. Ao enfatizar o papel da burocracia como elemento central na qualidade democrática e na eficácia do Estado, a análise contribui para o debate contemporâneo sobre a resiliência institucional em contextos de instabilidade e retrocesso democrático.

Burocracia e democracia no contexto da América Latina

A burocracia pública na América Latina tem evoluído ao longo do tempo, enfrentando desafios estruturais e históricos que dificultam a promoção de uma Administração Pública profissional voltada para o desenvolvimento com igualdade social. A relação entre Estado e democracia na região não gerou um ciclo virtuoso de reforço mútuo. O legado de formação estatal do período colonial ainda marca as instituições estatais (Mazzuca e Munck, 2020). A concentração do poder nas mãos de elites locais restringe a participação política e econômica, expropriando recursos nacionais em benefício próprio. O crescimento econômico só beneficia a sociedade como um todo onde há pluralismo e distribuição de poder (Acemoglu e Robinson, 2012).

A captura do Estado por interesses econômicos — extrativistas ou corporativos — constitui um obstáculo relevante à construção de administrações públicas republicanas na região, embora sua intensidade e formato variem consideravelmente entre os países latino-americanos. Em contextos de instituições frágeis e sistemas de *accountability* pouco estruturados, grupos de interesse e elites políticas exercem influência desproporcional sobre a formulação de políticas e sobre a alocação de recursos públicos, como observa Leiva (2008). Em contrapartida, países que desenvolveram sistemas administrativos mais profissionalizados, a exemplo do Uruguai e do Chile, dispõem de barreiras institucionais mais robustas contra práticas de patronagem e captura, ainda que não estejam completamente imunes a pressões políticas. Essa diversidade de arranjos institucionais reforça a importância de analisar a captura estatal à luz de condições históricas, políticas e administrativas específicas.

Em muitos países, o recrutamento para cargos públicos ainda depende significativamente de indicações políticas, e a profissionalização, quando existe, ocorre em níveis limitados da burocracia (Gomide, 2021; McDonnell, 2020). A Administração Pública na América Latina é amplamente fragmentada, com práticas de clientelismo e patrimonialismo, predominando em muitos países. Essa politização dificulta a consolidação de sistemas meritocráticos (Larriburu, 2019).

Parte das razões desse quadro errático da Administração Pública é devido ao processo de consolidação da democracia, que é presença intermitente na região, suprimida por golpes, violações de direitos individuais e desrespeito ao processo legal. Para balizarmos nossas análises sobre a profissionalização da Administração Pública latino-americana, é importante analisarmos os últimos 40 anos, especialmente com a chegada da terceira onda de democratização na região a partir da década de 1980 (Huntington, 1991).

As transições para a democracia na América Latina, segundo Huntington, ocorreram por meio de três principais modos: transformação, transação e colapso. A transformação ocorre quando o próprio regime autoritário lidera a abertura política, geralmente como resposta a pressões internas e externas, como ocorreu no Brasil e no México. A transação envolve negociações entre elites do regime e da oposição, resultando em pactos que estabelecem regras para a democratização, como no Chile. Já o colapso acontece quando o regime entra em crise e é substituído por um novo governo democrático, impulsionado por mobilizações populares e crises econômicas, como na Argentina e na Bolívia. Em muitos casos, essas transições combinaram elementos dos três modos, sendo influenciadas por fatores externos, como pressões internacionais e a difusão dos valores democráticos no final do século 20.

O dilema democrático latino-americano está relacionado às instituições, especialmente com a profissionalização da Administração Pública, pois, como afirma Przeworski (1991), uma democracia estável requer governos suficientemente fortes — para implementar políticas públicas, manter a ordem democrática, conter crises e neutralizar sabotagens —, mas suficientemente fracos para não conseguir governar contra os interesses mais importantes da sociedade. Uma Administração Pública profissional é um dos requisitos para a entrega de políticas públicas e para a manutenção da democracia na região. Afinal, é a partir de Max Weber que a democracia liberal e a burocracia profissional passam a formar um par inextricável, visto que uma das condições de existência da primeira está diretamente ligada ao bom funcionamento da segunda. De acordo com pesquisas recentes, a separação de carreiras entre políticos e burocratas aumenta a eficiência do setor público, o que contribui para re-

formas que garantam a qualidade das políticas públicas ofertadas pelo Estado (Dahlström e Lapuente, 2017).

Serviços públicos profissionalizados são tidos como barreiras contra a erosão das instituições democráticas (Yesilkagit et al., 2024), promovendo o profissionalismo, a expertise, a moralidade constitucional e os mecanismos de freios e contrapesos, o que dificulta medidas autocráticas sem legitimidade e amparo técnico. No entanto, em sistemas presidencialistas, como os adotados na América Latina, a classe política tem, por muitas vezes, amplos poderes sobre a organização do serviço público, criando, remodelando e destruindo estruturas burocráticas.

Além disso, administrações públicas em regimes autoritários podem até compartilhar algumas características com as de regimes democráticos, como a manutenção de uma fachada de modernidade e respeito a princípios administrativos globais, mas dependentes de nomeações políticas e patronagem, baseadas em conexões pessoais ou pertencimento a grupos específicos (Peters, 2023). Apesar dessas diferenças, regimes autoritários ainda precisam de uma burocracia eficaz para implementar políticas e manter a governabilidade, incluindo a necessidade de nomeações técnicas, mas com a função central de sustentação do regime no poder. Em um artigo com tom provocativo, Fukuyama (2024) defendeu a necessidade de uma Administração Pública autônoma e profissionalizada para garantir o bom funcionamento do governo e a estabilidade democrática, refutando a retórica populista que demonizou a burocracia como uma espécie de deep State, atuante nas sombras para influenciar a política.

Estratégias metodológicas

Este estudo adota um desenho teórico-empírico de natureza comparativa e longitudinal, voltado a examinar a evolução da meritocracia burocrática na América Latina entre 1980 e 2022 e sua relação com o nível de democracia nos países da região. A análise combina procedimentos quantitativos e qualitativos, articulando dados de séries temporais com a interpretação contextual de casos nacionais selecionados.

Os dados quantitativos provêm do banco de dados do V-Dem, versão 14 (Coppedge et al., 2024), que oferece medidas padronizadas e comparáveis internacionalmente. Foram utilizados dois indicadores centrais. O primeiro é o índice de meritocracia (v2stcritrecadm), que mensura, de fato, em que medida as nomeações na Administração Pública se baseiam em mérito e habilidades, em vez de conexões pessoais ou políticas. A escala ordinal varia de não

meritocrático a meritocrático. As decisões de nomeação incluem contratação, demissão e promoção na Administração Pública. Importante ressaltar que a análise se refere à situação de fato na administração estatal, e não apenas ao que está previsto em lei (de jure), excluindo as Forças Armadas. O segundo é o índice de democracia eleitoral (v2x_polyarchy), que captura o grau de responsividade do governo aos cidadãos por meio de eleições livres e competitivas, inspirado no conceito de poliarquia formulado por Dahl (1971). O recorte temporal, que se estende de 1980 a 2022, foi definido tanto pela disponibilidade de dados comparáveis para todos os países latino-americanos quanto pela necessidade de abranger o período da chamada “terceira onda de democratização” (Huntington, 1991), permitindo observar ciclos de reforma e retrocesso.

A análise dos dados seguiu quatro movimentos principais. Inicialmente, calculou-se a correlação linear simples pelo método dos Mínimos Quadrados Ordinários (OLS, em inglês) entre meritocracia e democracia eleitoral para o conjunto da região entre 1980 e 2022, sem pretensão de estabelecer causalidade, já que o objetivo era mapear padrões gerais antes de considerar variáveis de controle mais complexas. Em seguida, aplicou-se uma suavização da série temporal, por meio de média móvel de cinco anos, de modo a reduzir flutuações de curto prazo e evidenciar tendências estruturais. O terceiro passo consistiu na detecção de quebras estruturais por meio do algoritmo de Bai e Perron (2003), a fim de identificar pontos de inflexão significativos nas séries temporais de meritocracia e associá-los a eventos políticos e reformas administrativas relevantes. Por fim, realizou-se a análise qualitativa contextual, na qual os resultados foram interpretados à luz de processos históricos e institucionais, com base na literatura especializada.

A exemplificação qualitativa recorreu a casos nacionais que ilustram diferentes padrões identificados na análise quantitativa, incluindo Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Esses países foram escolhidos por apresentarem variações extremas no índice de meritocracia, trajetórias institucionais distintas e diversidade geográfica, abrangendo sub-regiões como Cone Sul, América Andina, América Central e Caribe.

Como toda investigação comparativa baseada em indicadores agregados, este estudo apresenta limitações. A correlação entre democracia e meritocracia não permite inferir a direção da causalidade. A heterogeneidade institucional, socioeconômica e cultural dos países da região impõe cautela na comparação direta dos resultados. As variáveis do V-Dem são construídas a partir de avaliações de especialistas, o que pode introduzir vieses de per-

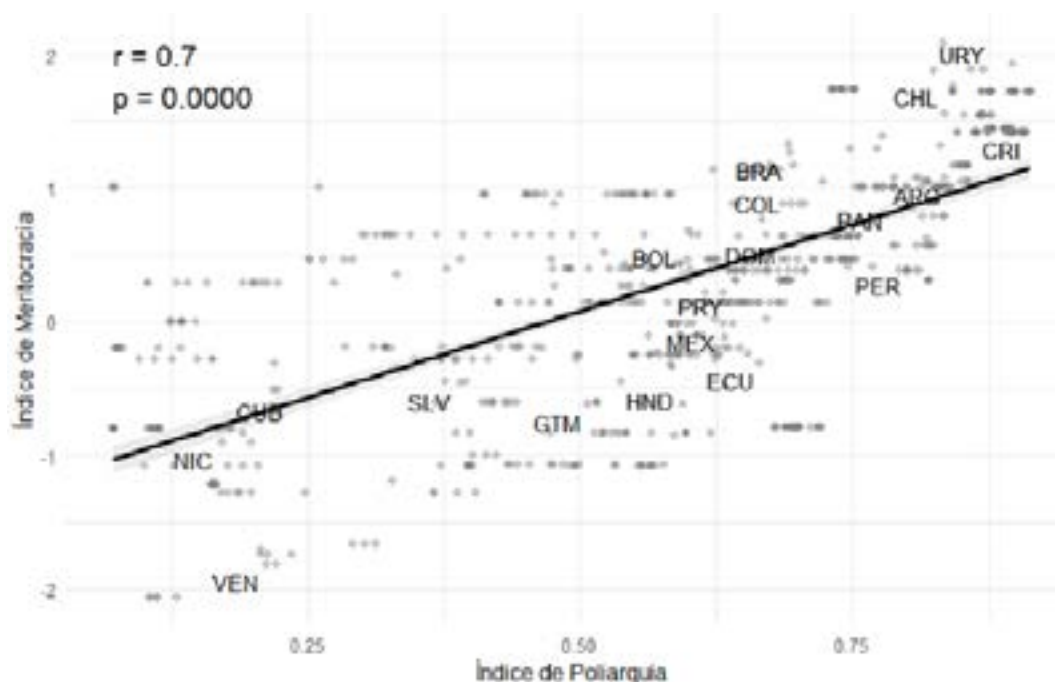
cepção. Além disso, a aplicação de médias móveis, embora útil para realçar tendências de longo prazo, suaviza variações abruptas e pode ocultar mudanças relevantes de curto prazo. Essas limitações, contudo, não comprometem a validade geral dos achados, que devem ser interpretados como padrões amplos, sujeitos a refinamentos e aprofundamentos em pesquisas futuras.

Democracia e burocracia na América Latina a partir dos dados

A partir dos dados sobre países da América Latina, entre 1980 e 2022, nossa análise corrobora com a literatura que associa a profissionalização da Administração Pública com a democracia. A análise de correlação, apresentada na Figura 1, indicou uma forte associação estatisticamente significativa entre as variáveis, denotando que países mais democráticos tendem a ter níveis mais altos de meritocracia, ou seja, burocracias mais profissionais (ou o contrário, pois não testa o que causa o que). O destaque dos países foi feito sobre a posição dos índices no ano de 2022.

Figura 1.

Correlação entre o índice de meritocracia e poliarquia na América Latina (1980-2022)



Fonte: elaboração própria a partir de Coppedge et al. (2024).

A América Latina, enquanto região, está longe de constituir um bloco homogêneo. As variações nos índices de democracia e de meritocracia burocrática entre os países são expressivas e refletem trajetórias institucionais e políticas distintas. No Cone Sul, por exemplo, encontram-se casos como Uruguai, Chile e, em certa medida, Brasil, que avançaram em reformas estruturadas do serviço civil e consolidaram carreiras burocráticas mais estáveis. Em contrapartida, na América Central — incluindo países como Guatemala, Honduras e El Salvador —, a fragmentação institucional, a elevada rotatividade administrativa e o clientelismo permanecem características marcantes. A região andina apresenta um quadro intermediário e heterogêneo, com avanços significativos em alguns países e retrocessos em outros, frequentemente associados a ciclos de instabilidade política e econômica. Essa diversidade de experiências evidencia que os padrões observados nos dados agregados precisam ser interpretados à luz de contextos nacionais específicos.

Mazucca e Munck (2020) discutem o problema dos Estados da região a partir do conceito de “armadilha das instituições de média qualidade”, referindo-se a uma combinação persistente de democracias imperfeitas e Estados com baixa e média qualidade. De acordo com os autores, problemas como a ausência de capacidade coercitiva e administrativa robusta inibem a democratização plena. Além disso, deficiências democráticas, como o clientelismo e a corrupção, dificultam o desenvolvimento da capacidade estatal. Fatores como a desigualdade extrema, economias dependentes de exportações de commodities e um populismo de base extrativista limitam o progresso institucional na região.

Autores como D’Arcy e Nistotskaya (2017), Fukuyama (2014) e Marengo (2023) têm destacado a tese do “*State first*”, na qual se defende que a ordem na construção da capacidade estatal e da democracia é crucial para o desenvolvimento político-institucional. De acordo com essa perspectiva, países da América Latina democratizaram-se nos anos de 1980 sem possuir Estados capazes. Uma implicação do argumento é que a democratização sem Estados fortes, os países latino-americanos acabaram com instituições estatais frágeis, incapazes de sustentar direitos democráticos ou de fornecer bens públicos de maneira equitativa. A difusão da competição política criou incentivos para que países como Argentina, Brasil, Colômbia e México usassem métodos clientelistas para recrutar eleitores e transformar a Administração Pública num celeiro de nomeações políticas (Fukuyama, 2014). Geddes (1994) analisou esse dilema; no entanto, sua perspectiva toma como base a premissa de que a precária institucionalização do serviço público limitaria a autonomia dos burocratas em relação aos políticos. Marengo (2023)

questiona essa perspectiva, afirmando que a autora uniformiza os processos de *state-building* latino-americanos, e que casos como Brasil e Chile revelam processos de centralização política e administrativa precoces, que antecederam a competição eleitoral, justificando sua qualidade burocrática diante dos países da região.

Um problema com essa interpretação é que ela negligencia a complexidade da interação entre democracia e construção estatal em casos de evolução simultânea, em que a democratização incentivou a reforma estatal (Mazzuca e Munck, 2020).

Como já argumentamos, uma característica institucional comum a todos os países latino-americanos é o funcionamento de sistemas políticos presidencialistas, calcados na legitimidade presidencial, seus extensos poderes legislativos e a alta capacidade de alteração do formato organizacional da Administração Pública nacional. Para Polga-Hecimovitch (2021), os sistemas presidencialistas da região estão associados à fragmentação partidária, o que exige negociações entre o presidente e sua base de apoio, envolvendo recursos de patronagem, que, como consequência, enfraquecem a profissionalização da Administração Pública. A prevalência de partidos clientelistas aumenta a resistência a reformas meritocráticas com objetivos de enfraquecer seu controle sobre o aparato burocrático. A existência de presidentes excessivamente fortes e legislativos reativos na região aumentam os desafios de retirar a Administração Pública da órbita de influência direta da política, pois geram incentivos para desconsideração de contrapesos institucionais e consolidação do Poder Executivo. O curto horizonte político dos mandatos presidenciais cria desafios para a coordenação de políticas públicas de longo prazo, aumentando a rotatividade burocrática e reduzindo as capacidades de planejamento. Por fim, a natureza plebiscitária do presidencialismo confere aos presidentes uma legitimidade direta do povo, podendo resultar em tendências populistas, com grande desconfiança da burocracia e politização da Administração Pública.

O presidencialismo, como qualquer outro sistema de governo, está sujeito às eventualidades da política. Um fator danoso para a qualidade das instituições estatais tem sido a consolidação de lideranças de cariz autocrático e populista nos governos da região. Esse estilo de governante busca controlar e subverter as instituições do Estado de direito (Norris e Inglehart, 2019). O aparelho administrativo é o alvo principal dos líderes que buscam se consolidar no poder (Chan, 2024; Muno e Briceño, 2023). Parte da lacuna do debate sobre autocratização e lideranças populistas está no entendimento de seus efeitos sobre a Administração Pública (Bauer e Becker, 2020). Líderes autoritários são retratados como capazes de mobilizar pessoal e recursos administrativos numa escala inimaginável comparados a lideranças democráticas.

Lideranças populistas, de acordo com Mudde e Kaltwasser (2017), têm sido definidas como aquelas que buscam satisfazer a vontade do “povo verdadeiro” diante de instituições que freiam ímpetus autocráticos. Ou, como na definição de Lynch e Cassimiro (2022), “uma forma de representação que recusa as instituições e os atores que se interpõem entre o povo e o representante” (p. 14-). Nesse sentido, Kyle e Meyer (2020) criaram uma base de dados sobre os populistas no poder nos últimos 30 anos a partir de três características: 1) um alto grau de retórica antielite; 2) evidência de esforços para deslegitimar a oposição política; e 3) evidência de que o líder promoveu um “culto à personalidade” ou enfatizou que somente ele poderia servir como a voz do povo¹.

Tabela 1.

Lideranças populistas no poder na América latina 1990-2022

País	Líder	Anos no poder
ARG	Carlos Menem	1989-1999
ARG	Néstor Kirchner	2003-2007
ARG	Cristina Fernández de Kirchner	2007-2015
ARG*	Javier Milei	2023-
BOL	Evo Morales	2006-2019
BRA	Fernando Collor de Mello	1990-1992
BRA	Jair Bolsonaro	2019-2022
ECU	Abdalá Bucaram	1996-1997
ECU	Lucio Gutiérrez	2003-2005
ECU	Rafael Correa	2007-2017
MEX	Andrés Manuel López Obrador	2018-2024
NIC	Daniel Ortega	2007-
PRY	Fernando Lugo	2008-2012
PER	Alberto Fujimori	1990-2000
SLV*	Nayibe Bukele	2019-
VEN	Rafael Caldera	1994-1999
VEN	Hugo Chávez	1999-2013
VEN	Nicolás Maduro	2013-2026

Fonte: elaboração e atualização própria com base em Kyle e Meyer (2020).*

¹ É importante destacar, contudo, que esta é apenas uma das possíveis formas de operacionalizar o conceito de populismo e não pretende esgotar sua complexidade. A literatura especializada oferece distintas concepções de populismo — ideacional, estratégica ou discursiva —, que podem gerar delimitações distintas do universo de análise. A escolha do indicador baseado em Kyle e Meyer (2020) deve-se à sua sistematicidade e replicabilidade empírica, o que permite explorar padrões regionais no contexto da América Latina contemporânea.

A partir da Tabela 1, percebemos que as lideranças políticas dos países latino-americanos foram recheadas por populistas, conforme a definição de populismo como ideologia (Mudde e Kaltwasser, 2017). Nos últimos 35 anos, mais da metade dos países da região experimentou lideranças populistas no poder. O incremento do processo de desmonte das políticas públicas e da democracia (Haggard e Kaufman, 2021) é um elemento constante sob essas lideranças. A erosão das normas institucionais e democráticas tem sido realizada de modo gradual, seguindo padrões bem definidos pela literatura (Levitsky e Ziblatt, 2018). É sabido que lideranças populistas iliberais impactam fortemente as políticas públicas e a administração estatal (Sá e Silva e Gomide, 2024). Na perspectiva de Huq e Ginsburg (2018), foi constatado que as salvaguardas constitucionais são fáceis de sofrerem manipulação perante líderes verdadeiramente antidemocráticos. Líderes com impulsos autoritários, que agem em conluio com o legislativo, podem desabilitar os controles institucionais de outros poderes. Populistas no poder frequentemente corroem a autonomia burocrática — entendida como a capacidade das instituições administrativas de operar de forma profissional e relativamente independente de pressões políticas — ao politizar nomeações e centralizar o controle administrativo (Chan, 2024; Peters, 2023; Simon e Moltz, 2022; Stoker, 2019). A emergência de uma terceira onda de autocratização (Alizado, 2021; Lührmann e Lindberg, 2019) e a ascensão da ultradireita na América Latina (Kaltwasser, 2023) tornam os desafios da profissionalização da burocracia ainda mais complexos.

Apesar dos avanços da democracia, ainda permanecem desafios relativos à alternância no poder e ao controle exclusivo da Administração Pública pela classe política na região. No próximo item, vamos avançar na caracterização e desenvolvimento do recrutamento meritocrático nos últimos anos na América Latina.

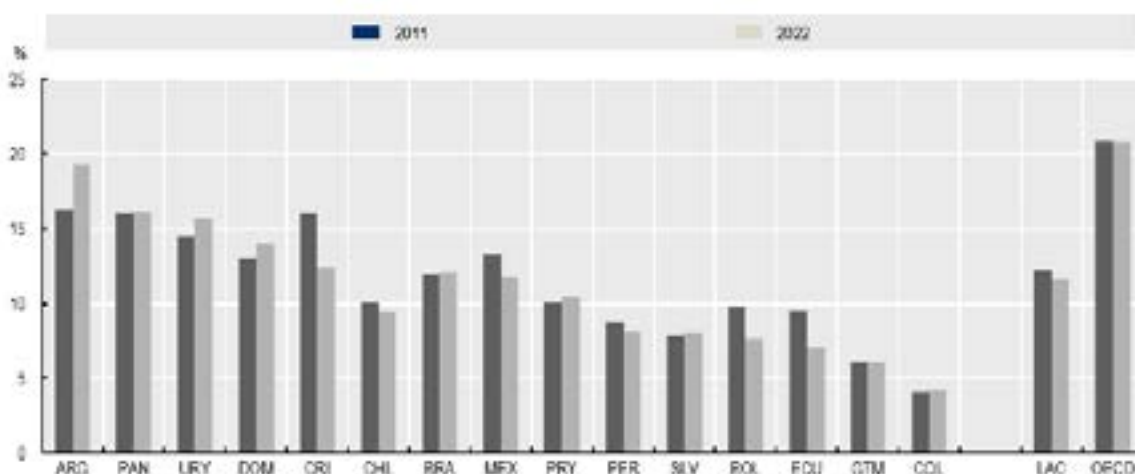
Profissionalização da burocracia latino-americana

O emprego público na região da América Latina e Caribe (LAC) ficou em 11,6% do total de empregos em 2022 (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OECD], 2024). No entanto, existem variações importantes na composição de servidores públicos entre os países da região. Em alguns países, o governo emprega a maioria dos profissionais de saúde, educadores e agentes de resposta a emergências. Em contraste, em outros países, essas funções essenciais são desempenhadas por funcionários de organizações privadas ou sem fins lucrativos. Isso destaca diferentes abordagens na prestação de serviços e na alocação da força de trabalho em resposta aos contextos socioeconômicos únicos da região e às expectativas dos cidadãos.

A Argentina teve um crescimento de 3% na sua força de trabalho pública entre 2011 e 2022, obtendo a maior taxa de crescimento entre os países da região, que tiveram um crescimento mais lento. Brasil, Colômbia e Guatemala tiveram suas porcentagens de emprego público praticamente inalteradas na última década. A análise sobre os dados de emprego público indica que os países latino-americanos e caribenhos estão abaixo da média dos países da OCDE. A Figura 2 ilustra esses dados.

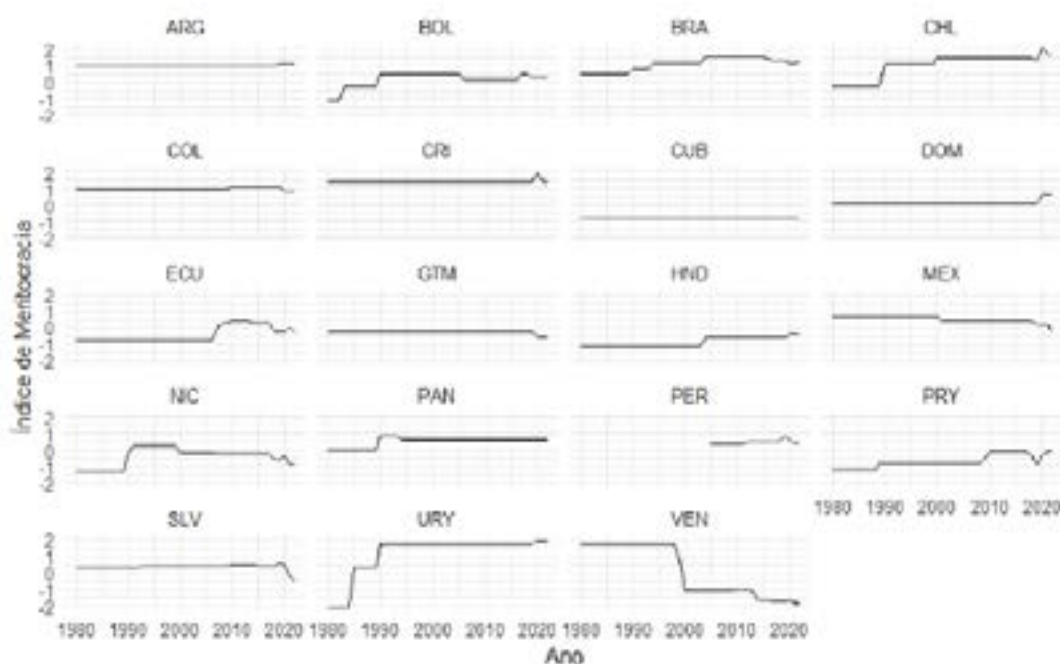
Figura 2.

Porcentagem de emprego público em relação ao total de empregos (2011-2022)



Fonte: OECD (2024).

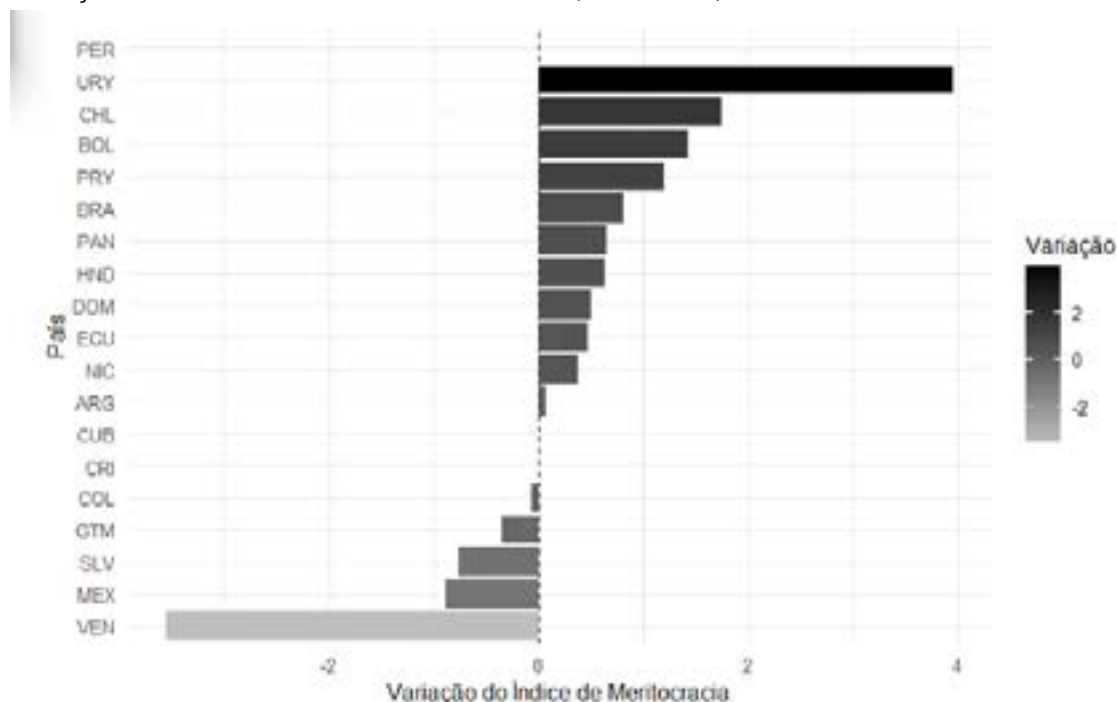
A classificação de emprego público nem sempre significa que a seleção desses servidores foi feita com base em critérios meritocráticos. Para analisarmos as características da profissionalização das administrações públicas latino-americanas, vamos recorrer a um novo conjunto de dados compilado pelo V-Dem (Coppedge et al., 2024) acerca do critério utilizado para o recrutamento dos servidores públicos. Esses dados são resultado de surveys com especialistas nacionais, cobrindo um amplo espectro temporal e possibilitando análises sobre a evolução da profissionalização da Administração Pública para os países da América Latina.

Figura 3.*Evolução da meritocracia na América Latina por país (1980-2022)**Fonte: elaboração própria com base em Coppedge et al. (2024).*

Observamos na Figura 3 uma leve subida no índice de recrutamento meritocrático a partir da década de 1990 e a sua relativa estabilidade durante as décadas seguintes para a maioria dos países da região (esses dados serão detalhados na seção “Desafios para a consolidação da meritocracia burocrática na América Latina”). É possível formular a hipótese de que o processo de democratização, iniciado na década de 1980, tenha contribuído para o aumento da profissionalização das burocracias latino-americanas nos anos vindouros.

Em consonância com esses dados, Gomide (2021), em uma análise comparativa entre países da América Latina e da Ásia, destaca que a institucionalização de sistemas partidários, combinada com competição eleitoral, desempenharam um papel fundamental na promoção de burocracias mais profissionalizadas. No entanto, argumenta que essas condições por si só não garantem a existência de uma burocracia “weberiana”, isto é, baseada em mérito, racionalidade e imparcialidade. Apesar de avanços institucionais no serviço público, a coexistência de patronagem e nomeações políticas para cargos públicos limitam o progresso rumo a uma administração dotada de *ethos* burocrático, vocacionada e motivada para o serviço público (du Gay, 2020; Perry e Wise, 1990).

A aparente estabilidade meritocrática na região esconde variações importantes entre os países. Pesquisas do Banco Interamericano de Desenvolvimento e outros autores revelam que o Chile, por exemplo, é frequentemente destacado como um caso de sucesso relativo, em que as reformas introduzidas nas últimas décadas, como o *Sistema de Alta Dirección Pública*, ajudaram a reduzir o clientelismo e a aumentar a eficiência administrativa (Araya, 2016; Cortázar et al., 2016). O Brasil também tem uma burocracia federal profissionalizada, quando comparada aos demais países da região, buscando reduzir a politização dos cargos de gestão e o recrutamento de gestores sêniores no interior das carreiras estruturadas (Cortázar et al., 2014). O Uruguai tem o serviço público mais profissionalizado e estável do que a média da América Latina, com fortes garantias institucionais para seus funcionários. Em 2016, 58,9% dos servidores tinham estabilidade e estavam inseridos em carreiras estruturadas (Ramos et al., 2021). Apesar da proteção aos servidores, há grande fragmentação institucional, com mais de 40 diferentes estatutos administrativos, variando entre ministérios e empresas públicas. O Paraguai também apresentou uma melhora significativa em seu nível de meritocracia. Segundo Adorno (2013), a partir da Constituição de 1992, o país iniciou um processo de reforma do Estado, estabelecendo limitações para a atuação da Administração Pública e criando possibilidade de questionamento de suas ações por parte dos cidadãos. No entanto, ainda há sobreposição de funções entre diferentes órgãos estatais na garantia da imparcialidade administrativa do Estado paraguaio. A Costa Rica conta com uma diversidade de regimes que regulamentam a vida de seus servidores públicos. Apesar disso, todos eles compartilham os mesmos princípios que guiam o estatuto do serviço público, tal como o princípio do mérito na seleção e promoção de servidores, a estabilidade para o desempenho das funções. A Costa Rica é uma das democracias mais estáveis na região e, desde a década de 1970, conta com regulamentos para o serviço público (Pallavicini, 2021).

Figura 4.*Variação da meritocracia na América Latina (1980-2022)**Fonte: elaboração própria com base em Coppedge et al. (2024)*

As Figuras 3 e 4 apresentam a variação do recrutamento meritocrático entre os anos de 1980 e 2022. Podemos observar que a maioria dos países da região teve avanços significativos na profissionalização de seu serviço público. Uruguai, Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil foram os países com maior variação positiva no índice. Ao passo que Colômbia, Guatemala, El Salvador, México e Venezuela foram países com variação negativa, o que indica que esses países atualmente utilizam outros mecanismos de recrutamento de servidores fora de critérios meritocráticos. Tal variação com base nos dados do V-Dem encontra semelhança com pesquisa recente conduzida pelo BID (Naranjo Bautista et al., 2025), a qual demonstra alguns progressos desde os anos 2000, especialmente com a institucionalização de concursos e reformas de gestão em alguns países da região.

Com uma burocracia pouco profissional e com fortes traços patrimonialistas, López Obrador (2018-2024), a última liderança populista mexicana, fechou instituições econômicas, educacionais, transportes, relações exteriores e jurídicas (Laguna e Arévalo, 2021), ao mesmo tempo que perseguia o objetivo de criar uma estrutura administrativa paralela para o Estado

mexicano. Cargos como os “*servidores de la nación*” ou os “*súperdelegados del bienestar*” foram criados para coordenar a interação de secretarias federais com governos subnacionais. Para Laguna e Arévalo (2021), os cargos de súperdelegados foram convertidos rapidamente em figuras políticas com propósitos eleitorais mais do que gestão pública.

Oliveros (2016) investigou a influência da distribuição de empregos como patronagem sobre a prestação de favores políticos na Administração Pública argentina. Combinando análise de dados e experimentos de survey, a autora concluiu que a patronagem não apenas influencia a contratação de servidores, mas também molda a forma como a Administração Pública opera no dia a dia. A pesquisa revelou que funcionários que apoiam o governo vigente prestam mais favores do que os não apoiadores. Tais favores são realizados por servidores públicos durante o horário de trabalho e não exigem investimentos diretos dos partidos políticos. Segundo Oliveros (2016), esse processo compromete a imparcialidade e a universalidade do Estado, favorecendo atores com conexões políticas ao invés de atender critérios impessoais e meritocráticos. Ainda sobre o caso argentino, Iacoviello e Llano (2017) analisaram como a centralização do poder presidencial entre 2003 e 2015 influenciou o uso crescente de nomeações políticas e contratações flexíveis, minando a institucionalização de uma burocracia profissional baseada no mérito. Segundo as autoras, o número de contratos temporários cresceu 260% entre 2004 e 2014, representando 57% do total de funcionários públicos em 2014. Essa política aumentou o tamanho do Estado e os gastos com pessoal, mas sem necessariamente melhorar a eficiência administrativa.

Com foco no caso peruano, Cornell e Grimes (2022) investigam como burocratas e a sociedade civil desempenham papéis importantes na prática de relações clientelistas em contextos nos quais os partidos políticos são fracos. O estudo argumenta que, na falta de um sistema partidário forte, os burocratas podem atuar como intermediários políticos (*brokers*), usando suas redes e seu poder discricionário sobre recursos públicos para facilitar trocas entre atores. A perspectiva analítica das autoras desafia a visão tradicional de que partidos políticos são os únicos organizadores do clientelismo, apontando que servidores públicos, em contato com organizações da sociedade civil, também podem desempenhar tal papel.

De acordo com Sanabria-Pulido e Leyva (2023), a Constituição colombiana de 1991 estabeleceu o princípio meritocrático como critério de entrada no serviço público. A regulamentação dos artigos constitucionais foi realizada por legislação apenas em 2004, que estabeleceu as bases normativas do modelo de gestão pública. Apesar dos avanços na seleção

meritocrática de servidores públicos para o Estado colombiano e de sua admissão na OCDE em 2018, devido aos avanços na modernização da Administração Pública, o país ainda esbarra em barreiras históricas de tensionamento entre a legislação e a realidade local, convivendo com a patronagem e o clientelismo (Whittingham, 2021). A profusão de contratos temporários em consonância com a redução de cargos estáveis na burocracia do Estado, indicam desafios da profissionalização da Administração Pública.

O caso venezuelano talvez seja o revés mais dramático no índice de meritocracia. Durante o início da década de 1990, a Venezuela teve uma das burocracias mais profissionais da América Latina, de acordo com os dados do V-Dem, com bons índices de recrutamento meritocrático. Mas, a partir do final da mesma década, esse quadro foi revertido com a chegada de populistas ao poder, que utilizaram estratégias de desmantelamento da Administração Pública existente e sua substituição por servidores leais ao regime como parte do processo de autocratização (Muno e Briceño, 2023)².

Diante de um quadro geral, a América Latina enquanto região teve uma melhora em seus índices de meritocracia e profissionalização da Administração Pública. Vimos, nesta seção, alguns casos que exemplificam os dados que apresentamos. No próximo item, vamos discutir o ciclo de reformas administrativas e seus impactos sobre a qualidade da burocracia pública na região.

Reformas administrativas e capacidade burocrática na América Latina

A burocracia pública na América Latina tem desempenhado um papel crucial na promoção do desenvolvimento e na consolidação da democracia, apesar de enfrentar desafios estruturais ao longo do tempo (Bresser-Pereira, 2004). Reformas administrativas realizadas na região ao longo das últimas décadas tiveram como objetivo fortalecer a capacidade do serviço público de entregar resultados de forma eficaz.

A transformação institucional vivida pelos países da América Latina a partir da década de 1980 buscou contornar a excessiva centralização estatal herdada dos regimes autoritários, reduzindo a presença estatal em algumas áreas econômicas e focando na oferta de ser-

² Embora o período desta análise seja até 2022, é importante mencionar que os acontecimentos dramáticos do início de 2026 sobre a autonomia e soberania da Venezuela reafirmam a importância de se discutir uma burocracia capaz para os países latino-americanos.

viços essenciais como saúde, educação e seguridade social. De acordo com Lora (2007), as reformas das instituições políticas e da organização do Estado buscaram fortalecer a legitimidade democrática, aumentar a independência do Poder Judiciário e descentralizar a Administração Pública.

Segundo Falleti (2010), o processo de descentralização foi uma das reformas mais significativas na América Latina nas últimas décadas, especialmente no contexto da transição do modelo desenvolvimentista para um modelo de livre mercado. Para a autora, a descentralização ocorreu num ciclo que envolveu reformas políticas, fiscais e administrativas. Enquanto alguns países implementaram reformas descentralizadoras para fortalecer a democracia e a participação cidadã — como os casos de Brasil e Colômbia —, outros usaram essas reformas como ferramentas para manter o controle político ou transferir responsabilidade aos governos subnacionais sem os recursos adequados, como os casos de Argentina e México. A sequência do processo de descentralização e a influência do ambiente político-institucional herdado levaram os países a diferentes cenários, ao passo que tais reformas ampliaram o clientelismo e o aumento das desigualdades regionais em alguns casos e em outros proporcionaram mais eficiência e democracia na gestão pública.

O Brasil, por exemplo, embora tenha passado por importantes reformas administrativas a partir dos anos 1990, ainda enfrenta o desafio de conciliar uma burocracia profissional e republicana, sobretudo nos governos subnacionais (estados e municípios). As reformas realizadas depois da redemocratização, como o fortalecimento das carreiras públicas por meio de concursos na esfera federal, tiveram algum sucesso em profissionalizar a burocracia em nível federal. No entanto, as práticas de patronagem e clientelismo continuam prevalentes, especialmente em estados e municípios, onde o controle político sobre a Administração Pública é mais acentuado (Bresser-Pereira, 2004; Gomide, 2021).

A filosofia subjacente às reformas de estilo *New Public Management* (NPM) era reduzir o papel do Estado na economia, com foco em privatizações, liberalização e regulamentação de setores e econômicos, assim como a redução dos gastos públicos. No campo da administração pública, essas reformas promoveram a adoção de princípios de gestão privada, como a desconcentração, a terceirização de serviços e a introdução de mecanismos de mercado na prestação de serviços públicos (Lora, 2007; World Bank, 1997). O objetivo era tornar o Estado mais eficiente e flexível.

Embora as reformas da NPM tenham levado a uma modernização administrativa em alguns aspectos, seu impacto sobre a capacidade burocrática dos Estados foi ambíguo. Em muitos casos, a redução do papel do Estado levou a uma deterioração das capacidades administrativas, especialmente em áreas críticas como a saúde, educação e infraestrutura. O Chile, por exemplo, adotou reformas administrativas e conseguiu manter um certo grau de estabilidade política e institucional que permitiu que as reformas fossem acompanhadas de uma profissionalização do serviço público, especialmente em níveis superiores (Cortázar et al., 2014). No entanto, mesmo no Chile, as reformas não foram isentas de controvérsias e problemas, como a falta de coordenação entre diferentes agências e a dependência excessiva de mecanismos de mercado.

Além disso, países como Argentina e México enfrentaram maiores dificuldades em implementar reformas eficazes, devido à resistência política interna e à fragilidade de suas instituições públicas. Na Argentina, a privatização de serviços públicos e a terceirização de funções administrativas resultaram em uma perda de capacidade estatal em várias áreas, uma vez que o Estado foi progressivamente enfraquecido e desmantelado em setores estratégicos. As tentativas de criar uma Administração Pública mais meritocrática falharam em grande parte devido à persistência da patronagem política, especialmente em níveis subnacionais (Zuñanich e Iacoviello, 2010).

No entanto, um dos maiores desafios para a implementação de reformas burocráticas na América Latina são os pontos de veto institucionais, isto é, arenas de decisão e instâncias políticas capazes de bloquear ou atrasar mudanças que reduzam o poder dos grupos estabelecidos (Geddes, 1994). Na prática, esses pontos de veto são frequentemente ocupados por elites políticas extrativas e grupos de interesse predatórios que se beneficiam do controle sobre nomeações e recursos públicos. Como a patronagem e o clientelismo funcionam como instrumentos eficazes de preservação do poder, tais atores têm fortes incentivos para resistir a iniciativas de profissionalização e meritocracia na Administração Pública.

No Brasil, por exemplo, a patronagem de cargos públicos é um dos recursos no interior da caixa de ferramentas do presidencialismo de coalizão para a manutenção de maiorias parlamentares (Bersht et al., 2022). Conforme observado por Schuster (2016), a presença de sistemas partidários fragmentados e polarizados torna difícil a cooperação entre partidos para sustentar reformas meritocráticas, uma vez que cada partido prefere manter o controle sobre a Administração Pública por meio da patronagem.

No México, Grindle (2012) observa que, embora tenha havido tentativas de reformar o serviço público e introduzir um sistema de mérito no início dos anos 2000, essas reformas enfrentaram uma forte resistência de elites políticas e burocráticas, que continuaram a utilizar o serviço público como uma ferramenta para a consolidação do poder político. O caso colombiano também indica que a Administração Pública é altamente politizada, com os partidos utilizando nomeações burocráticas como um instrumento de patronagem. Apesar dos avanços das reformas administrativas incrementais no país, a resistência de partidos políticos interessados na manutenção de redes de patronagem limita sua implementação (Sanabria-Pulido e Leyva, 2023).

As reformas administrativas na América Latina configuram um processo contínuo, caracterizado por avanços e retrocessos. O legado das reformas neoliberais persiste como obstáculo central à construção de burocracias meritocráticas robustas, mantendo a fragmentação institucional e a presença de práticas de patronagem e clientelismo. Embora alguns países, como Brasil e Chile, tenham obtido progressos na profissionalização do serviço público, outros, como Argentina e México, continuam a enfrentar barreiras significativas. Isso fica evidenciado pela análise a seguir.

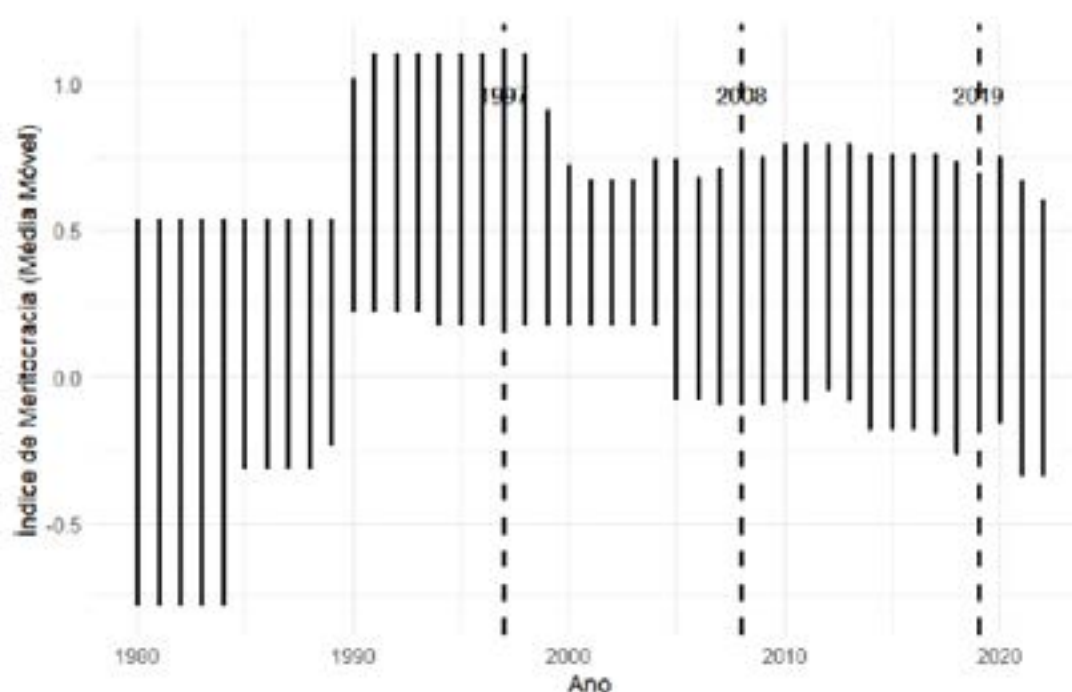
Desafios para a consolidação da meritocracia burocrática na América Latina: evidências empíricas

Observamos que as reformas administrativas na América Latina oscilaram entre avanços e retrocessos, produzindo efeitos diferenciados segundo o contexto político-institucional de cada país. Diante desse panorama histórico e comparativo, torna-se necessário examinar em que medida essas transformações se refletiram, ao longo do tempo, na evolução da profissionalização burocrática na região. No sentido de operacionalizar tais evidências, recorreremos a uma análise empírica da trajetória do índice de meritocracia entre 1980 e 2022, identificando suas quebras estruturais e os momentos críticos associados a reformas e mudanças políticas.

Para isso, calculamos uma média móvel, substituindo cada observação pela média de cinco valores consecutivos, garantindo que as flutuações de curto prazo fossem suavizadas. Para a detecção dos pontos de ruptura estrutural na série temporal de meritocracia, aplicamos o algoritmo de detecção de *breakpoints*³ (Bai e Perron, 2003). Essa análise nos ajuda a identificar momentos históricos em que houve alterações significativas do índice de meritocracia, como, por exemplo, a implementação de reformas administrativas ou mudanças políticas na região.

Figura 5.

Quebras estruturais da meritocracia na América Latina (1980-2022)



Fonte: elaboração própria com base em Coppedge et al. (2024).

³ Para identificar mudanças na trajetória da meritocracia burocrática na América Latina, aplicou-se o algoritmo de Bai e Perron (2003), por meio da função *breakpoints* pacote {strucchange} no R. A série anual do índice *v2stcritrecadm* foi suavizada com uma média móvel centrada em cinco anos — usando a função *rollmean* do pacote {zoo} —, o que permitiu destacar tendências de longo prazo no padrão de meritocracia burocrática em cada país da região. Em seguida, estimou-se um modelo com apenas um intercepto (*meritocracia_smooth* ~ 1) para detectar quebras na média da série. O número ótimo de quebras foi determinado pelo Critério Bayesiano de Informação, uma medida estatística que compara diferentes modelos penalizando o excesso de parâmetros, de modo a equilibrar ajuste e parcimônia. Por fim, os pontos de quebra identificados foram representados graficamente, indicando momentos de mudança significativa no padrão da meritocracia ao longo do tempo.

De acordo com Figura 5, a trajetória da profissionalização burocrática na América Latina apresenta três quebras estruturais significativas, identificadas nos anos de 1997, 2008 e 2019. A partir do final da década de 1980, percebemos uma mudança abrupta no padrão meritocrático na região, com vários países da região adotando constituições democráticas. A progressão meritocrática segue ininterrupta até o ano de 1997, quando ocorreu uma quebra estrutural no padrão evolutivo da meritocracia. O período foi marcado pela consolidação das reformas neoliberais na América Latina. Durante os anos 1990, muitos países adotaram políticas de NPM, promovendo a descentralização administrativa, a terceirização de serviços públicos e a privatização de empresas estatais. Essas reformas foram motivadas por crises fiscais e por pressões de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI (World Bank, 1997). No entanto, enquanto o discurso reformista enfatizava a busca por eficiência e profissionalização da burocracia, a implementação das medidas resultou em um aumento da instabilidade do serviço público. A adoção de contratos temporários e a politização das nomeações enfraqueceram o modelo de serviço público baseado no mérito, o que resultou em uma inflexão negativa no índice de meritocracia (Ramírez-Brouchoud, 2009).

A segunda quebra estrutural ocorreu em 2008, período que coincide com o retorno de governos progressistas em diversos países latino-americanos — a “maré rosa” — e com a crise financeira global (Bresser-Pereira et al., 2009; Lievesley e Ludlam, 2009). Durante esse período, houve uma revalorização do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, resultando em novos investimentos em serviços públicos e reestruturações da administração estatal para a implementação de políticas sociais e de infraestrutura (Cornia, 2014; Ocampo, 2009).

A última quebra estrutural, identificada em 2019, marca um novo ponto de inflexão na meritocracia burocrática, coincidindo com a ascensão de governos de direita e centro-direita na região e com um novo ciclo de austeridade fiscal (Polga-Hecimovich, 2021). Movimentos políticos que defendem a redução do aparato estatal impulsionaram cortes no funcionalismo público e medidas de flexibilização da contratação, resultando em leve redução no índice de meritocracia das burocracias na região. Pesa sobre a profissionalização da burocracia a pandemia de covid-19, pois muitos governos recorreram a contratações emergenciais e temporárias para fortalecer o combate à doença. Esse processo pode ter impactado negativamente o índice a partir de 2020.

As reformas administrativas na América Latina têm sido um processo contínuo e desafiador, especialmente à luz do legado das reformas neoliberais e das práticas de patronagem e clientelismo profundamente enraizadas. Embora algumas reformas tenham conseguido melhorar a capacidade do Estado em países como Chile e Brasil, outros, como Argentina e México, continuam a enfrentar barreiras significativas à profissionalização de suas burocracias. Superar esses desafios exigirá abordagens coordenadas, vontade política e apoio social — condições difíceis em sociedades polarizadas e desiguais.

Conclusão

A trajetória da burocracia na América Latina entre as décadas de 1980 e 2020 revela um processo repleto de avanços e retrocessos, profundamente condicionado por heranças históricas, estruturas institucionais incompletas, modelos econômicos dependentes e ciclos políticos instáveis (Acemoglu e Robinson, 2012; Leiva, 2008; Mazzuca e Munck, 2020; Naranjo Bautista et al., 2025). Embora a redemocratização iniciada nos anos 1980 tenha impulsionado reformas voltadas à profissionalização do serviço público, os dados analisados indicam que a construção de burocracias meritocráticas na região foi desigual e intermitente, sujeita a rupturas estruturais associadas à adoção de reformas neoliberais, ao avanço de lideranças populistas e à captura do Estado por interesses privados (Fukuyama, 2014; Grindle, 2012).

A evidência empírica apresentada, baseada em dados do V-Dem (Coppedge et al., 2024), corrobora a literatura que associa níveis mais altos de meritocracia ao fortalecimento democrático (Dahlström e Lapuente, 2017; Yesilkagit et al., 2024). No entanto, a persistência de práticas clientelistas e patrimonialistas, a politização das nomeações e a resistência de elites políticas a reformas estruturais continuam a minar a construção de uma Administração Pública republicana, imparcial e eficiente (Bresser-Pereira, 2004; Iacoviello e Llano, 2017; Oliveros, 2016;). A análise dos casos nacionais revela que, embora países como Uruguai, Chile e, em certa medida, Brasil tenham feito avanços importantes, outros, como México, Colômbia e Argentina, enfrentam sérios desafios à institucionalização de sistemas burocráticos profissionais e baseados no mérito.

A profissionalização do serviço público não é apenas uma questão técnica ou administrativa: trata-se de uma dimensão essencial da qualidade democrática e da própria capacidade estatal (Carpenter, 2025, Evans, 1995). Em um contexto de polarização, desconfiança

institucional e avanço de lideranças autoritárias de extrema direita, o fortalecimento das burocracias se torna ainda mais urgente como barreira institucional à erosão democrática e como alicerce para a implementação de políticas públicas redistributivas e equitativas (Bauer e Becker, 2020; Levitsky e Ziblatt, 2018; Sá e Silva e Gomide, 2024). Sem o avanço da profissionalização do serviço público, a região corre o risco de ficar presa à armadilha das instituições de média qualidade, cujo funcionamento deficitário mina a democracia (Mazzuca e Munck, 2020).

Consolidar uma burocracia profissional meritocrática na América Latina exige mais do que reformas legais ou modernizações administrativas pontuais. Requer um compromisso político de longo prazo, sustentado por pactos democráticos amplos, que protejam o serviço público das flutuações políticas e assegurem sua autonomia e integridade. É na construção dessa infraestrutura estatal sólida, enraizada na impessoalidade e na competência técnica, que reside a possibilidade de uma democracia mais resiliente, inclusiva e responsiva às necessidades das sociedades latino-americanas.

Referências

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A., (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. Crown Business.
- Adorno, A. M. P. (2013). Una relación complicada: El Paraguay frente a la administración del Estado. *Revista Digital de Derecho de Administrativo*, (9). <https://ssrn.com/abstract=2307187>
- Araya, J. P. (2016). Influencia burocrática en la formulación de políticas públicas: el caso del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. *Política*, 54(2), 277-298.
- Bai, J., & Perron, P. (2003). Computation and analysis of multiple structural change models. *Journal of applied econometrics*, 18(1), 1-22. <https://doi.org/10.1002/jae.659>
- Bauer, M. W., & Becker, S. (2020). Democratic backsliding, populism, and public administration. *Perspectives on public management and governance*, 3(1), 19-31. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz026>
- Bersch, K., Lopez, F., & Taylor, M. M. (2023). Patronage and presidential coalition formation. *Political Research Quarterly*, 76(2), 508-523. <https://doi.org/10.1177/10659129221100830>
- Boräng, F., Cornell, A., Grimes, M., & Schuster, C. (2018). Cooking the books: Bureaucratic politicization and policy knowledge. *Governance*, 31(1), 7-26. <https://doi.org/10.1111/gove.12283>

- Bresser-Pereira, L. C. (2004). *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*. Oxford University Press.
- Bresser-Pereira, L. C. (2009). A crise financeira de 2008. *Brazilian Journal of Political Economy*, 29(1), 133-149. <https://centrodeeconomiapolitica.org/repos/index.php/journal/article/view/474>
- Carpenter, D. (2025). Toward a theory of office: Authority, separability, ministry, accountability: The John Gaus award lecture 2023. *Political Science & Politics*, 1-13. <https://doi.org/10.1017/S1049096525000149>
- Chan, K. N. (2024). Public administration in authoritarian regimes: Propositions for comparative research. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 1-23. <https://doi.org/10.1080/23276665.2024.2306554>
- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (69), 5-40. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n69.a140>
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D., Angiolillo, F., Bernhard, M., Borella, C., Cornell, A., Fish, M. S., Fox, L., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Glynn, A., Good God, A., Grahn, S., Hicken, A., Kinzelbach, K., ... Ziblatt, D. (2024). *V-Dem codebook v14*. Varieties of Democracy (V-Dem) Project. <https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/country-year-v-dem-fullothers-v14/>
- Cornell, A., & Grimes, M. (2023). Brokering Bureaucrats: How bureaucrats and civil society facilitate clientelism where parties are weak. *Comparative Political Studies*, 56(6), 788-823. <https://doi.org/10.1177/00104140221115171>
- Cornell, A., Knutsen, C. H., & Teorell, J. (2020). Bureaucracy and growth. *Comparative Political Studies*, 53(14), 2246-2282. <https://doi.org/10.1177/0010414020912262>
- Cornia, G. A. (Ed.). (2014). *Falling inequality in Latin America: Policy changes and lessons*. Oxford University Press.
- Cortázar, J. C., Fuenzalida, J., & Lafuente, M. (2016). *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: mejor desempeño del Estado*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nota Técnica IDB-TN-1054.
- Cortázar, J. C., Lafuente, M., & Sanginés, M. (Eds.). (2014). *Serving citizens: A decade of civil service reforms in Latin America (2004-2013)*. Inter-American Development Bank.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale University Press.

- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.
- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2021). *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press.
- D'Arcy, M., & Nistotskaya, M. (2017). State first, then democracy: Using cadastral records to explain governmental performance in public goods provision. *Governance*, 30(2), 193-209. <https://doi.org/10.1111/gove.12206>
- Diamond, L., Linz, J., & Lipset, S. M. (Eds.) (1989). *Democracy in Developing Countries: Volume 4, Latin America*. Lynne Renner Publishers.
- du Gay, P. (2020). The Bureaucratic Vocation: State/Office/Ethics. *New Formations*, 100(Summer), 77-96. <https://doi.org/10.3898/neWF:100-101.06.2020>
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. Farrar, Straus and Giroux.
- Fukuyama, F. (2024). In defense of the deep state. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 46(1), 1-12. <https://doi.org/10.1080/23276665.2023.2249142>
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. University of California Press.
- Gomide, A. de A. (2021). Democracy and bureaucracy in newly industrialized countries: A systematic comparison between Latin America and East Asia. *Governance*, 35(1) 83-102. <https://doi.org/10.1111/gove.12572>
- Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.
- Haggard, S., & Kaufman, R. (2021). *Backsliding: Democratic regress in the contemporary world*. Cambridge University Press.
- Huntington, S. P. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.

- Huq, A., & Ginsburg, T. (2018). *How to save a constitutional democracy*. University of Chicago Press.
- Iacoviello, M., & Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y debates*, (33), 91-105. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853984X2017000100004&lng=es&tlng=es
- Kaltwasser, C. R. (2024). El ascenso de la ultraderecha en América Latina: inesperado, rápido y duradero. *LASA FORUM*, 54(4), 9-15. <https://forum.lasaweb.org/files/vol54-issue4/dossier-2.pdf>
- Kyle, J., & Meyer, B. (2020). *High tide? Populism in power, 1990-2020*. Tony Blair Institute for Global Change. <https://institute.global/insights/politics-and-governance/high-tide-populism-power-1990-2020>
- Laguna, M. I. D., & Arévalo, M. R. A. (2021). Populismo, retrocesos democráticos y administraciones públicas: la experiencia de México durante la primera mitad del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Estado, gobierno, gestión pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, (36), 135-186. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8247333>
- Larraburu, C. R. (2019). The politics of bureaucracy: A view from Latin America. *The British Journal of Politics and International Relations*, 21(3), 513-521. <https://doi.org/10.1177/1369148119844498>
- Leiva, F. I. (2008). *Latin American Neostructuralism: The Contradictions of Post-Neoliberal Development*. University of Minnesota Press.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown Publishing Group.
- Lewis, D. E. (2007). Testing Pendleton's premise: Do political appointees make worse bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4), 1073-1088. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00608.x>
- Lievesley, G., & Ludlam, S. (2009). *Reclaiming Latin America: experiments in radical social democracy*. Zeb Books.
- Lora, E. (2007). *The State of State Reform in Latin America*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6575-5>
- Lührmann, A., & Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095-1113. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>
- Lynch, C., & Cassimiro, P. H. (2022). *O populismo reacionário: ascensão e legado do bolsonarismo*. Editora Contracorrente.
- Marenco, A. (2023). *Políticos versus burocratas: reformas administrativas em perspectiva comparada*. Editora FGV.

- Mazucca, S. L., & Munck, G. L. (2020). *A middle-quality institutional trap: Democracy and state capacity in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108878449>
- McDonnell, E. M. (2020). *Patchwork leviathan: Pockets of bureaucratic effectiveness in developing states*. Princeton University Press.
- Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Muno, W., & Briceño, H. (2023). Autocratization and public administration: the revolutionary-populist regime in Venezuela in comparative perspective. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 45(1), 73-92. <https://doi.org/10.1080/23276665.2022.2148262>
- Naranjo Bautista, S., Mosqueira, E., & Lafuente, M. (Ed.) (2025). *Better Governments for Better Lives: Strengthening State Capacities for Strategic, Meritocratic, and Inclusive Management of the Civil Service in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. <https://doi.org/10.18235/0013424>
- Nistotskaya, M. (2025). The future of bureaucratic merit. Em G. Bouckaert, A. Hondeghe, T. Steen, & S. V. Walle (Eds.), *Futures for the public sector* (pp. 289-307). Leuven University Press. <https://doi.org/10.11116/9789461666246>
- Norris, P., & Inglehart, R. (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge University Press.
- Ocampo, J. A. (2009). Latin America and the global financial crisis. *Cambridge Journal of Economics*, 33(4), 703-724. <https://doi.org/10.1093/cje/bep030>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2024). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4abdba-16-en> <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-government-at-a-glance-database.html>
- Oliveros, V. (2016). Making it personal: Clientelism, favours, and the personalization of public administration in Argentina. *Comparative politics*, 48(3), 373-391. <https://doi.org/10.5129/001041516818254437>
- Oliveira, E., Abner, G., Lee, S., Suzuki, K., Hur, H., & Perry, J. L. (2024). What does the evidence tell us about merit principles and government performance? *Public Administration*, 102(2), 668-690. <https://doi.org/10.1111/padm.12945>
- Pallavicini, V. (2021). Costa Rican Public Administration: Neo-Weberian State, Fragmentation, and Dilemmas. Em G. Peters, C. A. Tercedor, & C. Ramos (Eds.), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America* (pp. 147-175). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201019>

- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373. <https://doi.org/10.2307/976618>
- Peters, B. G. (2023). Public administration in authoritarian regimes. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 45(1), 7-15. <https://doi.org/10.1080/23276665.2023.2169820>
- Polga-Hecimovich, J. (2021). The Bureaucratic Perils of Presidentialism: Political Impediments to Good Governance in Latin America. *Korean Journal of Policy Studies*, 36(4), 1-14. <https://doi.org/10.52372/kjps36401>
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Ramírez-Brouchoud, M. F. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, (34), 115-141. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012151672009000100006&lng=en&tlng=es
- Ramos, C., Milanese, A., & Ibarra, D. G. (2021). Public administration in Uruguay: Modernization in slow motion. Em G. Peters, C. A. Tercedor, & C. Ramos (Eds), *The Emerald handbook of public administration in Latin America* (pp. 229-258). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201019>
- Sá e Silva, F., & Gomide, A. A. (2024). The policy process in democratic backsliding: A proposed framework of analysis. Em F. Sá e Silva, & A. Gomide (Orgs.), *Public policy in democratic backsliding: How illiberal populists engage with the policy process* (pp. 1-36). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-65707-8_1
- Sanabria-Pulido, P., & Leyva, S. (2023). A patchwork quilt of public administration models without early weberianism? Public management reforms in Colombia since the 1980s. *Public Management Review*, 25(10), 1926-1937. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2054227>
- Schuster, C. (2016). What causes patronage reform? It Depends on the type of civil service reform. *Public Administration*, 94(4), 1094-1104. <https://doi.org/10.1111/padm.12280>
- Simon, C. A., & Moltz, M. C. (2022). Confidence in merit-based public administration in the context of right-wing authoritarian populism. *Administration & Society*, 54(6), 995-1018. <https://doi.org/10.1177/00953997211045609>
- Stoker, G. (2019). Can the governance paradigm survive the rise of populism? *Policy & Politics*, 47(1), 3-18. <https://doi.org/10.1332/030557318X15333033030897>

- Whittingham, M. V. (2021). Colombia: Public Administration in the midst of uncertainty. Em G. Peters, C. A. Tercedor, & C. Ramos, C. (Eds.), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America* (pp. 147-175). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201019>
- World Bank. (1997). *World development report 1997: The state in a changing world*. Oxford University Press.
- Yesilkagit, K., Bauer, M. B., Peters, G., & Pierre, J. (2024). The guardian state: Strengthening the public service against democratic backsliding. *Public Administration Review*, 84(3), 414-425 <https://doi.org/10.1111/puar.13808>
- Zuñanic, L., & Iacoviello, M. (2010). La burocracia en américa latina. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (58-59), 9-42. <https://ojs.icap.ac.cr/index.php/RCAP/article/view/252>

Sobre os autores

Raphael Amorim Machado

Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas. Atualmente, é professor de graduação e do mestrado em Administração Pública e Governo na Escola de Políticas Públicas, Governo e Empresas da Fundação Getúlio Vargas, em Brasília. Atua nos seguintes temas de pesquisa: capacidade estatal, governança de projetos de infraestrutura econômica e atuação da burocracia federal brasileira.

Alexandre de Ávila Gomide

Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, com período de pós-doutorado na Universidade da Califórnia, San Diego. Integra a carreira de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada desde 1997, onde exerceu cargos de direção. Atualmente, é diretor de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública. Docente em programas de mestrado

e doutorado em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público-Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas; editor-chefe da *Revista do Serviço Público* e pesquisador associado do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento QualiGov. Suas pesquisas concentram-se em capacidades estatais, políticas públicas e burocracia.

Para citar:

Machado, R., & Gomide, A. Estado e democracia: a construção inacabada da burocracia profissional na América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (94), 61-93.
<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n94.a442>



Capacidades institucionales a nivel municipal en la región del Biobío, Chile, para recopilación, valoración y uso de datos para la toma de decisiones

Institutional capacities at the municipal level in the Biobío region, Chile, for the collection, evaluation, and use of data for decision-making

Capacidades institucionais em nível municipal na região do Biobío, Chile, para coleta, avaliação e uso de dados para tomada de decisões

Recibido: 05/06/2025 - Aceptado: 01/12/2025

Dra. Violeta Montero Barriga

Departamento de
Administración Pública y
Ciencia Política
Universidad de Concepción
violetamontero@udec.cl
<https://orcid.org/0000-0001-6949-2662>

Carlos H. Umaña Mardones

Departamento de
Administración y Ciencia
Política Universidad de
Concepción
cumana@udec.cl
<https://orcid.org/0000-0002-8114-4983>

Resumen

El estudio se enmarca en el análisis de la transformación digital como desafío para las administraciones públicas en Chile, considerando el impulso del proceso a raíz de la Ley n.º 21.180 sobre Transformación Digital del Estado. Con foco en los municipios de la Región del Biobío, se plantea analizar las capacidades institucionales de estos para producir, recopilar, valorar y utilizar datos en el marco de la transformación digital. El artículo se estructura en tres partes: primero, una exposición teórica que relaciona los conceptos de gobernanza digital, transformación digital, capacidades institucionales e inteligencia territorial; en segundo lugar, se presenta la estrategia metodológica centrada en grupos focales y entrevistas a funcionarios municipales y del nivel regional. Los resultados permiten concluir que las capacidades institucionales para el uso de datos en los municipios de la Región del Biobío presentan un desarrollo

desigual, condicionado por la ausencia de una visión estratégica, la falta de perfiles técnicos, las prácticas informales de intercambio de datos y la escasa interoperabilidad de los sistemas de información. Entonces resulta fundamental promover gestiones que fomenten el valor estratégico del dato, junto con desarrollar capacidades de gestión organizativa que combinen liderazgo político con una cultura institucional favorable al uso de datos.

Palabras clave: transformación digital, gobernanza digital, uso de datos, capacidades institucionales, administraciones locales.

Abstract

This study focuses on the analysis of digital transformation as a challenge for public administrations in Chile, considering the impetus behind the process under Law No. 21,180 on the Digital Transformation of the State. Focusing on the municipalities of the Biobío Region, it aims to analyze their institutional capacities to produce, collect, evaluate, and use data within the framework of digital transformation. The article is structured in three parts: first, a theoretical exposition that connects the concepts of digital governance, digital transformation, institutional capacities, and territorial intelligence; second, a methodological strategy is presented, centered on focus groups and interviews with municipal and regional officials. The results allow us to conclude that institutional capacities for the use of data in the municipalities of the Biobío Region present an uneven development conditioned by the absence of a strategic vision, lack of technical profiles, informal practices of data exchange and the poor interoperability of information systems, so it is essential to promote management that fosters the strategic value of data, along with developing organizational management capacities that combine political leadership with an institutional culture favorable to the use of data.

Keywords: digital transformation, digital governance, data use, institutional capacities, local governments.

Resumo

Este estudo se concentra na análise da transformação digital como um desafio para as administrações públicas no Chile, considerando o impulso por trás do processo sob a Lei nº 21.180 sobre a Transformação Digital do Estado. Com foco nos municípios da Região do Bío Bío, visa analisar suas capacidades institucionais para produzir, coletar, avaliar e usar dados no âmbito da transformação digital. O artigo está estruturado em três partes: primeiro, uma exposição teórica que conecta os conceitos de governança digital, transformação digital,

capacidades institucionais e inteligência territorial; segundo, é apresentada uma estratégia metodológica, centrada em grupos focais e entrevistas com autoridades municipais e regionais. Os resultados nos permitem concluir que as capacidades institucionais para o uso de dados nos municípios da Região do Bío Bío apresentam um desenvolvimento desigual condicionado pela ausência de uma visão estratégica, falta de perfis técnicos, práticas informais de troca de dados e a baixa interoperabilidade dos sistemas de informação, por isso é essencial promover uma gestão que fomente o valor estratégico dos dados, juntamente com o desenvolvimento de capacidades de gestão organizacional que combinem liderança política com uma cultura institucional favorável ao uso de dados.

Palavras-chave: transformação digital, governança digital, uso de dados, capacidades institucionais, governos locais.

Introducción

Mucho se habla de transformación digital en las administraciones públicas, en un contexto en el que la discusión teórica, la tecnología, el uso de la inteligencia artificial, la utilización de datos para la toma de decisiones y su reutilización para la personalización de servicios avanzan con rapidez. Se han definido brechas y desafíos digitales, pero hacer la pregunta sobre las capacidades institucionales en el nivel local, además del interés y compromiso para abordarlos, parece urgente.

La discusión planteada tiene particular relevancia en un momento en el que las administraciones públicas son grandes generadoras de datos, ya sean personales o relativos a la actividad económica, a las empresas, a la infraestructura y a los servicios públicos, entre otros. Por tanto, para su modernización y mayor utilización, se requiere gestionarlos de manera eficiente y articularlos con desarrollos tecnológicos que aporten a la producción de servicios y a la toma de decisiones, mejorando formatos, localización y accesibilidad y, en lo que respecta a este estudio, capacidades para su uso en el contexto local.

Siguiendo el informe *A world that counts*, citado por Cerrillo (2018), “Los datos son la base de la toma de decisiones y la materia prima para la rendición de cuentas. Sin datos de alta calidad que brinden la información correcta, diseñar, monitorear y evaluar políticas efectivas se vuelve casi imposible”. Lo anterior implica fortalecer la inteligencia institucional mediante la articulación de procesos, tecnologías e instrumentos para transformar datos en conocimiento útil para la toma de decisiones (Varela, 2023).

Estudios anteriores en la región del Biobío, aplicados en el ámbito municipal, han detectado desafíos importantes relacionados con la disponibilidad, la diversidad de formatos y la representación de datos a pequeña escala. Se ha identificado una carencia significativa a nivel comunal, lo que limita la capacidad para efectuar análisis detallados y específicos sobre determinados problemas y áreas geográficas. Esta deficiencia representa un obstáculo significativo para comprender en profundidad la realidad de las comunidades locales, a la vez que genera enfoques generalizados que no abordan las particularidades y la diversidad de cada territorio¹.

Estos hallazgos evidencian la necesidad urgente de avanzar en la transformación digital en el contexto local, toda vez que los municipios, conocidos como la primera cara del Estado, constituyen la principal plataforma de interacción entre las administraciones públicas y la ciudadanía. Las 345 instituciones municipales que integran la administración pública chilena juegan un papel clave en diversas áreas, que van desde las estratégicas, como la planificación del territorio, hasta las más operativas o específicas en la prestación de servicios, como la recolección y disposición de residuos sólidos. No obstante, en sus funciones privativas y compartidas, según lo establece su norma orgánica, la Ley n.º 18.695 (Congreso Nacional de Chile, 2006), se encuentran la educación, la salud, la cultura, la vivienda, la vialidad urbana y rural, entre otras. A estas tradicionales funciones se han incorporado de manera paulatina la seguridad ciudadana y la gestión de riesgos, área de particular relevancia para el Biobío, considerando los sendos incendios que afectaron a las comunas de Santa Juana y Nacimiento en la temporada 2023, planteando el desafío de la disponibilidad y uso de datos para toma de decisiones en el manejo de la crisis.

Pese a la centralidad de los municipios, el Estudio de Indicadores de Gobierno Digital (2024), encargado por la Secretaría de Gobierno Digital, indica que solo el 7,8 % de una muestra de 180 municipios cuenta con una estrategia de gestión de datos, mientras que el 11,6 % posee un área de gestión especializada en cada municipio. Si los datos son un activo estratégico para avanzar hacia una gestión pública basada en evidencia y en mejores servicios, el escenario es más bien crítico.

Los municipios enfrentan la tarea de transitar de un modelo de administración centrado en procedimientos y tramitación en soporte papel a uno orientado a la interacción con su entorno

1 Los resultados se encuentran contenidos en el informe Hacia una región inteligente: Desafíos locales para la valoración y uso de datos públicos (2024). www.crea-sur.cl/

—institucional, privado y ciudadano—, en un marco de gobernanza digital donde los datos adquieren un papel central.

Este tránsito requiere no solo marcos normativos habilitantes y tecnologías disponibles, sino también una redefinición del papel de los actores institucionales involucrados en la gobernanza de datos. En el caso de Chile, esta discusión se ha visto impulsada por la entrada en vigor de la Ley n.º 21.180 sobre la transformación digital del Estado, sus reglamentos y modificaciones, que orientan la acción pública hacia la tramitación electrónica, fijando un marco para la interoperabilidad de sistemas y una gestión colaborativa de las instituciones públicas que forman parte de la administración del Estado, mediante nodos de producción y consumo de datos.

En este marco, la presente investigación —de carácter cualitativo—, con foco en los municipios de la Región del Biobío en Chile, se plantea analizar las capacidades institucionales de los municipios para producir, recopilar, valorar y utilizar datos en el marco de la transformación digital.

Para ello, el artículo se estructura en tres partes: primero, realiza una exposición teórica que relaciona los conceptos de gobernanza digital, transformación digital del Estado, capacidades institucionales e inteligencia territorial; en segundo lugar, brinda una presentación de la estrategia metodológica empleada, centrada en grupos focales con actores municipales y regionales, así como en entrevistas a informantes representativos de municipios clave. Por último, ofrece el análisis de los principales hallazgos, orientado a identificar desafíos, oportunidades y recomendaciones para fortalecer el uso de datos en la gestión pública local.

Con la finalidad de establecer el alcance de esta investigación, en el análisis presentado se distinguen, por un lado, las condiciones estructurales del entorno institucional, tales como los marcos normativos establecidos en las Leyes 21.180 y 21.464 (Congreso Nacional de Chile, 2019; 2022) y la gobernanza multinivel; y, por otro lado, las capacidades institucionales locales. Mientras las primeras conforman el escenario de base sobre el cual los municipios deben operar —frecuentemente con limitaciones de coordinación, financiamiento o claridad normativa—, las segundas se refieren a las capacidades de agencia para responder estratégicamente a ese entorno.

Los desafíos de la transformación y gobernanza digital

En el contexto latinoamericano, la agenda digital ha comenzado a consolidarse, aunque de manera heterogénea. Tal como señala Cabello (2023), las iniciativas gubernamentales se han enfocado fundamentalmente en políticas de gobierno abierto y transparencia, mientras que los esfuerzos por establecer esquemas generales para el uso de datos en la formulación de políticas basadas en evidencia aún se encuentran en una etapa temprana de construcción.

En términos estructurales, los marcos normativos que conforman la arquitectura legal e institucional que habilita, regula y condiciona la acción de las administraciones locales no siempre se traducen en apoyo técnico o financiero, lo que genera brechas entre lo exigido por la normativa y las capacidades reales del ámbito local. Este es el contexto en el que los municipios de Chile deben operar, lo que dificulta la implementación de las normas.

Pese a esto, en escenarios donde las condiciones estructurales impiden o dificultan la implementación de procesos que favorezcan el uso de datos —como una gobernanza multinivel desarticulada o un marco normativo centralista que impone obligaciones sin apoyos técnicos ni recursos—, algunos municipios logran avanzar generando respuestas innovadoras y flexibles frente a entornos inciertos, cambiantes o desfavorables. Según Janssen y van der Voort (2016), el punto de partida para desarrollar esta capacidad de respuesta radica en reconocer que los proyectos tecnológicos presentan una elevada complejidad y se desarrollan en contextos marcados por una considerable incertidumbre. En estos escenarios, convergen múltiples actores e intereses diversos, lo que dificulta la aplicación de soluciones homogéneas. No existe, por tanto, una única fórmula o un enfoque estandarizado que permita abordar eficazmente la complejidad, la incertidumbre y la multiplicidad de partes interesadas en todos los casos.

Las respuestas adaptativas en el ámbito local pueden emerger como formas de agencia institucional, capaces de operar dentro de las restricciones, mediante el uso estratégico de los márgenes de autonomía o de los espacios grises en el marco legal.

La consolidación de capacidades institucionales en el ámbito local requiere comprender los marcos organizativos desde una perspectiva multiescalar y contextual. Abrucio (2010) muestra cómo los procesos de reforma administrativa pueden reproducir desigualdades si no se consideran las capacidades reales de los gobiernos subnacionales. En sintonía, Cabrero Mendoza (2003) plantea que el desarrollo local está condicionado por las capacidades técnicas, políticas y de articulación territorial de los municipios. Arellano Gault (2011), por su

parte, enfatiza que la gestión pública moderna exige instituciones flexibles, con capacidades de adaptación e innovación ante entornos complejos, como los que impone la transformación digital.

En este escenario, la agencia institucional se refiere a la capacidad de los actores organizacionales —como liderazgos políticos, técnicos y funcionarios públicos— para operar estratégicamente dentro de estructuras normativas y organizacionales preexistentes, modificándolas o adaptándolas mediante su acción, generando procesos de aprendizaje continuo sostenibles en el tiempo, de cuya articulación a nivel territorial emergen respuestas innovadoras y soluciones aun en marcos estructurales adversos.

Para ejemplificar, al analizar la capacidad de agencia de los municipios en Chile, en contraste con el marco estructural, resulta interesante considerar el Índice de Digitalización Comunal² (Nudos, 2024). En esta medición, la comuna de Algarrobo ocupa el primer lugar en conectividad digital, pero su índice de digitalización comunal (IDC) lo ubica en la posición 22 al incorporar los subíndices de educación y municipio digital. Por el contrario, la comuna de Santo Domingo, que se ubica octava en el apartado de conectividad digital, obtiene un IDC que la sitúa en el segundo lugar de la medición general. Esto significa que, ante mejores condiciones estructurales, la comuna de Algarrobo obtiene menores resultados que las comunas con condiciones menos favorables. Por otra parte, en la región del Biobío, el municipio de Mulchén el año 2024 fue reconocido como “Municipalidad Transformadora”, premio otorgado por la Secretaría de Gobierno Digital por su liderazgo en los procesos de digitalización; no obstante, su IDC lo ubica en lugar 106 en el contexto nacional, mientras que el subíndice conectividad hogar lo ubica en el lugar 145, lo que significa que las condiciones estructurales no son ventajosas.

Estas contradicciones sugieren profundizar en los factores internos que explican dichas diferencias y en las capacidades adaptativas ante nuevos contextos. En este caso, el escenario lo constituyen, en general, los procesos de gobernanza en la era digital, la transformación digital como herramienta para la producción de servicios públicos y las capacidades institucionales para abordar procesos de desarrollo local con inteligencia territorial. A continuación, se analizarán estos conceptos.

2 El índice de Digitalización Comunal es un indicador que mide los niveles de digitalización comunal en Chile. integra los indicadores de conectividad, educación digital y municipio digital para establecer cuatro categorías de municipios: alto, medio alto, medio bajo y bajo. Ver más antecedentes en: www.indice.nudos.cl

Respecto de la gobernanza, en los últimos años, esta perspectiva se ha consolidado como un paradigma que reconoce la complejidad de la acción pública en contextos de crisis, digitalización y globalización. Supone la interacción entre múltiples actores, sean estatales, privados o sociales, organizados en redes y estructuras multinivel, en un marco de interdependencia y con un fuerte énfasis en la legitimidad democrática y en la generación de valor público (Ansell y Torfing, 2021; Peters, 2020). En esta línea, Ramió y Salvador (2023) proponen la noción de gobernanza robusta, entendida como la capacidad de los sistemas públicos para anticipar y responder de manera flexible a entornos inciertos y turbulentos, asegurando tanto la resiliencia institucional como la efectividad en la provisión de soluciones colectivas. Esta perspectiva complementa las visiones de gobernanza al destacar la importancia de desarrollar instituciones adaptativas y resistentes, capaces de sostener la cooperación en escenarios de alta incertidumbre marcados por la constante evolución tecnológica. En esta línea, Bonina et al. (2021) sostienen que las plataformas y soluciones digitales actúan como entornos institucionales híbridos, donde la capacidad de adaptación depende no solo de los recursos tecnológicos, sino también de la habilidad de las organizaciones públicas para reconfigurar sus rutinas, estructuras y relaciones interorganizacionales frente a la disrupción digital.

El concepto de gobernanza, aplicado a lo digital, ha evolucionado significativamente, desde una simple gobernanza gubernamental hasta la informatización del gobierno. La gobernanza digital representa un modelo moderno de gobernanza social que integra tecnologías avanzadas, contribuyendo a la estabilidad y el desarrollo social, y se perfila como una tendencia importante para la gobernanza futura (Jin, 2024), mejorando la transparencia, rendición de cuentas y confianza en las instituciones gubernamentales, ya que la tecnología permite una mayor accesibilidad a los datos públicos y una mejor comprensión de los procesos de toma de decisiones.

Nasser (2021) sostiene que la gobernanza digital:

(...) es la articulación y concreción de políticas de interés público con los diversos actores involucrados (Estado, sociedad civil y sector privado), con la finalidad de alcanzar competencias y cooperación para crear valor público y la optimización de los recursos de los involucrados, mediante el uso de tecnologías digitales (p.14).

De forma complementaria, Barros et al. (2016) destacan que se trata de la organización y las reglas que permiten implementar una estrategia de digitalización para brindar mejores servicios, estableciendo la gobernanza digital como la estructura marco de la transformación

del Estado, entre cuyas dimensiones se encuentra el desafío de gobernar los datos mediante su gestión eficiente. Por su parte, Cabello (2023) indica que “La gobernanza de datos consiste en el abordaje que permite convertir los datos en un activo estratégico de la organización”. Este abordaje supone la mejor combinación de una serie de elementos organizacionales y tecnológicos con el fin de mejorar el proceso de toma de decisiones, sustentado en datos. Así, cuando los datos son utilizables, comprensibles, seguros, de alta calidad, confiables, integrados y preservados en el tiempo, se considera que estos constituyen lo que el autor denomina “datos gobernados”.

Enrique y Vásquez (2024) distinguen entre gobernanza de datos y gestión de datos: la gobernanza asociada a las decisiones estratégicas en el uso efectivo de datos, que considera roles, marcos normativos y competencias de las diferentes agencias públicas, y la gestión, que implica una dimensión operativa que supone la implementación de esas decisiones. Por su parte, Varela (2023), a partir del análisis de la realidad europea, resalta la importancia de los datos en el proceso de transformación digital y plantea, además, que las capacidades para utilizarlos son fundamentales debido a los beneficios para la ciudadanía y la economía.

La OECD/CAF (2024) enfatiza la relación entre gobernanza y transformación digital, señalando que la primera actúa como un marco habilitante, mientras que la segunda se manifiesta en la implementación concreta de soluciones y servicios, en los que el uso de datos desempeña un papel central. En esta línea, Cerrillo et al. (2021) definen la transformación digital como un proceso de construcción de un nuevo modelo de administración que utiliza intensivamente la tecnología para recopilar, analizar y utilizar datos de manera colaborativa, con el fin de ofrecer servicios inclusivos, eficientes, sostenibles y centrados en las personas.

Profundizando ahora en el concepto de transformación digital en el sector público, este se entiende como un proceso estructural, complejo y multidimensional que trasciende la mera digitalización de servicios y procedimientos administrativos. A diferencia de etapas anteriores centradas en la automatización de tareas (Criado y Gil-García, 2019) o en la digitalización de documentos (Valero y Cerdá, 2020), la transformación digital representa una reconfiguración profunda de la gestión pública, basada en la incorporación estratégica de tecnologías emergentes y en un cambio cultural y organizacional integral (Vial, 2019; Mergel et al., 2019; Fischer et al., 2021).

Este nuevo modelo para Meijer y Bekkers (2015) debe entenderse desde una perspectiva organizacional integral, que incluye la tesis de que los procesos, las personas, las políticas

y, especialmente, el liderazgo necesitan ser fundamentalmente transformados para lograr la transformación digital en el sector público (Mergel et al., 2018). En el mismo sentido, Gascó-Hernández et al. (2022) refuerzan la idea de que es necesario fortalecer las capacidades organizacionales de manera integral, considerando la existencia de una estrategia clara, liderazgo y unidades dedicadas a la transformación digital. Asimismo, en línea con Manoharan e Ingrams (2018), resulta fundamental considerar factores internos y externos, como el fortalecimiento de alianzas público-privadas y la colaboración entre diferentes instituciones involucradas en cambios digitales clave.

En el ámbito organizacional, Zhang et al. (2014) identifican diferentes categorías clave que influyen en la transformación digital de la administración pública. Entre ellas se considera el papel de los empleados públicos, incluyendo sus marcos mentales y habilidades interorganizativas, así como el liderazgo, que desempeña un papel crucial para replicar experiencias de unidades que han tenido éxito en la transformación y en la resolución de problemas.

Gil-García et al. (2018) destacan que enfrentar el nuevo escenario digital implica cambios en el liderazgo, los procesos de toma de decisiones y la forma en que se organiza el servicio público. Enfatizan características como la confianza, la transparencia y la participación, esenciales para un servidor público en el contexto de la transformación digital.

Castelnovo y Sorrentino (2018) advierten sobre la complejidad de gestionar los diversos factores que inciden en la transformación digital y subrayan tres elementos fundamentales: la planificación, la distribución de competencias entre actores y la capacidad de adaptación de las unidades administrativas a los cambios organizativos. Estas adaptaciones requieren un fortalecimiento de las capacidades institucionales, entendidas como los recursos, habilidades y estructuras necesarios para que las organizaciones públicas puedan adaptarse y responder a estos desafíos.

El concepto de “capacidades institucionales” es central para el presente trabajo, pues permite analizar el quehacer municipal en la efectiva acción de producir, recopilar, valorar y utilizar datos en el marco de la transformación digital.

Desde la esfera del sector público, existen múltiples definiciones de capacidades institucionales; Fukuda-Parr et al. (2002) las definen como la capacidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas y fijar y lograr objetivos. Por su parte, para Bertranou (2015), las capacidades institucionales no son unívocas ni estables, sino que de-

ben comprenderse como un proceso dinámico de aprendizaje organizacional y de adaptación estratégica frente a demandas sociales complejas. Piening (2012) profundiza en las capacidades dinámicas de las organizaciones del sector público, señalando que estas se presentan como un conjunto de rutinas interrelacionadas, sustentadas en la combinación de una serie de recursos, entre ellos el conocimiento almacenado en bases de datos. Quiñones (2023), en relación con Teece (2007), plantea tres tipos de capacidades dinámicas: la detección y el aprovechamiento de oportunidades en un entorno volátil y la reconfiguración, entendida como la capacidad de adaptación.

Desde una perspectiva organizacional, Dávila (2013) plantea que las organizaciones con capacidades evolucionan a lo largo del tiempo mediante un proceso continuo de aprendizaje. Este proceso se manifiesta en la generación de nuevas combinaciones en el uso de sus recursos, lo que les permite desarrollar capacidades adaptativas ante contextos cambiantes. El autor identifica tres elementos clave que caracterizan a este tipo de organizaciones: la capacidad de enfrentar problemas desafiantes, de los cuales han logrado salir fortalecidas; el uso habitual y efectivo de dichas capacidades, y la confiabilidad demostrada a mediano y largo plazo en el ejercicio de estas funciones.

Esta investigación utiliza especialmente la propuesta de Salvador (2021), que identifica tres tipos de capacidades. Institucionales, aplicadas a transformación digital, a saber:

1. Capacidad política y estratégica: vinculada a la habilidad de articular una visión digital, de liderar procesos de cambio y de establecer mecanismos de planificación, monitoreo y evaluación. Requiere liderazgo político comprometido, tanto a nivel ejecutivo como directivo, alineación entre los objetivos estratégicos y las acciones operativas, asegurando que las políticas de transformación digital estén integradas en la planificación institucional. Necesita una voluntad política sostenida, más allá de los ciclos electorales, para garantizar la continuidad y la legitimidad. En entornos locales, esta capacidad se manifiesta en alcaldías, concejos municipales y direcciones de servicio que priorizan la digitalización como eje de la modernización institucional.
2. Capacidad de gestión organizativa: referida a la articulación de los recursos humanos, tecnológicos y financieros para implementar la estrategia digital. Supone la adaptabilidad de las estructuras internas para dar cabida a nuevas formas de trabajo, colaboración y prestación de servicios, la revisión de procesos internos, la eliminación de trámites redundantes, la digitalización de procedimientos y el fortalecimiento de la gestión por resultados. Involucra mecanismos de coordinación interdepartamental, claves para

evitar silos organizativos, e incorpora la gestión del cambio cultural, promoviendo una actitud abierta a la innovación y al uso de tecnologías.

3. Capacidad analítica: habilidad para recolectar, gestionar y utilizar datos para mejorar la toma de decisiones, el conocimiento del entorno y los resultados de la acción pública. Requiere la disponibilidad de datos relevantes y accesibles, así como de plataformas para su procesamiento; implica contar con equipos técnicos capacitados en análisis de datos, estadística, evaluación y visualización. Exige una cultura organizacional orientada al uso de la evidencia, en lugar de tomar decisiones exclusivamente intuitivas o tomar decisiones políticas.

Salvador y Ramió (2020) establecen el vínculo entre las capacidades analíticas, tanto a nivel organizativo como sistémico, y las presentan como elementos clave para comprender los posibles aportes de la gobernanza de datos en la administración local. En el plano organizativo, los autores subrayan la importancia de considerar aspectos como las estructuras orgánicas, los sistemas de gestión y las dinámicas internas de funcionamiento institucional, en tanto conforman el soporte operativo de la acción pública. En cuanto a las capacidades analíticas en este nivel, se destaca la necesidad de contar con equipos profesionales especializados en análisis, así como con mecanismos y procesos institucionales que permitan la recolección, el procesamiento y la difusión de datos e información como insumos estratégicos para la toma de decisiones.

La OCDE profundiza en este tema al plantear que el desarrollo de un gobierno digital maduro requiere la consolidación de capacidades institucionales que permitan a los organismos públicos integrar lo digital en el centro de su gestión y de su toma de decisiones. En este marco, las seis dimensiones del *Digital Government Policy Framework* (OECD, 2020) reflejan distintos tipos de capacidades que las administraciones deben fortalecer: desde las estratégicas y organizativas, orientadas a incorporar la visión digital en la planificación institucional, hasta las analíticas y colaborativas, centradas en el uso de datos, la interoperabilidad y la cocreación de valor público. De igual forma, el *E-Leaders Handbook on Digital Transformation in the Public Sector* (OECD, 2021) enfatiza la necesidad de construir entornos institucionales resilientes, capaces de gestionar el cambio tecnológico mediante el liderazgo digital, la gobernanza de datos y el aprendizaje organizacional continuo. Estas orientaciones coinciden con el enfoque de este estudio, que entiende la transformación digital municipal como un proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales —políticas, organizativas y analíticas— que habilitan a los gobiernos locales para generar valor público mediante el uso estratégico de la información y la tecnología.

En lo específico sobre el empleo público local, Campos (2020) enfatiza que la revolución digital y la incorporación creciente de tecnologías como la inteligencia artificial y la robotización plantean desafíos inéditos para las capacidades institucionales. Señala que las administraciones deben replantear sus modelos tradicionales de gestión de recursos humanos, históricamente marcados por clientelismos y dependencia política, lo que limita la profesionalización y la adaptación ante cambios tecnológicos y sociales.

Herrero (2021) enfatiza que el fortalecimiento de capacidades implica una visión estratégica del capital humano, reconociendo a los perfiles TIC como actores clave con mayor autonomía técnica. Sin embargo, enfrentan barreras políticas y jurídicas, especialmente en municipios pequeños donde la politización erosiona la capacidad técnica.

Sumando a esta discusión, Campos (2022) aborda la digitalización como un desafío que exige un profundo fortalecimiento de las capacidades institucionales. Enfatiza que la integración exitosa depende de un liderazgo dual, político y directivo, capaz de gestionar la planificación, la organización y la capacitación del capital humano.

Este liderazgo, para su efectiva incidencia en los procesos de desarrollo territorial, debe considerar la complejidad de las entidades locales diversas, las cuales, debido a su tamaño, configuración y proximidad con la ciudadanía, demandan enfoques adaptados a sus particularidades.

Para comprender este desafío, se introduce aquí el concepto de inteligencia territorial, que se configura como un eje clave para la gestión estratégica del territorio, al articular la inteligencia colectiva de los actores locales con herramientas digitales avanzadas para transformar datos en conocimiento útil para la toma de decisiones.

Como señalan Laurini et al. (2020), la inteligencia territorial se sustenta en la combinación de la inteligencia humana y las capacidades informáticas, apoyada en bases de conocimiento geográficas que permiten modelar reglas espaciales, simular escenarios y evaluar impactos. En la misma línea, García et al. (2020) destacan que la inteligencia territorial es un proceso colectivo que integra información externa con saberes locales, orientado a la sostenibilidad y la colaboración.

De este modo, vinculada a la gobernanza digital, la inteligencia territorial impulsa sistemas basados en datos que favorecen la transparencia, la cocreación de políticas y la capacidad de las instituciones para enfrentar entornos complejos y dinámicos.

Propuesta y diseño metodológico

Este estudio se enmarca en un proyecto de investigación mayor, aplicado en el ámbito subnacional, en distintas comunas de la región del Biobío, en Chile. Se profundiza mediante una investigación cualitativa de carácter exploratorio, cuyo objetivo fue analizar las capacidades institucionales de los municipios de la región del Biobío para la producción, recopilación, uso y valoración de datos en el contexto de la transformación digital del Estado.

La investigación consideró como unidad de análisis a las administraciones locales, con especial atención a la realidad municipal. Para ello, se adoptó la clasificación elaborada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), que agrupa a los municipios del país en cinco categorías según su nivel de desarrollo institucional, urbano y territorial.

El Grupo 1 incluye a los municipios con mayor desarrollo, de carácter urbano y ubicados en grandes centros metropolitanos. En el extremo opuesto, el Grupo 5 está compuesto por municipios que administran comunas rurales con niveles de desarrollo menores y restricciones estructurales significativas. Los grupos 2, 3 y 4 representan niveles intermedios, caracterizados por una combinación diversa de capacidades organizativas, grado de urbanización y contexto socioeconómico.

En una fase previa de investigación se consideraron 13 municipios de la región de los distintos grupos comunales, para levantar antecedentes que permitieron realizar un catastro administrativo estadístico local; es decir, determinar la información disponible de manera regular y las principales dificultades y expectativas en el manejo de datos públicos. En el presente artículo se profundiza de manera cualitativa mediante grupos focales con representantes de cinco municipios y con alcaldes de tres municipios. La selección muestral adoptada asegura una representación de la diversidad municipal; sin embargo, sería posible enriquecer el análisis con un mayor número de entrevistas a alcaldes, lo que constituye una limitación del presente estudio.

Para la recolección de información se emplearon dos técnicas cualitativas principales. Por un lado, grupos focales; por otro, entrevistas semiestructuradas. Los grupos focales se realizaron entre diciembre de 2023 y enero de 2024. Se orientaron a profesionales de municipios y a funcionarios públicos vinculados a estos, con el fin de recoger sus percepciones sobre la producción, recopilación, uso y valoración de datos.

Un primer grupo focal se desarrolló con ocho participantes de cinco municipalidades distintas, representativas de la región del Biobío y de su realidad: Contulmo, Concepción, Florida, San Pedro de la Paz y Santa Juana. En este grupo se representan municipalidades de distintos tamaños y complejidades, con diversos avances en digitalización.

Un segundo grupo focal consideró a funcionarios públicos, representantes de las siguientes instituciones: Fosis, Seremi de Salud, Servicio de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia e Instituto Nacional de la Juventud. Todos estos servicios interactúan de manera permanente con los contextos municipales.

Para ambos grupos focales se diseñó una pauta de entrevista con dimensiones analíticas previamente definidas, orientadas a explorar las prácticas de producción, recopilación y uso de información, así como la percepción y valoración de los atributos de calidad de los datos, considerando disponibilidad, confiabilidad, representatividad y validez.

Las entrevistas semiestructuradas a informantes líderes de la gestión comunal se desarrollaron en tres municipios seleccionados, de acuerdo con la muestra intencionada: a) Mulchén, comuna que ha tenido avances relevantes en digitalización de procesos, con reconocimiento externo; b) Santa Juana, y c) Nacimiento, que se han visto tensionadas por recientes emergencias de incendios y que han debido hacer uso de datos para enfrentar estas contingencias. Todas son comunas con presencia de ruralidad y de centros urbanos.

Las entrevistas se realizaron a los alcaldes de las comunas mencionadas, en ejercicio de su cargo, en el mes de agosto de 2024. Se buscaba profundizar en los hallazgos colectivos establecidos en los grupos focales y, de manera complementaria, conocer la percepción de los alcaldes respecto de las dificultades para implementar herramientas tecnológicas en sus respectivas administraciones comunales, así como la relevancia de las capacidades locales para avanzar en la transformación digital.

La pauta utilizada para los grupos focales y entrevistas es la siguiente:

Tabla 1*Pauta de grupo focal y entrevistas semiestructuradas*

	Objetivo	Preguntas asociadas
Prácticas asociadas al manejo de información estadística (producción, recopilación y uso)	Conocer y profundizar sobre aspectos relevantes al manejo de información para la toma de decisiones públicas. En particular, se buscará describir todo lo relativo a: 1. relación con la data (generadores; usuarios); 2. fuentes de información primarias; 3. usos de la información; 4. procedimientos de solicitud de información; 5. prácticas informales asociadas al uso; 6. proceso de transmisión de información	¿Cuál es el rol que cumplen en su institución?
		¿Ustedes más bien usan o generan datos públicos, o ambas?
		¿Por qué motivos necesitan solicitar datos estadísticos públicos?
		¿Qué uso les dan a dichos datos estadísticos?
		¿A qué instituciones les solicitan esos datos?
		¿Cuáles son los procesos administrativos de solicitud de información más comunes?
		¿Qué prácticas informales hay, además, en estos procesos?
		¿Cómo viaja esa información a través de los distintos niveles del Estado (central, regional, local)?
		¿Cuál es la importancia que tiene la información estadística para la toma de decisiones públicas?
Percepciones sobre la calidad de la información (valoración)	El objetivo fue poder conocer la percepción de los actores sobre la importancia que tiene la calidad de la información, en sus distintas dimensiones, en la toma de decisiones públicas.	¿Cómo se evalúa la disponibilidad de la información solicitada?
		¿Cómo se evalúa su calidad? (en las siguientes dimensiones: representatividad, confiabilidad y validez).
		¿Cómo se evalúa el proceso de generación de los datos utilizados?
		¿Cuál es la importancia de la disposición de datos actualizados para la toma de decisiones públicas?

Fuente: elaboración propia.

Cada sesión de grupo focal y cada entrevista fueron grabadas y transcritas verbatim. El análisis posterior correspondió a uno de contenido, que se realizó mediante técnicas de codificación temática, utilizando la matriz analítica que se presenta en la tabla 2, lo que permite organizar la información bajo las categorías teóricas del marco conceptual y contrastar los hallazgos con la literatura sobre capacidades institucionales.

Toda la información fue analizada en un proceso de revisión por dos investigadores, en los que se fue ajustando la matriz de extracción y análisis de información de manera continua a lo largo del proceso de investigación.

Las decisiones adoptadas han permitido asegurar la rigurosidad analítica en el proceso de investigación, dado que se han aplicado estrategias como la triangulación de fuentes y técnicas, así como la codificación sistemática de los datos mediante codificación cruzada entre investigadores. Esto permite validar la coherencia de las categorías consideradas y refuerza la credibilidad de los hallazgos. Además, la saturación teórica y la trazabilidad entre los datos, los códigos y las conclusiones son elementos clave para garantizar que el análisis no solo sea profundo, sino también replicable y transparente. Estas prácticas, alineadas con los principios metodológicos propuestos por Miles et al. (2014), permiten construir conocimiento robusto y útil para el fortalecimiento institucional en el ámbito local.

El enfoque adoptado y los datos recogidos permiten integrar las visiones de distintos niveles de administración, tanto local como regional, así como captar la diversidad de condiciones que enfrentan los municipios según su tamaño, localización y disponibilidad de recursos.

Tabla 2

Matriz de Análisis

Capacidades	Descripción	Categorías de análisis consideradas
Políticas y estratégicas	Proceso de toma de decisión y gestión de datos	Tipo y cantidad de datos disponibles
		Motivo del uso de datos
		Aporte de los datos a la decisión

Capacidades	Descripción	Categorías de análisis consideradas
Gestión organizativa	Procedimientos y prácticas	Proceso de solicitud de datos y relación entre instituciones consumidoras y proveedoras
		Acceso oportuno a información
		Capacidades internas
		Procesos de transmisión de la información
Analítica	Atributos	Disponibilidad de información
		Calidad de la información
	Competencias Profesionales	Institucionales
		Equipos profesionales

Fuente: elaboración propia con base en Salvador (2021).

En conjunto, esta estrategia metodológica buscó generar una comprensión densa y contextualizada de las capacidades institucionales existentes para el uso de datos en la región, identificando tanto obstáculos estructurales como prácticas emergentes de valor para la gobernanza digital en el ámbito local.

Resultados y análisis

Tal como se ha mencionado en la sección anterior, los hallazgos del estudio se presentan organizados en capacidades políticas y estratégicas, de gestión organizativa y analíticas, lo cual coincide con la tipología de capacidades propuesta por Salvador (2021). Estas se analizan a continuación.

a) Capacidades políticas y estratégicas

Las capacidades políticas y estratégicas están vinculadas al liderazgo directivo y a la existencia de una visión de futuro que oriente el uso estratégico de los datos. En esta línea, Campos (2022) destaca la necesidad de un liderazgo dual —político y directivo— capaz de conducir procesos de cambio, mientras que Salvador (2021) subraya la importancia de articular dicha visión con la planificación institucional, los mecanismos de monitoreo y los sistemas de evaluación.

Con base en el análisis desarrollado, no es habitual observar una definición política o estratégica sólida en la gestión local de la gobernanza de datos. Al revés, es habitual que

las autoridades locales administren y tomen decisiones en un escenario caracterizado por la carencia de datos, como se aprecia en la frase siguiente:

“Es algo en general, en todos los municipios, incluso a mí me ha sorprendido que hay municipios grandes que tampoco tienen ningún dato... en general a nivel país... entonces uno se dedica... a contener contingencias que suceden en la administración, pero no se puede dedicar a crear” (alcaldesa de Santa Juana, comunicación personal, agosto de 2024).

Este escenario de carencia se agrava con el cambio de autoridades políticas. Así, se identifican barreras en el traspaso de información entre administraciones municipales:

“Esta transición, el traspaso de un alcalde a otro, a veces termina un poquito herido el que pierde y no es fácil traspasar toda la información y prácticamente uno tiene que hacerse una base de datos propia...” (alcalde de Nacimiento, comunicación personal, agosto de 2024).

No hay, por tanto, continuidad institucional en el registro y uso de datos públicos, lo que imposibilita el ejercicio de un liderazgo político directivo en los municipios, tal como señala Campos (2022).

Analizando ahora los motivos principales de uso de datos, se aprecia que estos suelen responder a exigencias externas, especialmente del ámbito central o regional, más que a necesidades propias de la gestión local. Predomina el uso de información territorial, asociada, por ejemplo, a infraestructura, organizaciones sociales y catastros urbanos, para la planificación territorial.

Se evidencia que existe potencial de información más amplio para alimentar decisiones estratégicas futuras, como se aprecia en la siguiente frase: “Pero aparte de eso acá igual en la municipalidad hay una gran cantidad de información a la que se le puede dar un valor agregado, principalmente para el tema de elaboración de proyectos” (Grupo focal n.º 1, diciembre de 2023).

Mientras no se utilicen los datos de manera sistemática e inteligente, no será posible vincular la información disponible con los saberes de actores colectivos y con la planificación futura de los territorios, orientando las acciones hacia la sostenibilidad y la colaboración (García et al., 2020).

En la misma línea señalada, es muy frecuente la ausencia de una visión estratégica que permita fortalecer el liderazgo político de las autoridades comunales en materia de transformación digital. Es un esfuerzo que debe seguir desarrollándose, a partir de experiencias como las de Mulchén, donde el alcalde señala: “El que llega acá (a dirigir el municipio) tiene que llegar digitalizado, tiene que llegar con información...”.

“El proceso de transición digital no es sencillo, pues implica enfrentar resistencias culturales y desarrollar competencias digitales en el personal, especialmente en los funcionarios de mayor edad. Con el tiempo, los beneficios pueden ser visibles” (alcalde de Mulchén, comunicación personal, agosto de 2024).

¿Por qué es importante utilizar los datos vinculados a la gestión municipal? Como se ha advertido, los motivos del uso son diversos y están asociados a requerimientos externos y a la propia gestión operativa; sin embargo, uno de los aspectos centrales identificados en el territorio regional es la respuesta rápida a contingencias. El valor de los datos se vuelve particularmente evidente en contextos de crisis, donde la calidad y representatividad de la información pueden marcar la diferencia en la respuesta institucional:

“Cuando se quemó la última posta de salud, ¿qué voy a rescatar? ... Las fichas primero... Y no hay datos de todos los vecinos (...) lamentablemente, en el sector rural hay una brecha: no hay fichas electrónicas, en el ámbito de la salud (...) aquí la condicionante es el rural-urbano (...)” (alcaldesa de Santa Juana, comunicación personal, agosto de 2024).

En cuanto a registros, en general no se dispone de repositorios digitales, lo cual, en caso de incendios u otras emergencias, no permite gestionar adecuadamente la canalización de la atención médica y de los recursos.

Se aprecia en la experiencia que las comunas deben reconstruir recurrentemente la información, lo cual se favorece por la proximidad a la ciudadanía, pero constituye una característica que dificulta la gestión eficiente del servicio, al interrumpir la continuidad de la información y reducir la posibilidad de aprendizaje institucional.

Se reconoce la necesidad de que los datos sean confiables, oportunos y fácilmente accesibles, lo cual resulta particularmente crítico en situaciones de crisis y ante el desafío de articular una gestión basada en la planificación política estratégica con mirada de futuro.

b) Capacidades de gestión organizativa

Estas capacidades, según lo planteado por Salvador (2021), se refieren a la habilidad institucional para articular recursos humanos, técnicos y organizativos en torno a una estrategia de uso de datos. Incluyen tanto la gestión de procesos como el manejo de la infraestructura y de las personas, orientados a sostener una cultura institucional basada en evidencia.

Uno de los aspectos centrales es la capacidad de organizar flujos de información. Los resultados muestran la ausencia de acuerdos marco que posibiliten la interoperabilidad de los sistemas, y existen silos organizativos que dificultan los flujos de información, tanto al interior de cada municipio como entre ellos. Lo anterior afecta la gestión institucional de cada entidad municipal en su territorio y, por otro lado, dificulta los procesos de inteligencia territorial debido a la fragmentación de la información y a la baja representatividad en los espacios intercomunales.

Aunque existen procesos formales respaldados por normativas de transparencia y exigencias administrativas, en la práctica, buena parte del acceso a los datos se realiza mediante mecanismos informales, como el uso de correo electrónico o de mensajería instantánea entre funcionarios. Estas estrategias, si bien efectivas en el corto plazo, reflejan la ausencia de protocolos estandarizados y limitaciones en la interoperabilidad de los sistemas institucionales, lo que queda en evidencia en la siguiente frase:

Bueno, como mencionaba... Obviamente, está el teléfono y WhatsApp, que es como lo más directo hoy día... que es un canal informal para el servicio público, porque la Contraloría dice que no es formal, pero es lo que más te gusta hoy en día, y es lo más rápido, porque el correo demora; entonces el WhatsApp está directo (grupo focal n.º 2, enero de 2024).

Los municipios reportan dificultades estructurales en el acceso oportuno a la información en comparación con los servicios regionales, lo que genera asimetrías en su capacidad para generar conocimiento útil. Se observa, además, que los registros administrativos locales tienden a ser discontinuos o desactualizados, lo que afecta negativamente la calidad del análisis y la toma de decisiones.

La digitalización de procesos requiere ciertas condiciones habilitantes. Para el alcalde de Mulchén, la conectividad es un elemento clave. Dado el carácter rural-urbano del territorio, inicialmente se presentaban barreras para operar con tecnologías en la nube, que pueden abordarse, como se aprecia a continuación:

“(…) fue relevante el acuerdo público-privado, ya que a través de este se pudo contar con fibra óptica para la localidad y la municipalidad” (alcalde de Mulchén, comunicación personal, agosto de 2024). Esto coincide con lo propuesto por Manoharan e Ingrams (2018) respecto del fortalecimiento de las asociaciones público-privadas.

A ello se suma la necesidad de contar con equipamiento informático y capacidades internas. La transformación digital no depende únicamente de competencias blandas, sino también de insumos tecnológicos concretos. Esta transición puede generar resistencias, especialmente entre funcionarios que inicialmente no confían en las nuevas herramientas, debido al costo y la complejidad percibidos; sin embargo, “(…) estas mejoras son capaces de traer retornos tales a la gestión que se recupera la inversión” (alcalde de Mulchén, comunicación personal, agosto de 2024). Esto puede ser bien valorado por los profesionales del municipio y por la comunidad en general.

Un elemento crítico identificado por el liderazgo local fue el temor a depender de los registros digitales ante posibles fallos técnicos. Frente a ello, el alcalde responde con un argumento que destaca la ventaja comparativa de los sistemas digitales frente a los soportes físicos:

(…) Como nos dijo alguien en un seminario una vez, ¿pero qué pasa si se cae la nube? Y yo le dije: ¿pero y qué pasa si se cae el servidor con un terremoto? ¿Y qué pasa si se quema la bodega o la municipalidad, como sucedió en otros lados? La diferencia es que la información va a estar siempre; en cambio, si tú la tienes en físico, en papel, se te va a quemar: se fue, ya no está, no la puedes recuperar (alcalde de Mulchén, comunicación personal, agosto de 2024).

Una vez implementadas las innovaciones digitales, estas generan un nuevo umbral de exigencia para la gestión municipal, pues, tal como se ha mencionado, el desafío de la transformación digital exige una profunda transformación de la gestión local basada en el uso intensivo de tecnología, acompañado de un cambio cultural relevante y una visión estratégica conductora (Vial, 2019; Mergel et al., 2019; Fischer et al., 2021).

Estos hallazgos tienen sentido y están alineados con las orientaciones de la Secretaría de Gobierno Digital contenidas en la *Guía técnica: aplicación de un marco de referencia de gestión de datos en los órganos de la administración del Estado* (2024), en la que se plantea que para una gestión organizativa digital se hace necesario la disponibilidad de equipos técnicos capacitados en gestión de datos, promover la alfabetización de datos en todos los niveles de

la organización, fortalecer las habilidades para análisis, calidad de datos y uso estratégico de la información. Además, disponer de la infraestructura digital adecuada para almacenar, integrar, procesar y proteger los datos, con sistemas interoperables y seguros que permitan desarrollar capacidades analíticas y utilizar los datos de los efectiva para la toma de decisiones basadas en evidencia.

c) Capacidades analíticas

Las capacidades analíticas se refieren a las habilidades y prácticas que permiten recolectar, procesar y utilizar datos de manera efectiva para mejorar los procesos de actuación pública. Estas capacidades, como señalan Salvador y Ramio (2020), están directamente relacionadas con las competencias profesionales disponibles en los equipos, que definen el alcance del accionar institucional.

Analizando las dotaciones municipales, se advierte una escasa presencia de cuadros técnicos preparados para el análisis de datos, los que deberían ser reforzados advirtiendo la importancia de los mismos: “Yo, en mi calidad de geógrafo, tengo a disposición datos y puedo hacer ese tipo de análisis. Entonces, a mí me permite asesorar tanto a mis colegas como a mi jefatura directa... Es necesario tener una base de datos con datos actualizados, y esa base de datos se tiene que ir manteniendo sí o sí; tiene que haber una persona a cargo” (grupo focal n.º 1, diciembre de 2023).

Efectivamente, una de las limitaciones estructurales más recurrentes es la escasez de recursos humanos especializados. En entrevista con informantes clave, se señaló la falta de perfiles profesionales vinculados a la gestión de información, como administradores públicos, estadísticos, geógrafos o analistas de datos:

(...) Los municipios chicos, como los nuestros, siempre estamos escasos de la parte técnica (sic). Nosotros deberíamos tener un geógrafo para que nos ayudara con eso. Prácticamente, en los municipios chicos, los funcionarios hacen de todo. Entonces, esas son las brechas que tenemos con los más grandes... (alcalde de Nacimiento, comunicación personal, agosto de 2024).

En otro aspecto, entre los principales obstáculos identificados para el análisis se encuentran la escasa integración entre bases de datos y la escasa georreferenciación de la información disponible. Esto dificulta su uso en entornos complejos, especialmente en contextos de emergencia.

Además, se constató una alta dependencia de fuentes externas, como el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO) o la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), sin que existan repositorios consolidados de datos a nivel local o regional. La siguiente afirmación muestra lo anterior:

En forma externa, nosotros acá al que más le pedimos es al INE. Trabajamos con mucha información del INE; ellos nos mandan información. Hay un CD que llega en forma anual con información del INE, y lo que no está incluido ahí se lo solicitamos a través de los distintos mecanismos disponibles para ello (grupo focal n.º 1, diciembre de 2023).

Se observaron diferencias significativas en el uso que los municipios y los servicios públicos regionales hacen de los datos. Mientras que los servicios regionales tienden a emplearlos de manera más prospectiva y analítica, los municipios utilizan los datos principalmente para responder a exigencias administrativas. En el ámbito local, predomina un uso reactivo de la información, con escasas experiencias orientadas a la anticipación, al diseño de indicadores o a la priorización de intervenciones.

Sin embargo, en algunos municipios se destaca el uso simbólico y comunicacional de los datos, por ejemplo, en materia de seguridad ciudadana, lo que revela un potencial subutilizado para la construcción de políticas basadas en evidencia.

Respecto a la calidad de los datos, existe consenso en la necesidad de contar con información confiable, entendida como aquella producida por instituciones validadas, con mecanismos de recolección apropiados y actualizada a la realidad territorial. Aunque se valora positivamente la confiabilidad de las fuentes oficiales, también se percibe que estos datos presentan baja representatividad respecto de las realidades locales.

En la práctica, los atributos de validez, disponibilidad y calidad se comprenden más bien desde su utilidad operativa que desde criterios técnicos estandarizados. Esta percepción refuerza la necesidad de fortalecer las competencias de análisis y de evaluación crítica de los datos en los equipos municipales.

A esto se suma una brecha significativa entre las comunas urbanas y rurales. Mientras las primeras cuentan con mayor infraestructura tecnológica y personal capacitado, las segundas operan con estructuras más reducidas, lo que dificulta la generación y el análisis sistemático de la información.

En los grupos focales, los funcionarios municipales señalaron que, en el ámbito local, el dato aún se concibe como un insumo simbólico, sin incorporarse plenamente en los procesos de gestión. Se indicó la necesidad de avanzar hacia usos prácticos del dato, como la construcción de indicadores y sistemas de alerta comunales, y de superar el uso meramente formal que predomina actualmente. Siguiendo lo señalado por Enrique y Vásquez (2024), los hallazgos evidencian un déficit tanto en la gobernanza como en la gestión de datos. La gobernanza asociada a la ausencia de decisiones estratégicas en el uso efectivo de los datos y en su gestión, considerando las dificultades operativas en su uso.

No obstante, se identificaron buenas prácticas emergentes, como la formación autodidacta de funcionarios, el uso de alianzas público-privadas para el levantamiento de datos y la progresiva incorporación de tecnologías para digitalizar procesos internos. Estas experiencias, aunque incipientes, muestran un camino posible hacia una gobernanza de datos más robusta en el ámbito local.

Conclusiones

Los resultados de esta investigación permiten concluir que las capacidades institucionales para el uso de datos en los municipios de la Región del Biobío presentan un desarrollo desigual y condicionado fundamentalmente a la ausencia de una visión estratégica, a la falta de perfiles técnicos especializados, prácticas informales de intercambio de datos y la escasa interoperabilidad de los sistemas de información.

A ello se suma, en términos generales, que los municipios operan con un enfoque reactivo y administrativo en el uso de los datos. Esto restringe su potencial para orientar decisiones estratégicas o formular políticas públicas basadas en evidencia.

El dato tiende a utilizarse para responder a requerimientos formales del contexto central o regional más que como herramienta para planificar, evaluar o anticipar acciones locales. Esta situación se agrava por la dependencia de fuentes externas, la desarticulación de los registros internos y la falta de georreferenciación, lo que impide el análisis integrado.

Pese a este panorama, emergen experiencias valiosas que abren caminos hacia una institucionalidad más orientada a la información. El caso de Mulchén, por ejemplo, muestra cómo el liderazgo político puede movilizar procesos de transformación desde la dirección municipal, superando barreras técnicas y culturales, e instalando nuevas lógicas institucionales, mecanismos de colaboración y una creciente valorización simbólica del dato como instrumento

de comunicación política. Aunque muchas de estas experiencias son incipientes, permiten visibilizar capacidades dinámicas que podrían fortalecerse mediante políticas de apoyo más sistemáticas.

Con base en este diagnóstico, se proponen tres líneas prioritarias de acción para avanzar hacia un ecosistema local de datos más robusto:

- 1. Fortalecimiento de capacidades técnicas y profesionales**, mediante la incorporación de nuevos perfiles especializados, la formación continua de equipos municipales y la generación de comunidades a través del asociativismo municipal.
- 2. Modernización de infraestructuras y sistemas de información** que incluya inversiones en tecnologías interoperables, herramientas de visualización y protocolos de gestión de la calidad de los datos, adaptados a la realidad territorial.
- 3. Impulso a una cultura institucional basada en evidencia**, promoviendo liderazgos políticos comprometidos con el dato e incentivando el uso sistemático de la información en la gestión cotidiana.

En este marco, resulta fundamental promover gestiones municipales que fomenten el valor estratégico de la información, así como desarrollar capacidades de gestión organizativa que combinen liderazgo político con una cultura institucional favorable al uso de los datos. Las experiencias destacadas en este estudio demuestran que, cuando estas condiciones se alinean, es posible consolidar procesos de transformación digital incluso en contextos municipales con limitaciones estructurales.

Referencias

- Abrucio, F. L. (2010). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 44(5), 985–1016.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). *Public governance as co-creation: A strategy for revitalizing the public sector and rejuvenating democracy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108893478>
- Arellano Gault, D. (2011). *Gestión pública y capacidades institucionales en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Barros, A., Campero, T., & Cabello, P. (2016). *Estudio para una gobernanza digital en Chile*. Ministerio de Hacienda/Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 37–59.
- Bonina, C., Koskinen, K., Eaton, B., & Gawer, A. (2021). Digital platforms for development: Foundations and research agenda. *Information Systems Journal*, 31(6), 869–902. <https://doi.org/10.1111/isj.12326>
- Cabello, S. (2023). *Análisis de los modelos de gobernanza de datos en el sector público: Una mirada desde Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo* (Documentos de Proyectos, LC/TS.2023/71). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/49009>
- Cabrero Mendoza, E. (2003). *Gobiernos municipales y desarrollo local en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Campos, C. (2020). El futuro del empleo público local: retos ante un mundo digital. *Documentación Administrativa*, (7), 126–144. <https://doi.org/10.24965/da.i7.10894>
- Campos, C. (2022). La digitalización de los procedimientos en los gobiernos locales: Una tarea pendiente. *Cuadernos de Derecho Local*, 88–115.
- Castelnovo, W., & Sorrentino, M. (2018). The digital government imperative: A context-aware perspective. *Public Management Review*, 20(5), 709–725. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1305693>
- Cerrillo, A. (2018). Datos masivos y datos abiertos para una gobernanza inteligente. *El Profesional de la Información*, 27(5), 1128–1135. <https://doi.org/10.3145/epi.2018.sep.16>
- Cerrillo, A., Martínez, G., & Galindo, R. (2021). *Transformación digital y administración pública*. INAP España.
- Congreso Nacional de Chile. (2006). *DFL n.º 1: Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley n.º 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693>
- Congreso Nacional de Chile. (2019). *Ley n.º 21.180: Transformación digital del Estado*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1138479>
- Congreso Nacional de Chile. (2022). *Ley n.º 21.464: Modifica diversos cuerpos legales en materia de transformación digital del Estado*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1177223>
- Criado, J., & Gil-García, J. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond. *International Journal of Public Sector Management*, 32(5), 487–502. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2019-0178>

- Dávila, J. (2013). Capacidades organizacionales: dinámicas por naturaleza. *Cuadernos de Administración*, 26(47), 11–33.
- Enrique, A., & Vázquez, N. (2024). Gobernanza de datos como base para una administración pública inteligente e innovadora: Una revisión de la literatura. *Documentos del INAP*, 1(1), 5–16.
- Fischer, C., Heuberger, M., & Heine, M. (2021). The impact of digitalization in the public sector: A systematic literature review. *Schwerpunkt*, 14(1), 1–15. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i1.13>
- Fukuda-Parr, S., Lopes, C., & Malik, K. (2002). Overview: Institutional innovations for capacity development. En *Capacity for development: New solutions to old problems* (pp. 1–21). UNDP–Earthscan.
- Gascó-Hernández, M., Nasi, G., Cucciniello, M., & Hiedemann, H. (2022). The role of organizational capacity to foster digital transformation in local governments: The case of three European smart cities. *Urban Governance*, 2, 236–246. <https://doi.org/10.1016/j.ugj.2022.09.005>
- García, M., Grilló, A., & Esteban, M. (2020). Territorial intelligence, a collective challenge for sustainable development: A scoping review. *Social Sciences*, 9(7), 126. <https://doi.org/10.3390/socsci9070126>
- Gil-García, J., Dawes, S., & Pardo, T. (2018). Digital government and public management research: Finding the crossroads. *Public Management Review*, 20(5), 633–646. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1327181>
- Herrero, C. (2021). La digitalización del sector local: una partitura sin orquesta. *Documentación Administrativa*, (8), 43–65. <https://doi.org/10.24965/da.i8.11024>
- Janssen, M., & Van der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, 33(1), 1–5. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.02.003>
- Jin, D. (2024). The challenges and opportunities of public governance in the digital era. *International Journal of Social Sciences and Public Administration*, 2(3), 1–10. <https://doi.org/10.62051/ijsspa.v2n3.64>
- Laurini, R., Servigne, S., & Favetta, F. (2020). About territorial intelligence and geographic knowledge bases. *Cuadernos de Administración*, 33(60), 1–18. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cao33.atigk>
- Manoharan, A. P., & Ingrams, A. (2018). Conceptualizing e-government from local government perspectives. *State and Local Government Review*, 50(1), 56–66. <https://doi.org/10.1177/0160323X18763964>

- Meijer, A., & Bekkers, V. (2015). A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field. *Government Information Quarterly*, 32(3), 237–245. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.04.006>
- Mergel, I., Kattel, R., Lember, V., & McBride, K. (2018). Citizen-oriented digital transformation in the public sector. En *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age* (pp. 1–3). ACM.
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Naser, A. (2021). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: Una guía para su implementación*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47018>
- NUDOS. (2024). *Índice de digitalización comunal (IDC) 2024*. Núcleo Milenio en Desigualdades y Oportunidades Digitales (NUDOS).
- OECD. (2020). *The OECD digital government policy framework: Six dimensions of a digital government* (OECD Public Governance Policy Papers, No. 02). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>
- OECD. (2021). *The E-Leaders handbook on the governance of digital government*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ac7f2531-en>
- OECD/CAF. (2024). *Revisión del gobierno digital en América Latina y el Caribe: Construyendo servicios públicos inclusivos y responsivos*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/7a127615-es>
- Piening, E. P. (2012). Dynamic capabilities in public organizations. *Public Management Review*, 15(2), 209–245. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.708358>
- Peters, B. G. (2020). *Governance, politics and the state* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
- Quiñones, N. (2023). Marco analítico para las capacidades dinámicas en una organización pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (87), 121–149. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n87.a6>
- Ramió, C., & Salvador, M. (2023). *Gobernanza robusta: Un nuevo modelo de gestión pública*. Tirant lo Blanch.
- Salvador, M., & Ramió, C. (2020). Capacidades analíticas y gobernanza de datos en la administración pública como paso previo a la introducción de la inteligencia artificial. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (77), 5–36. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357566674001/>

- Salvador, M. (2021). Transformación digital y función pública: Capacidades institucionales para afrontar nuevos retos. En *La transformación digital de la Administración Pública* (pp. 25–42). Universitat Pompeu Fabra. <https://doi.org/10.24965/da.i8.11030>
- Secretaría de Gobierno Digital del Ministerio de Hacienda. (2024). *Estudio de indicadores de gobierno digital*. https://cms-dgd-prod.s3-us-west-2.amazonaws.com/uploads/pdf/EGD-Informe_final-CP_12-04-2024_vF-2.pdf
- Secretaría de Gobierno Digital. (2024). *Guía técnica: Aplicación de un marco de referencia de gestión de datos en los órganos de la Administración del Estado*. Gobierno de Chile. <https://digital.gob.cl/biblioteca/guias/>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2015). *Resolución Exenta n.º 178*. <https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=1079104>
- Teece, D. J. (2007). Explicating dynamic capabilities: The nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal*, 28(13), 1319–1350. <https://doi.org/10.1002/smj.640>
- Valero, J., & Cerdá, J. (2020). Transparencia, acceso y reutilización de la información ante la transformación digital del sector público: Enseñanzas y desafíos en tiempos del COVID-19. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (19), 103–126. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5705>
- Varela, B. (2023). Dirección y evaluación de políticas públicas en base a la evidencia: ¿Dónde se encuentra la Administración General del Estado? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 28–44. <https://doi.org/10.24965/gapp.11013>
- Vial, G. (2019). Understanding digital transformation: A review and a research agenda. *The Journal of Strategic Information Systems*, 28(2), 118–144. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2019.01.003>
- Zhang, H., Xu, X., & Xiao, J. (2014). Diffusion of e-government: A literature review and directions for future research. *Government Information Quarterly*, 31(4), 631–636. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.013>

Sobre los autores

Violeta Montero Barriga

Doctora en Sociología y académica asociada al Departamento de Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad de Concepción. Sus principales áreas de investigación son las políticas públicas territoriales, la gobernanza y los movimientos sociales. Ha llevado a cabo estudios sobre la gestión y la gobernanza de datos públicos, con enfoque en los gobiernos subnacionales. Actualmente, es directora del Centro de Estudios de Convergencias Regionalistas del Sur (Creasur).

Carlos H. Umaña Mardones

Candidato a doctor en Economía y Gobierno, académico y director del Departamento de Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad de Concepción. Su trabajo docente e investigativo se centra en la administración pública, la gobernanza multinivel y la transformación digital del Estado, especialmente en el ámbito subnacional. Ha llevado a cabo investigaciones sobre las capacidades institucionales, la descentralización y la modernización del sector público.

Para citar:

Montero, V., & Umaña, C. Capacidades institucionales a nivel municipal en la región del Biobío, Chile, para recopilación, valoración y uso de datos para la toma de decisiones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (94), 94-124.
<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n94.a471>



Capacidades de innovación en el sector público: una revisión comparada de índices latinoamericanos en Colombia y Chile

Public sector innovation capacities: a comparative review of Latin American indexes in Colombia and Chile

Capacidades de inovação no setor público: uma revisão comparada dos índices latino-americanos na Colômbia e no Chile

Recibido: 08/09/2025 - Aceptado: 27/01/2026

Matías Parano

CONICET; Universidad
Nacional de Córdoba,
Argentina

matiparano@unc.edu.ar

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0003-4666-266X)

[org/0000-0003-4666-266X](https://orcid.org/0000-0003-4666-266X)

Resumen

En la última década se han incrementado las discusiones sobre la innovación pública en general y, en particular, sobre sus capacidades. Este interés creciente, aunque aún incipiente, se ha manifestado tanto en el ámbito teórico-académico como en el de la práctica de la administración pública. Un tema emergente de este proceso en la región ha sido la construcción de diversos instrumentos como *toolkits* e índices. El artículo se propone sistematizar una parte del derrotero teórico al respecto y analizar, en clave comparada, dos experiencias latinoamericanas de índices de medición: el Índice de Capacidades para la Innovación Pública (ICIP) y el Índice de Innovación Pública (IIP), en Colombia y Chile, respectivamente. Para ello, se recurrió a una revisión documental de los informes técnicos publicados por los organismos del gobierno central a cargo de los índices, así como a entrevistas semiestructuradas a referentes de ambos proyectos. Entre los principales hallazgos de la indagación se

destacan las variaciones y similitudes en los ámbitos de diseño, implementación y evaluación. Asimismo, mientras que en el caso de Colombia el índice prioriza la instancia descriptiva, la experiencia chilena contempla la articulación con otras acciones del programa de innovación pública orientadas al fortalecimiento de las capacidades.

Palabras clave: capacidad; innovación pública; innovación en el sector público; administración pública; medición.

Abstract

Over the last decade, there has been increased discussion regarding public innovation in general and public innovation capabilities in particular. This growing, yet nascent, interest has emerged at both the theoretical and academic levels, as well as in the field of public administration practice. One outcome of this process in the region has been the development of various instruments such as toolkits and indices. This article aims to systematize part of the theoretical framework in this area and to analyze, in a comparative manner, two Latin American experiences with measurement indices in Colombia and Chile: the Public Innovation Capabilities Index (ICIP) and the Public Innovation Index (IIP), respectively. To this end, we conducted a documentary review of the technical reports published by the central government agencies responsible for the indices, as well as semi-structured interviews with representatives from both projects. Among the main findings of the investigation are variations and similarities across design, implementation, and evaluation. Furthermore, while in Colombia the index prioritizes the descriptive aspect, the Chilean experience contemplates coordination with other actions in the public innovation program aimed at strengthening capacities.

Keywords: capacity; public innovation; public sector innovation; public administration; measurement.

Resumo

Na última década, aumentaram as discussões sobre a inovação pública em geral e as capacidades de inovação pública em particular. Esse interesse crescente, mas ainda incipiente, ocorreu tanto no âmbito teórico-acadêmico quanto no âmbito prático da administração pública. Um resultado desse processo na região foi a criação de diversos instrumentos, como kits de ferramentas e índices. O artigo propõe sistematizar parte do percurso teórico a esse respeito e analisar, de forma comparativa, duas experiências latino-americanas de índices de medição na Colômbia e no Chile: o Índice de Capacidades para a Inovação Pública (ICIP) e o Índice

de Inovação Pública (IIP), respectivamente. Para isso, recorreu-se a uma revisão documental dos relatórios técnicos publicados pelos órgãos do governo central responsáveis pelos índices e a entrevistas semiestructuradas com referências de ambos os projetos. Entre as principais conclusões da investigação destacam-se variações e semelhanças em termos de conceção, implementação e avaliação. Além disso, enquanto no caso da Colômbia o índice prioriza a instância descritiva, a experiência chilena contempla a articulação com outras ações do programa de inovação pública voltadas para o fortalecimento das capacidades.

Palavras-chave: capacidade; inovação pública; inovação no setor público; administração pública; medição.

Introducción

Las mediciones e índices se han multiplicado en el ámbito global, tanto en el campo de la innovación económica (Global Innovation Index; Innovation Cities Index; entre otros) como en el campo de las capacidades (Public Sector Capabilities Index; Local Government Capacity Index; Government Capacity to Perform; entre otros) (Braga y Martins, 2022; Fontanelli et al., 2022; Țigănașu et al., 2019). Otro tanto ha ocurrido en el marco de una batería de temas emergentes de la administración pública, como la transformación digital (GovTech Index) y la inteligencia artificial aplicada al sector gubernamental (Gov AI Readiness Index) (Michener, 2015; Puttick, 2024; Zapata et al., 2024), dando cuenta de una cierta necesidad de medir tanto el impacto de las políticas públicas como de las capacidades disponibles para la implementación de esas políticas (Erkkilä, 2016, 2020). Así, la medición en la administración pública se ha posicionado como un tema emergente para organismos regionales de referencia, como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2025).

La innovación pública no ha estado ajena a este boom de la medición y, en los últimos años, las discusiones al respecto han aumentado (Bloch et al., 2010; Klimentova, 2014). En la última década, los organismos multilaterales han tenido una importante influencia en este ámbito, a través de actores como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y su Observatorio de Innovación del Sector Público (OPSI) (OECD, 2019, 2022) o la Organización de los Estados Americanos (OEA) (Filho, 2017). Asimismo, la medición de las capacidades estatales ha sido un tema de debate y un desafío para la producción empírica en la región latinoamericana (Souza y Fontanelli, 2020). No obstante, el principal problema radica en la multidimensionalidad de estos conceptos y en las dificultades para

consensuar referentes empíricos mensurables, lo que se complica tanto en comparaciones entre países (cross-country) como en comparaciones subnacionales (regionales y locales) dentro del mismo territorio.

Entre los avances en la materia se destacan dos experiencias regionales: el Índice de Innovación Pública (IPP) del Laboratorio de Gobierno de Chile, dependiente del Ministerio de Hacienda de Chile, y el Índice de Capacidades para la Innovación Pública (ICIP), a cargo del Equipo de Innovación Pública (EiP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia. Dicho esto, se busca indagar en la configuración, los alcances y los límites de los mencionados índices de capacidad de innovación pública, y proponer una descripción exploratoria de las experiencias que los constituyen hacedores de políticas en ambos países, tomando como referencia las fases o momentos de diseño, implementación y evaluación (Jaime et al., 2013; Peters y Fontaine, 2022).

Para ello, el recorrido propuesto consiste en una breve recuperación de la noción de capacidades de innovación pública, entendidas como un sector de políticas particulares. Posteriormente, se presenta una descripción de las dimensiones e indicadores priorizados en las experiencias de medición chilena y colombiana, a partir de una revisión documental. Una vez realizada esta descripción de los principales elementos de estos índices, se propone una comparación entre ambos a partir de once categorías emergentes relativas al diseño, implementación y evaluación de los proyectos de medición, a partir de la consulta a agentes públicos vinculados a las iniciativas. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales sobre los desafíos de la agenda futura.

La noción de capacidades de innovación pública

Si bien en las últimas dos décadas se han multiplicado las discusiones y contribuciones sobre la innovación pública para la transformación de los Estados, recientemente la noción de capacidades de innovación pública se está consolidando como campo o subcampo especializado¹. No obstante, aún no se estabilizan un corpus y un circuito de circulación integrados respecto de qué capacidades son necesarias para innovar en el sector público y de cómo se construyen y consolidan. Asimismo, los diseños e instrumentos de medición siguen siendo un aspecto incipiente y poco explorado en la literatura.

¹ En lo que respecta al concepto de innovación pública o en el sector público, si bien es una discusión que ya registra tres décadas (Glor, 1997; Mendoza, 1996), ha tenido una actualización y reapropiación de la mano de los organismos internacionales y el auge de las perspectivas aperturistas de la administración pública (Grandinetti, 2018). Así, los conceptos de innovación social, innovación

Si bien existe cierto consenso en suponer que las organizaciones públicas pueden verse enfrentadas a la necesidad de innovar para cumplir su tarea de prestar servicios de alta calidad a la sociedad debido a presiones internas o externas (Gieske et al., 2016), no hay un acuerdo claro sobre qué debe considerarse innovación pública, y pueden identificarse distintas definiciones y delimitaciones al respecto. De manera general, puede señalarse que una innovación es “una idea creativa que conlleva su aplicación”, o bien “concebir y aplicar una nueva manera de lograr un resultado o desempeñar una tarea” (Grandinetti, 2018, p. 508). De este modo, pueden considerarse innovaciones los programas, proyectos, políticas públicas, planteamientos y procesos presentes en diversos ámbitos (prestación de servicios públicos, gestión de recursos humanos, comunicación gubernamental, etcétera) que impliquen una recombinación de elementos existentes, la incorporación de elementos nuevos o un cambio significativo (radical) en la forma de actuar tradicional. En un enfoque similar, organismos como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en su Carta Iberoamericana para la Innovación Pública la han definido como:

[...] el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad (2020, p. 244).

En esta línea, la innovación se plantea como un imperativo sistémico e ineludible para la administración pública, ante la necesidad de anticiparse y adaptarse tanto a los cambios sociales como a los que se refieren a su relación con la ciudadanía. De este modo, los estudios sobre la innovación en el sector público se centran en la adopción e implementación de prácticas, políticas y servicios innovadores vinculados a las estrategias y paradigmas de reforma de la administración pública (Criado et al., 2023). No obstante, si bien parece no haber fisuras en la idea de que la innovación pública es fuente de capacidades para otros sectores de políticas (como el de salud, educación, infraestructura, producción, entre otros), sigue vigente el interrogante sobre cómo se logra ser capaz de ser capaz (innovar). En este punto, las políticas

pública, cocreación, coproducción aparecieron como categorías emergentes o reemergentes (Zurbruggen y Lago, 2014). También existe un debate sobre las similitudes, alcances y fronteras (difusas) entre la innovación pública y la innovación social, siendo a veces incluso utilizadas como sinónimos en cuanto la nota distintiva de estos procesos ha sido la polisemia, elasticidad y maleabilidad que posee el concepto de innovación el cual opera, en muchas ocasiones, como palabra “muletilla”, multipropósito o un concepto “mágico” (Gaglio et al., 2019), inclusive formando parte de discursos “vacíos” en el marco de las administraciones públicas (Isaza Espinosa, 2020).

de innovación pública y de reforma administrativa pueden considerarse un campo particular de políticas, sin negar su transversalidad respecto de otras políticas.

Así, una dimensión analítica emergente es la noción de capacidades de innovación pública, un campo incipiente en la producción académica especializada, vinculado a la agenda de la capacidad y la legitimidad de la gobernanza (Christensen y Lægreid, 2025)². En términos generales, la capacidad de innovación pública (Public Innovation Capacity) se define como “la capacidad de desarrollar y materializar nuevas ideas para los problemas de la sociedad” (Meijer, 2019, p. 618). Otros autores la han definido como la “habilidad para desarrollar nuevos servicios, procesos, cambios estratégicos organizativos e institucionales, basados en el conocimiento, el comportamiento, las habilidades, las rutinas, los procesos y los mecanismos de aprendizaje y gobernanza de las administraciones públicas” (Belmonte da Silva et al., 2021, p. 66). Este concepto parte de concebir que, si bien los gobiernos requieren de mejores capacidades institucionales para dar respuesta a las demandas ciudadanas, la promoción e institucionalización de la innovación requieren el desarrollo de capacidades específicas para ello. Tal como han remarcado otros autores, mayormente la capacidad de innovación pública ha sido conceptualizada como una capacidad organizacional u organizativa (Boukamel et al., 2019; Mendoza-Silva, 2020), desde una perspectiva institucionalista, que privilegia tres niveles o categorías (individuos, interacciones y procesos o rutinas) (Gullmark, 2021; Gullmark y Clausen, 2023). Es decir, como una capacidad colectiva-organizacional (que implica a individuos, organizaciones y redes) y multidimensional (polifacética y multinivel) (Boukamel et al., 2021; Gieske et al., 2016)³.

Por su parte, organismos multilaterales como Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) mediante la creación del Observatorio de Innovación del Sector Público (OPSI) y la Organización de Estados Americanos (OEA) también han puesto el énfasis en la capacidad de innovación pública, así como otras trayectorias disciplinares como por

² En este caso tampoco hay un consenso respecto al concepto el cual asume variadas etiquetas: public innovative capacity (Gieske et al., 2016); public sector innovation capacity (Lewis et al., 2018); innovation capacity in the public sector (Lewis y Ricard, 2015); public capacity for innovation (Eneqvist, 2024); public innovation capacity (Meijer, 2019); innovative capacity of governments (Kaur et al., 2022); innovation capacity in public administration (Belmonte da Silva et al., 2021); innovativeness (Boukamel et al., 2019).

³ Estos autores destacan las dimensiones de capacidad de conexión (vinculada con el establecimiento y mantenimiento de conexiones entre diferentes contenidos y actores); capacidad ambidiestra (acción de equilibrar las actividades de explotación y exploración) y capacidad de aprendizaje (crear, adquirir, combinar, codificar y aplicar conocimientos y adaptar las rutinas organizativas).

ejemplo aquellas vinculadas a las capacidades de innovación productiva y empresarial (Crespi et al., 2014) o las capacidades de innovación desde los estudios de Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS) y el enfoque de los sistemas o complejos (nacionales, regionales y locales) de innovación (Furman et al., 2002).

A partir de este recorrido no exhaustivo, puede sostenerse que, no obstante sus variaciones entre sí, todas estas perspectivas coinciden en que: a) las capacidades son necesarias en el marco de sociedades altamente complejas; y b) su presencia favorece el logro de objetivos y la resolución de problemas públicos, en tanto su carencia o déficit genera dificultades. A su vez, parece haber dos consensos generales adicionales: en primer lugar, en torno a la multidimensionalidad de las capacidades (Grin et al., 2019; Wu et al., 2015); en segundo lugar, en relación con no hablar de capacidades en abstracto ni en el vacío, sino delimitadas por campo o sector de políticas. Un gobierno o Estado puede ser muy capaz en algún campo o sector, pero no en otro: no son activos genéricos (Cejudo et al., 2022). Así, existe una cierta especificidad tanto del sector de políticas como de las capacidades necesarias para diseñar, implementar y evaluar, como en el caso de las políticas de innovación pública⁴.

Metodología

Con el objetivo de indagar en clave comparada la configuración, alcances y límites de los mencionados índices de capacidad de innovación pública y proponer una descripción exploratoria de las experiencias en términos de su diseño, implementación y la evaluación que hacen de ella los hacedores de políticas, en un primer momento se procedió a la revisión de documentos tales como informes de resultados, notas técnicas, documentos metodológicos de las mediciones, documentos en colaboración con centros de pensamiento u organismos multilaterales, entre otros (anexo 1). En un segundo momento, se realizaron entrevistas semiestructuradas con una selección intencional (Wutich y Bernard, 2023) a referentes políticos identificados de las agencias gubernamentales chilenas y colombianas (anexo 2), quienes oficiaron como informantes clave respecto al diseño de los índices, su implementación actual y sus perspectivas de evolución futura. Para garantizar la factibilidad, estas entrevistas se desarrollaron y se mediaron mediante tecnologías o en línea, un formato cada vez más común

⁴Sin embargo, la definición de capacidad estatal y la de derivados como la capacidad de implementación de políticas (*policy capacity*) o la capacidad de gobernanza (*governance capacity*) (Wu et al., 2018) aún sigue siendo motivo de discusión en varios aspectos (alcance de los términos, actores involucrados, dimensiones relevantes, entre otros aspectos), algo que han destacado estudios previos sobre la capacidad estatal (Hendrix, 2010).

y aceptado dentro del enfoque cualitativo, sobre todo en el contexto pospandemia (Howlett, 2022; Kapiszewski et al., 2024).

Posteriormente, se procedió a la clasificación y categorización del material recopilado, al que se añadió documentación no disponible públicamente (informes y presentaciones) y proporcionada de manera confidencial por los entrevistados. El análisis de las entrevistas consistió en su transcripción y posterior codificación a partir de los objetivos y preguntas para advertir variaciones y emergentes significativos en relación con ambos procesos⁵.

Ahora bien, ¿por qué la elección de estos casos? Tal como ya se ha mencionado, la comparabilidad se relaciona principalmente con el hecho de que son los dos índices de mayor envergadura de la región: tanto la labor del Laboratorio de Gobierno chileno como la del Departamento Nacional de Planeación colombiano han sido destacadas por sus antecedentes en el campo de la innovación pública como experiencias relevantes (Valdivieso et al., 2021) y ambos países registran un eje de su agenda gubernamental en la innovación pública.

En este punto, ¿qué tienen en común? A priori, al menos dos aspectos: *a)* son experiencias temporalmente cercanas y prácticamente simultáneas y *b)* en ambos casos han sido desarrolladas por dependencias nacionales o del Gobierno central. Por otra parte, ¿qué tienen de diferente? A simple vista, emerge que: *a)* una de las experiencias se discontinuó temporalmente (Colombia), mientras que la otra continuó vigente sin interrupciones (Chile); y *b)* uno de los índices se fundamenta en datos primarios (Chile), en tanto que el otro se basa en fuentes administrativas o secundarias (Colombia).

Experiencias latinoamericanas de medición de las capacidades de innovación pública

La experiencia chilena: el Índice de Innovación Pública (IPP)

Este índice, lanzado en 2019 y cuya primera publicación fue en 2020, se enfoca en medir las capacidades de innovación de los servicios públicos y fue desarrollado gracias a una alianza entre el Laboratorio de Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo

⁵Se consideró que estos eran actores privilegiados para dar cuenta del proceso por su participación directa. No obstante, se reconoce que estas fuentes gubernamentales no agotan las posibilidades de investigación, la cual podría beneficiarse del aporte de otras voces o actores externos a la administración como la academia y la sociedad civil. Otro tanto ocurre en relación con el corpus de fuentes documentales, el cual podría incluir documentación proveniente de estos espacios mencionados.

(BID)⁶. Considera tres dimensiones de medición (más una cuarta dimensión que no forma parte del cálculo), que a su vez se dividen en diez capacidades clave para innovar (Tabla 1). Ya realizaron cinco mediciones consecutivas a partir de la información proporcionada por las entidades y agencias que voluntariamente participan de la muestra y responden el cuestionario⁷.

El Laboratorio ha sido una de las instituciones creadas en la última década para cristalizar los procesos de innovación pública y como un espacio para potenciar la relación entre la administración chilena y las personas en (Arros Valdivia y Ramírez-Alujas, 2020; Ramírez-Alujas, 2023)⁸, agenda en la que el país ha sido pionero (OCDE, 2017; Pliscoff Varas y Araya, 2012), y cuya creación se asoció a las políticas y principios del gobierno abierto con el objetivo de “instalar capacidades institucionales para la colaboración y apertura en el diseño de servicios públicos” (Rojas y Breull, 2025, p. 657)⁹. Entre sus principales iniciativas se encuentran el índice mencionado, así como la red de innovadores públicos, un servicio de conexión y capacitación para funcionarios y agentes públicos (Cienfuegos y Vera, 2019). Además, la iniciativa Ágil, que ofrece asistencia a las instituciones públicas para la exploración y la cocreación mediante metodologías de innovación, completa los tres proyectos principales del programa Laboratorio. Asimismo, Chile registra antecedentes de esta agenda en el contexto subnacional, en algunas regiones del norte al sur, como Antofagasta y el Bío-Bío (Aravena, 2023; Gaete Quezada et al., 2019). Esta última está creando incluso su propio índice de medición de la innovación pública y está siendo asesorada por el Laboratorio de Gobierno.

⁶ Tanto la ex Corporación Andina de Fomento (CAF) como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han impulsado en los últimos 10 años una nutrida agenda con eje en la innovación pública no solo en materia de financiamiento sino también de cooperación técnica y reconocimiento.

⁷ El formulario es desarrollado por el propio Laboratorio y se implementa con las agencias mediante una plataforma electrónica desarrollada en conjunto con el BID.

⁸ El Laboratorio de Gobierno fue inaugurado en 2015 y fue el primero de la región. Inicialmente dependía del Comité CORFO, entidad presidida por un representante del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (Aravena, 2023).

⁹ Como antecedentes a esta agenda, sus imaginarios y discursos se destacan las iniciativas del proceso de modernización del Estado iniciado a partir de los años noventa (Didier y Araya, 2024), más asociados a paradigmas gerenciales (Moriconi Bezerra, 2012; Olavarría-Gambi, 2017). Así, el caso de modernización del Estado chileno, como por ejemplo mediante el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), ha sido reconocido como una referencia regional (Dussauge-Laguna, 2012) tanto a nivel nacional como local (modernización municipal) (Montecinos, 2007; Rojas y Breull, 2025; Rojas y Gutiérrez Ricci, 2025). Por este motivo, dentro de los Estados en vías de desarrollo de la región, Chile ha sido caracterizado como uno de los que presenta mejores niveles de efectividad administrativa (Shamsul Haque y Puppim De Oliveira, 2021). No obstante, este proceso registró dificultades en varios aspectos con la ciudadanía en términos de accesibilidad, desigualdad social y ética pública (Gutiérrez Campos y Gutiérrez Campos, 2019; Pliscoff -Varas, 2017).

Tabla 1

Dimensiones e indicadores del IIP (Chile)

Dimensiones ¹⁰	Subdimensiones (capacidades)	Descripción de la capacidad: ¿qué mide?
Colaboración y apertura (capacidad condicionante) ¹¹ Puntaje máximo: 40 puntos	Participación usuaria (puntaje máximo: 16 puntos)	La dimensión contempla el <i>involucramiento y participación de personas que constituyen el grupo objetivo de cada entidad en las diversas fases del proceso de innovación</i> (investigación e identificación de brechas y oportunidades, cocreación o evaluación de soluciones, entre otras).
	Coordinación interinstitucional (puntaje máximo: 14,5 puntos)	Este eje persigue la medición de <i>la colaboración y eventual interoperabilidad entre instituciones con el fin de generar valor público</i> (procesos colaborativos de cocreación, implementación y evaluación conjunta) dentro de la esfera del Estado (entidades públicas).
	Gestión del entorno (puntaje máximo: 9,5 puntos)	Esta dimensión explora la <i>existencia de instancias de innovación abierta, de espacios para colaborar desde la entidad hacia el exterior</i> (con instituciones u organizaciones del sector privado y la sociedad civil).

¹⁰ Existe una cuarta dimensión (resultante) que aborda los resultados percibidos que, como se expuso anteriormente, constituye información referencial y no forma parte del cálculo integrado, sino que constituye un módulo independiente (respuesta y adaptación; gestión de la experiencia usuaria; y transformación organizacional), con su propio sistema de puntuación y complementario a las dimensiones habilitantes y condicionantes para innovar.

¹¹ El índice reconoce dentro de las “capacidades condicionantes” a aquellas que proveen de información acerca de aquello que la entidad potencialmente puede hacer (o no) para promover la proliferación (o no) de la innovación, y que se verá facilitado en caso de que existan ciertos elementos habilitantes.

Dimensiones ¹⁰	Subdimensiones (capacidades)	Descripción de la capacidad: ¿qué mide?
Recursos institucionales (capacidad habilitante) ¹² Puntaje máximo: 40 puntos	Talento humano (puntaje máximo: 6 puntos)	Se centra en <i>el personal de la administración pública</i> y aborda dimensiones como el número de servidores públicos trabajando en la entidad, la profesión de estos y otros aspectos relativos a la capacitación en gestión de la innovación.
	Marco institucional (puntaje máximo: 2 puntos)	Indaga en <i>la existencia de redes internas de colaboración</i> que se constituyan como espacios para el desarrollo de la innovación, la disponibilidad de datos abiertos, entre otros aspectos.
	Recursos digitales (puntaje máximo: 4 puntos)	Se centra en <i>la incorporación de tecnologías digitales</i> e incluye entre sus variables aspectos referidos específicamente a competencias y conocimientos en este ámbito, la digitalización de procesos y elementos relativos a la infraestructura digital disponible en las instituciones.
	Estrategia y gobernanza (puntaje máximo: 8 puntos)	Busca identificar si existe un área de innovación al interior de la entidad y, además, si la innovación forma parte de un objetivo, estrategia o plan de acción de la entidad, es decir, si se encuentra integrada e institucionalizada.
Prácticas y procesos (capacidad condicionante) Puntaje máximo: 20 puntos	Actividades o prácticas (puntaje máximo: 14 puntos)	Esta dimensión busca identificar las <i>iniciativas desarrolladas por la entidad que permitan mejorar la calidad de los servicios</i> que presta, considerando tanto la cantidad como el estado de desarrollo de estas (prototipadas, testeadas, implementadas y evaluadas).
	Procedimientos (puntaje máximo: 7 puntos)	Este eje busca reconocer la existencia de <i>un conjunto de tareas o actividades diseñadas y estructuradas</i> para el fomento de las diversas fases de innovación pública.
	Procesos (puntaje máximo: 19 puntos)	La dimensión busca capturar no solo <i>los procesos que han diseñado las entidades, sino aquellos que efectivamente han sido aplicados e integrados</i> (sistematización y rutinización) a la forma de trabajo. Así, si bien están compuestos por <i>actividades y procedimientos</i> , representan un nivel de formalización mayor que estas últimas.

Fuente: Elaboración propia con base en el informe de resultados del IPP y su anexo metodológico (2024).

¹² El índice reconoce dentro de las “capacidades habilitantes” a aquellas que dan cuenta de elementos mínimos (necesarios, pero no suficientes) que podrían facilitar el desarrollo de innovaciones o de capacidades de innovación.

La experiencia colombiana: el Índice de Capacidades para la Innovación Pública (ICIP)

Por su parte, el caso colombiano también se ha convertido en una referencia regional. Fue desarrollado por el Equipo de Innovación Pública (EIP), derivado del grupo para la modernización del Estado, dependiente del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia¹³. El departamento, en su plan 2018-2022, identificó las Capacidades de Innovación Pública como un eje y lanzó una primera versión (prototipo), que luego fue modificada. Entre las principales motivaciones para este tipo de desarrollos de medición de capacidades para innovar, el DNP destacó: a) el aporte a la toma de decisiones y al aprendizaje continuo; b) la posibilidad de determinar y cuantificar el valor generado por la innovación pública, y c) la posibilidad de difundir el valor de la innovación pública. De este modo, el objetivo principal del ICIP era medir las capacidades de las entidades públicas del orden nacional y subnacional (territorial) para impulsar la innovación. El instrumento se compone de cuatro pilares o entornos habilitadores y once subpilares o dimensiones (Tabla 2). Por su parte, la información para el cálculo del ICIP se obtiene de una fuente secundaria, como el Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión (FURAG) consolidado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), mediante el cual las entidades nacionales y subnacionales reportan información sobre los resultados institucionales y sectoriales¹⁴. En lo que respecta a la metodología de cálculo del índice, esta se obtiene del promedio entre la suma de los ítems

¹³ Colombia también se ha destacado por sus planes nacionales de reforma administrativa y descentralización desde la década de 1980 y 1990 (Ceballos-García et al., 2024), poniendo el eje en los valores de transparencia, eficacia, orientación al ciudadano y participación ciudadana y, derivado de la tradición gerencialista, el valor eficiencia (Isaza Espinosa y Redondo Zambrano, 2016). En estos procesos modernizadores el DNP ha sido un agente clave. Asimismo, la innovación pública se ha vuelto un eje en la agenda administrativa colombiana a partir del gobierno del presidente Juan Manuel Santos quien avanzó más hacia la tendencia de la nueva gobernanza pública y el gobierno abierto (a diferencia de la administración de su predecesor Álvaro Uribe que registraba un enfoque hacia la matriz gerencial propia de la Nueva Gestión Pública) (Sanabria Pulido y Leyva, 2023). Dicho esto, puede rastrearse que la innovación pública ingresó de manera concreta a la agenda y el discurso gubernamental colombiano con el Plan de Desarrollo 2018-2022 de la mano del presidente Iván Duque (Méndez Parra y Roth Deubel, 2021). A partir de ese momento, Colombia ha suscrito a convenciones y acuerdos internacionales en la materia como la Declaración de Innovación Pública de la OCDE (2019) y la Carta Iberoamericana de Innovación Pública del CLAD (2020), ambos de naturaleza no vinculante (Navarro Burgos y Isaza Espinosa, 2024).

¹⁴ El Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG) creado en 2017 (Decreto 1499) es una encuesta institucional en línea que presenta reportes de avances de la gestión, como insumo para el monitoreo, evaluación y control del desempeño institucional del gobierno de Colombia en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) (Granados Rodríguez, 2021).

que cumple la entidad en cada nivel de medición y el total de observaciones¹⁵. Asimismo, para clasificar el nivel de desarrollo de las capacidades de innovación alcanzado por los organismos del sector público, se lleva a cabo un análisis por clúster y se clasifican las entidades en media docena de grupos, entre los polos alto (grupo con mayor calificación) y bajo (grupo con menor calificación).

Tabla 2

Dimensiones e indicadores del ICIP (Colombia)

Dimensiones o entornos habilitadores	Subpilares ¹⁶	Detalle
Talento innovador	Desarrollo de habilidades y competencias	Se centra en los trabajadores gubernamentales (individuos) y mide <i>las habilidades y las competencias</i> que incentivan (u obstaculizan) el comportamiento innovador en el sector público.
	Formas de liderazgo y toma de decisiones	Pone el foco en los <i>tomadores de decisiones</i> y captura <i>las prácticas que incentivan u obstaculizan</i> la capacidad innovadora (por ejemplo, de liderazgo).
	Cultura organizacional para la innovación	Aborda las estrategias puestas en juego por las entidades públicas para estimular <i>una cultura organizacional</i> que incentiva la innovación.
Gestión y uso del conocimiento	Gestión y transferencia de conocimiento	Se centra en los trabajadores gubernamentales (individuos) y mide la capacidad de <i>gestionar, apropiar y transferir el conocimiento</i> por parte de las agencias del sector público.
	Generación, uso y apertura de información	Contempla los equipos y las entidades para mensurar su capacidad de <i>identificar, generar y hacer uso de evidencias en la toma de decisiones</i> , así como para disponer de manera pública <i>de información</i> alineada con la misión de la organización o agencia.
	Adaptación al cambio	Se centra en la dimensión organizacional y busca capturar la capacidad de adaptación al cambio que tienen las agencias del sector público mediante la implementación de formas <i>nuevas o mejoradas de hacer las cosas (innovaciones)</i> , por ejemplo, <i>aquellas vinculadas a la apropiación tecnológica</i> .

¹⁵ De esta forma, el índice omite los ítems sin respuesta por las entidades. Asimismo, es un índice donde cada ítem asume una posición binaria cumple/no cumple o positivo/negativo: si cumple recibe un punto y si no cumple recibe cero. Esta metodología impide ver grados de variación al interior de cada ítem.

Capacidades de innovación en el sector público: una revisión comparada de índices latinoamericanos en Colombia y Chile

Dimensiones o entornos habilitadores	Subpilares ¹⁶	Detalle
Colaboración	Colaboración con el ecosistema para innovar	Mide las estructuras que promueven <i>el trabajo interinstitucional con diferentes actores</i> (sociales y privados) para la colaboración y cocreación con el ecosistema de innovación mediante el trabajo en red.
	Estructura organizacional interna para cooperar	Se enfoca en la medición de las estructuras organizacionales internas del sector público que apoyan <i>el trabajo interáreas en la entidad</i> y captura la <i>dinámica de la arquitectura organizacional</i> que puede promover u obtener la cooperación para innovar.
Normativo y de proceso	Equilibrio de reglas y procesos	Se enfoca en <i>clarificar y simplificar el contexto legal</i> y regulatorio relacionado con la innovación pública, es decir, captura las <i>reglas y los procesos</i> de mejora interna que facilitan o limitan la generación y el fomento de capacidades para innovar en las agencias gubernamentales.
	Gestión de la entidad y uso de los recursos	Hace referencia a la relación entre flexibilidad de recursos y agilidad presupuestaria para innovar y mide las <i>prácticas de gestión y uso de los recursos o factores</i> (humanos, físicos, tecnológicos, financieros, relacionales) de las entidades públicas para la innovación, por ejemplo, los dispositivos de compra pública para la innovación (CPI).

Fuente: elaboración propia con base en los resultados y en el documento metodológico del Índice de capacidades para la innovación pública (ICIP) (2021).

La tabla 3 ofrece una comparativa general de los índices mencionados.

¹⁶ El puntaje asignado a cada entorno y subpolar no se encuentra disponible dado que el visualizador de datos adjunto al anexo metodológico no se encuentra activo. Tampoco se brindan detalles sobre la jerarquía o ponderación de los entornos y sub-pilares.

Tabla 3*Comparativa general*

Nombre	Instituciones	Lugar de origen	Año de creación	Periodicidad	Alcance/escala	Dimensiones generales
Índice de Innovación Pública (IPP)	Laboratorio de Gobierno ¹⁷ y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Chile	2019	Anual	Nacional	a) colaboración y apertura; b) recursos institucionales, y c) prácticas y procesos
Índice de Capacidades para la Innovación Pública (ICIP)	Departamento Nacional de Planeación ¹⁸	Colombia	2021	Una medición	Nacional y subnacional	a) Talento innovador; B) gestión y uso del conocimiento; c) colaboración, y d) Normativo y de proceso

Fuente: elaboración propia.

Hallazgos

A continuación se detallan algunos temas emergentes en relación con ambos índices, a partir de los testimonios recopilados, que reflejan similitudes y diferencias, continuidades y rupturas en términos de tres dimensiones clásicas en el análisis de las políticas públicas (Jaime et al., 2013; Peters y Fontaine, 2022): 1) *diseño* (génesis del índice; lugar en la agenda gubernamental; niveles de integración del índice respecto al programa de innovación pública; origen de las fuentes de datos y enfoque predominante); 2) *implementación* (incentivos a la participación de las agencias o dependencias gubernamentales; tipos de cooperación y actores privilegiados; implicancias multinivel en el contexto subnacional; implicancias a nivel de cooperación regional; niveles de cobertura; recursos económico-financieros; recursos y capacidades burocráticas), y 3) *evaluación* (patrones de continuidad y perspectivas futuras), tal como puede visualizarse en la tabla 4.

¹⁷ El Laboratorio de Gobierno es una agencia del Estado de Chile, dependiente del Ministerio de Hacienda.

¹⁸ El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es un departamento administrativo encargado de la coordinación, diseño y apoyo en la planificación de políticas públicas y del presupuesto que depende directamente del ejecutivo de la Presidencia de la República de Colombia.

Tabla 4

Temas emergentes a partir de las experiencias

Eje identificado	Índice de Capacidades para la Innovación Pública (ICIP) - Colombia	Índice de Innovación Pública (IPP) - Chile
Génesis del índice	En lo que respecta a la génesis de la experiencia, en el caso colombiano el índice tuvo un origen interno (intragubernamental), en el seno del DNP. No obstante, los actores reconocieron en la experiencia chilena una cierta presión isomorfista en cuanto Colombia tomó de referencia e inspiración a la experiencia chilena (<i>benchmark</i>): “Existió en 2020 un equipo de modernización del Estado, una idea del Departamento Nacional de Planeación de crear un equipo de modernización del Estado muy en línea con lo que tiene Chile [...]. En ese esfuerzo, el equipo de innovación decide que deberíamos crear algo para medirnos, para ver los avances en términos de innovación” (ECol1) Asimismo, también destacan la influencia de un proyecto previamente implementado en el contexto subnacional en la Alcaldía de Bogotá (ECol 2).	En el caso chileno, el índice surgió también por motivaciones internas al entramado gubernamental y originalmente tuvo su primer desarrollo bajo la órbita del Ministerio de Economía, con un nacimiento con eje en el desarrollo productivo, la competitividad y la innovación empresarial en el marco de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Posteriormente, fue desplazado al Ministerio de Hacienda, encargado de las finanzas públicas. La creación del Laboratorio de Gobierno en esta dependencia fue el último paso para su institucionalización (ECh1).

Eje identificado	Índice de Capacidades para la Innovación Pública (ICIP) - Colombia	Índice de Innovación Pública (IPP) - Chile
Lugar en la agenda gubernamental	En el caso de la experiencia colombiana, los agentes reconocen que se produjeron modificaciones en la importancia asignada al proyecto y un desplazamiento en el interés en la transición de gobierno entre la experiencia del Partido Centro Democrático (Iván Duque) y la de Colombia Humana (Gustavo Petro), a partir de 2022. El cambio de agenda desplazó a los ejes de modernización e innovación pública hacia la participación ciudadana, el diálogo con comunidades (ECol1) y los saberes ancestrales (ECol2) ¹⁹ .	En el caso chileno, los agentes ponderaron la continuidad tanto a nivel de la política pública de innovación como de buena parte de los equipos de implementación, pese a las transiciones en el ejecutivo nacional entre Chile Vamos (Sebastián Piñera) y Apruebo Dignidad (Gabriel Boric), a partir de 2022 (ECh2). Fue en este primer período mencionado cuando el proyecto irrumpió y se construyó en la agenda gubernamental: “[...] en el segundo gobierno de Sebastián Piñera empezaron a pedir números al Laboratorio [...] dónde está el impacto, dónde están las cifras. La experimentación y el prototipado no se vendían solas, sino que tenían que mostrar impacto” (ECh2).
Niveles de integración del índice respecto al programa de innovación pública	El índice no se integra con otros productos o servicios del Equipo de Innovación.	El índice se integra con al menos otros dos productos o servicios del Laboratorio de Gobierno: el programa Ágil (consultoría y asesoría) y la Red de Innovadores Públicos (espacio de conexión y cooperación entre servidores públicos y otros actores sociales) (ECh1).

¹⁹ En este punto, ambos entrevistados coincidían al respecto: “hubo cambio de gobierno en Colombia y las decisiones que se tomaron sobre ese equipo terminaron virando desde el aporte de la innovación pública más a la participación ciudadana o al diálogo con comunidades [...]” (ECol 2). Así: “La función pública también es una entidad del orden nacional. Entonces responde a algunos temas del gobierno actual o del gobierno entrante. Cada vez que hay un gobierno, llega con unas necesidades nuevas. Por ejemplo, el gobierno actual (Gustavo Petro) tiene un tema más de nuevos saberes, saberes ancestrales y demás [...]” (ECol1).

Eje identificado	Índice de Capacidades para la Innovación Pública (ICIP) - Colombia	Índice de Innovación Pública (IPP) - Chile
Origen de los datos (fuentes)	En el caso colombiano, las fuentes de datos que alimentan el índice son de origen administrativo y de tipo secundario (FURAG y EDI). Esta modalidad registra puntos a favor o ventajas como la posibilidad de sustentabilidad del instrumento en términos de recursos de financiamiento y la capacidad de lograr una amplia cobertura. No obstante, también registra limitaciones en materia de incentivos perversos (ECol2) en materia de calidad del dato (al estar vinculado a otras evaluaciones de rendimiento existen mayores incentivos a distorsionar las respuestas de manera que resulten favorables al área o funcionario), pérdida de autonomía (queda sujeto a los datos relevados por otros organismos) además de resultar de difícil adaptación o customización (la modificación de los cuestionarios no resulta posible).	En lo que respecta a la experiencia chilena, las fuentes de datos son de origen primario y se recolectan mediante un formulario y una plataforma propios del Laboratorio. Esta modalidad tiene como ventaja la posibilidad de lograr una mayor pertinencia en la recolección de datos, en cuanto resulta personalizable con mayor facilidad y agilidad. No obstante, a diferencia del caso colombiano, presenta limitaciones en materia de cobertura de entidades, dado que las capacidades y recursos del Laboratorio son limitados para la construcción y el procesamiento de datos, lo cual condiciona su escalabilidad: “Yo creo que el índice de Chile no se ha podido exportar todavía porque tiene un ciclo de alto esfuerzo en su revisión. Hoy el laboratorio de gobierno se hace cargo del 100 % del proceso [...] es uno a uno, chequeando con un plan de análisis si se cumplen los criterios específicos para determinar que estas respuestas son correctas” (ECh1).

Eje identificado	Índice de Capacidades para la Innovación Pública (ICIP) - Colombia	Índice de Innovación Pública (IPP) - Chile
Tipos de cooperación y actores privilegiados	En este caso, como la fuente administrativa desde la cual el índice toma los datos primarios resulta de respuesta obligatoria para los organismos públicos (incentivo negativo), no desarrolló ningún tipo de incentivo positivo para que el funcionariado y las burocracias colaboraran de manera particular. En este mismo sentido, la naturaleza de sus fuentes de datos exige esfuerzos de coordinación intraburocrática en el mismo nivel (entre el DNP y otras agencias, por ejemplo, la encargada de la ejecución del FURAG) que aún no han logrado consolidarse de manera plena. Asimismo, en relaciones intergubernamentales nacional-local, los agentes reconocieron las conversaciones con el Departamento de Innovación Pública de la Veeduría distrital de Bogotá (alcaldía) (ECol1). No obstante, el vínculo no se encontraba institucionalizado ni consolidado.	A diferencia del caso colombiano, en cuanto la participación en el proyecto es voluntaria y no obligatoria por normativa, desde el Laboratorio buscaron el desarrollo de incentivos positivos hacia el funcionariado y las burocracias públicas para la respuesta de los cuestionarios. Entre estas acciones se destacan, por ejemplo, la devolución personalizada de un reporte de resultados o recursos de asesoría y mentoría adaptados y personalizados por <i>clústeres</i> de organizaciones (ECh1). De este modo, las organizaciones “reciben” algo por su participación y se promueven esquemas de ganar-ganar (ECh2). Por otra parte, se destaca la cooperación con burocracias transnacionales como la de los organismos multilaterales de crédito (OMC) o bancos de desarrollo (BD), como el caso principal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). No obstante, un tema emergente destacado en relación con el vínculo con actores privados y societales fueron también las dificultades de capitalización de las capacidades bajo esquemas de innovación abierta (ECh1)²⁰.

²⁰ En el caso de Chile, primeramente, se implementó un modelo de innovación abierta con empresas privadas, pero implicaba un desarrollo e inversión que luego no les resultaba posible fidelizar como capacidad estatal propia (apropiación privada de la transferencia de recursos) (ECh1). Esta situación los llevó a cambiar el enfoque desde uno más “abierto” a otro algo más “cerrado” o intra burocrático.

Eje identificado	Índice de Capacidades para la Innovación Pública (ICIP) - Colombia	Índice de Innovación Pública (IPP) - Chile
Implicancias multinivel (subnacional y regional)	En el caso de Colombia, desde el equipo de implementación se sostuvo que evalúan una readaptación del proceso que sostuvieron entre 2021 y 2022 a partir de reconocer la complejidad de la cobertura multinivel, identificar una profunda heterogeneidad de los territorios incluidos en la medición y, derivado de ello, que la calidad de los datos provistos por los respondedores registra variaciones sustanciales y vacíos (no respuesta) en varios campos (ECol1). Esta heterogeneidad no remite solamente a aspectos de nivel poblacional o de indicadores socioeconómicos, sino también administrativos o gubernamentales, vinculados con bajos niveles de densidad institucional y especialización ²¹ .	En el caso de Chile, para 2024 no se han medido con el índice unidades subnacionales, pero se encuentran avanzando en una prueba piloto para la Región Metropolitana de Santiago (Chacabuco, Cordillera, Maipo, Melipilla, Santiago, Talagante) (ECh2) ²² . Este es un objetivo que se plantea desde la coordinación del índice: “bajar” subnacionalmente el índice y “subirlo” o exportarlo a partir de la vinculación con otros países de la región (ECh1) ²³ . Al igual que en Colombia, el equipo ejecutor reconoce la especificidad, particularidad y los desafíos de medición de los ámbitos subnacional y local: “Hoy ya estamos en pie de poder adaptar este instrumento metodológico a la realidad comunal, que es totalmente distinta. Uno pudiese aplicar el mismo marco de capacidades, pero la forma en que esas capacidades tienen un correlato en la gestión pública (indicadores) es totalmente diferente” (ECh1). En este punto, no solo reconocen un desafío metodológico, sino también político-administrativo: “hay que ver si hay voluntades políticas... porque también hay cuestiones jurídico-administrativas que habitualmente traban estas cuestiones. Si nosotros no tenemos plata y no tenemos la línea presupuestaria abierta por la cual podríamos recibir los recursos, no podemos recibir ni un peso” (ECh2).

²¹ Por ejemplo, la afirmación de que escasean los cuadros técnicos formados y existen municipios donde un funcionario o el propio alcalde “hace todo”, incluida la respuesta completa del formulario FURAG (ECol1). En el caso de Colombia el régimen jurídico impone una combinación de descentralización política, pero centralización administrativa, con niveles regionales o intermedios débiles (departamentos) y un millar de gobiernos municipales caracterizados por una notable heterogeneidad en materia de desarrollo de capacidades administrativas locales (Ceballos-García et al., 2024; Rave Restrepo, 2020; Sanabria Pulido et al., 2024).

Eje identificado	Índice de Capacidades para la Innovación Pública (ICIP) - Colombia	Índice de Innovación Pública (IPP) - Chile
Niveles de cobertura	En el caso colombiano, se registró una amplia cobertura: unas 200 entidades del orden nacional y cerca de 1.900 del contexto territorial. En la última edición disponible (2021/2022), se midieron organismos nacionales (primer nivel administrativo), gobernaciones (segundo nivel administrativo) y alcaldías (tercer nivel administrativo). En este punto, si bien “no es la mejor herramienta” (ECol1), el uso de datos secundarios reviste la ventaja de niveles de cobertura más robustos.	A diferencia de la experiencia del DNP, la cobertura del índice del Laboratorio de Gobierno chileno resulta más limitada por motivos de capacidad institucional, como se mencionó previamente (ECh2). En la edición 2024, el nivel de cobertura fue de unas 56 instituciones solo a nivel del gobierno central-nacional.
Recursos económico-financieros	En el caso de la experiencia colombiana, los agentes reconocieron una carencia de vías de financiamiento que permitan sostener y escalar los resultados de la experiencia en tanto que solo contaron con recursos propios (escasos) del DNP: “[...] no tenemos recursos para invertir, para contratar un asesor externo, por ejemplo. Claro, que el programa tiene una serie de recursos de los que puede disponer, para cumplir el objetivo que son principalmente los contratos de personal” (ECol1).	A diferencia del caso anterior, contaron no solo con recursos de financiamiento provenientes de la Hacienda chilena sino también del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la puesta en ejecución y sostenimiento inicial del proyecto, así como fondos esporádicos para eventos de cooperación y formación ²⁴ .

²² Tal como han reconocido trabajos previos (Cravacuore, 2023; Daher, 2017; Portales y Vergara Rojas, 2023), en Chile a partir de la Constitución Política de 1980 (vigente), el fuerte centralismo convive con una notable descentralización municipal (administrativa y política), en tanto que las instancias de gobierno intermedio (gobiernos regionales) prácticamente no gozan de peso político y constituyen un apéndice del gobierno central. Asimismo, estas para las 346 municipalidades (para las cuales la Ley Orgánica de Municipalidades define un único régimen común) registran una profunda heterogeneidad no solo a nivel poblacional (Cravacuore y Traina, 2021), sino también de eficacia institucional y capacidades municipales para la prestación de servicios (Pribble, 2015; Sanabria Pulido, 2019).

²³ Han intentado cooperar con otros países en iniciativas como la presentación a la Convocatoria de Bienes Públicos Regionales del BID con la propuesta: “Sistema de medición y fortalecimiento de la innovación pública para el desarrollo sostenible de la región” (2024).

²⁴ Dentro del presupuesto regular del Laboratorio: “De dos millones de dólares es como nuestro presupuesto anual más o menos, no hay más que eso, el 70 % se va en recursos humanos” (ECh2).

Eje identificado	Índice de Capacidades para la Innovación Pública (ICIP) - Colombia	Índice de Innovación Pública (IPP) - Chile
Recursos y capacidades burocráticas	El equipo de implementación del índice dentro del DNP registra signos de inestabilidad temporal y resulta menos nutrido respecto a la experiencia chilena (en 2024 contaba con nueve integrantes, un tercio respecto a Chile), incluso con áreas unipersonales (como el caso del equipo de medición). De este modo, se registra una cierta fragilidad institucional derivada de la contratación a término, <i>part-time</i>: “[...] todo el equipo de innovación pública hasta hoy es bajo la modalidad de prestación de servicios como se llama en Colombia, como contratista [...] en función pública su directora es de libre nombramiento o remoción que acá es por un año máximo, se renueva anualmente” (ECol 2)²⁵. A su vez, destacan que muchas de las funciones y equipos son unipersonales. No obstante, en ambos casos se registra la presencia de burocracias especializadas en el análisis de datos como, por ejemplo, los equipos especializados de medición y evidencia.	En el caso del equipo del Laboratorio de Gobierno se observa una experiencia un tanto más robusta y estable, con un equipo más nutrido respecto a sus pares colombianos (unas 28 personas)²⁶. A su vez, los perfiles disciplinares también parecen más variopintos, incluyendo formación en Sociología, Ciencia Política, Diseño, Economía, entre otras (ECh2). Asimismo, al igual que en Colombia, se registra la presencia de burocracias especializadas en el análisis de datos. Asimismo, no solo obtuvieron del BID recursos económicos, sino también asistencia técnica del organismo (burocracias paralelas) para el relevamiento inicial y la puesta en funcionamiento del proyecto (ECh1). No obstante, registra también una cierta fragilidad institucional en tanto la figura formal que reviste el Laboratorio es la de un programa del presupuesto nacional: todos los años se encuentra en riesgo y, una vez aprobada la ley presupuestaria por el Congreso, brinda poco margen de maniobra: “objetivamente hay una fragilidad institucional en la manera en la que está creado o el marco jurídico que tiene el laboratorio [...]. No estamos creados por ley entonces sin ley se puede cambiar de un plumazo o desaparecer y se acabó” (ECh2).

²⁵ La precarización laboral, la flexibilización (tanto individual como colectiva) y las diversas normas que regulan las relaciones laborales para eludir la contratación de trabajadores oficiales (carrera administrativa) mediante la vinculación de empleados, por ejemplo, mediante la intermediación o tercerización de funciones, contratos administrativos de prestación de servicios (CAPS) y cargos en provisionalidad es un fenómeno generalizado en el sector público colombiano en el que han puesto el eje trabajos previos (Giraldo y Gordillo-Mafla, 2024; Rodríguez Hernández, 2025) y que

Eje identificado	Índice de Capacidades para la Innovación Pública (ICIP) - Colombia	Índice de Innovación Pública (IPP) - Chile
Patrones de continuidad	A 2025, solo se realizó una prueba piloto (2021/2022) y posteriormente el instrumento fue discontinuado. No se registran publicaciones posteriores de resultados, aunque los agentes gubernamentales reconocieron la intención del DNP de avanzar con nuevas publicaciones de resultados (ECol2).	A 2025, el índice se encuentra activo, con continuidad anual ininterrumpida, trazabilidad y comparabilidad. A su vez, desde el Laboratorio de Gobierno reconocieron la intención de continuar sumando instituciones gubernamentales a la medición y “aumentar el impacto” (ECh2) en cuanto se disponga de las capacidades administrativas y presupuestarias para ello.
Perspectivas futuras	Entre los desafíos que se destacan desde el equipo del DNP pueden mencionarse: retomar y reeditar las mediciones con los datos de fuentes administrativas; lograr estabilizar la metodología de medición y la ponderación de las dimensiones, así como mejorar el enfoque territorial del instrumento, y superar los desafíos en relación con el equipo de trabajo y la consolidación de sus propias capacidades (ECol1).	Entre los desafíos y tareas futuras fueron destacadas por el equipo del Laboratorio: la necesidad de consolidar las capacidades y recursos del equipo del índice para poder ampliar la cantidad de instituciones medidas y proyectar un crecimiento en los próximos años, así como de la calidad de las actividades de “aumentar el impacto” en la “transferencia de conocimiento” (como las consultorías y capacitaciones en redes de servidores públicos) (ECh2); descender a nivel territorial mediante vínculos estratégicos con los gobiernos regionales y locales, y cooperar de manera conjunta con otros países de la región que registran interés de avanzar en experiencias similares, estimulando la comparabilidad y gestión común de los esfuerzos (ECh1).

Fuente: elaboración propia.

también destacaron los entrevistados: “[...] en casi todas las entidades nacionales en Colombia, cerca del 80% son contratistas los empleados de planta y de carrera son muy limitados. Se pierde una esa estabilidad de los procesos, va mutando todo el tiempo. y no hay un seguimiento estricto de qué están haciendo” (ECol1).

²⁶ No obstante, remarcan que con más personal podrían ampliar la cobertura del índice: “Si pudiéramos duplicar el recurso humano de laboratorio más que se duplicaría la producción del del laboratorio” (ECh2).

Comentarios finales

A la luz del recorrido propuesto, emergen algunas apreciaciones. En primer lugar, parece evidente que un proceso (Chile) alcanzó niveles de estabilidad más altos y se encuentra más consolidado que el otro (Colombia), lo cual parece derivarse de la idea de que la innovación necesita de burocracias especializadas y de una institucionalización sostenida en el tiempo (Kattel, 2015; Kattel et al., 2019). En este punto, emergen aspectos clave como la estabilidad del personal, el financiamiento, las capacidades institucionales previas y la continuidad en la agenda de gobierno, en cuanto se trata de procesos que difícilmente se logran en un solo período ejecutivo (estipulado para los países en cuestión y sus distritos subnacionales de cuatro años)²⁷. *¿Seguirá vigente esta agenda innovativa? ¿Se profundizará o perderá fuerza? ¿Cambiará en sus referentes empíricos?*²⁸

Por otra parte, la medición de índices de este tipo implica numerosos desafíos, pero quizás el más importante se vincula con la disponibilidad y la propiedad de datos potencialmente utilizables para estas mediciones, lo cual condiciona los procesos en curso y las posibilidades al respecto²⁹. La agenda futura debería avanzar en ese sentido y también focalizarse en las experiencias de otros poderes del Estado (legislativo y judicial), así como en los gobiernos subnacionales. Respecto al primer punto, las experiencias reseñadas se centran en los poderes ejecutivos y privilegian la dimensión administrativa. En relación con la especificidad subnacional, en el caso colombiano se reconoce que deben realizarse cambios que permitan apreciar mejor la heterogeneidad territorial y otorguen mayor sentido a los resultados. A su vez, si en los ejemplos nacionales de Chile y Colombia se analizan los gobiernos regionales y locales como unidades completas, en los índices subnacionales puede emerger una perspectiva de variabilidad entre áreas y departamentos que permita captar no solo la heterogeneidad entre distintas unidades político-territoriales, sino también la heterogeneidad intragubernamental entre agencias o áreas administrativas de un mismo distrito, como ya ha reconocido la litera-

²⁷ En ambos casos de medición de las capacidades de innovación pública se ve una clara vinculación con la noción y políticas de Modernización del Estado. Tanto en el caso colombiano como el chileno los equipos nacen a partir de áreas y proyectos previos en ese campo.

²⁸ Existen procesos en curso en el caso de Colombia, como la consulta ciudadana del Decreto 2025-22182 que creará instancias nacionales de innovación pública (uno de sus ejes es el enfoque territorial y el reconocimiento de las especificidades y dinámicas geográficas) o la creación de la Comisión Intersectorial de Innovación Pública y Gestión del Conocimiento (CIIPC). Deberá aguardarse para observar cómo evoluciona el fenómeno y la agenda gubernamental.

²⁹ Como en el caso de Colombia donde las fuentes administrativas son previas y dependen de otra

tura (Dockx y Verhoest, 2023). En este momento, surge la pregunta: ¿qué tipo de adaptación deben tener estos índices para reflejar mejor la variabilidad de capacidades en los ámbitos subnacional y local? Para avanzar en una respuesta, resulta relevante indagar en otras experiencias subnacionales (como la del gobierno de Bogotá) y en otros índices temáticos para complejizar el análisis, tal como han comenzado a hacer otros trabajos (Gutiérrez Rodríguez et al., 2025).

Asimismo, deberá ser parte de la agenda futura interrogarse con mayor profundidad sobre la utilidad de estos índices y su posibilidad de viajar entre contextos, aun dentro de la misma región. En relación con el primero de estos puntos, en ambos casos se reconoce que los indicadores y las dimensiones siempre captan parcialmente las experiencias de innovación. Las políticas basadas en evidencia son un imperativo, pero los datos siempre son contruídos³⁰. Indagar en su construcción también permite extraer conclusiones y adaptarlas a los contextos de aplicación, lo que nos lleva al segundo punto: *¿pueden establecerse estándares regionales? ¿Cuánto hay de verdadera utilidad práctica para las administraciones y cuánto de fast-policy, benchmark o estrategias de construcción de legitimación gubernamental?*

Por último, resulta menester reconocer algunas limitaciones del estudio, como que las entrevistas se centraron solamente en las voces del funcionariado y de las burocracias intermedias, pese a que otros abordajes previos reconocen la valía de incluir las voces y perspectivas, como las de las burocracias de nivel callejero (*street-level*) (Rinfret, 2023) u otros actores societales. No obstante, dadas las posibilidades efectivas, se considera que estas voces alcanzadas permiten un primer abordaje exploratorio y que se deberá continuar indagando al respecto.

agencia estatal, lo cual condiciona la continuidad de la medición. Si bien los respondientes están obligados normativamente a contestar, no están obligados a remitir la totalidad de las preguntas de los cuestionarios, lo cual genera problemas de valores perdidos y disminución de datos en dimensiones sensibles. Asimismo, debido a la heterogeneidad de los territorios y agencias gubernamentales, se reconoce que la calidad de las respuestas e información varía, disminuyendo las posibilidades de trazabilidad y comparabilidad.

³⁰ Por ejemplo, desde el equipo del ICIP reconocen problemas generales de las mediciones en materia de innovación asociados a los impactos multidimensionales, el dinamismo de la innovación y su no linealidad, entre otros aspectos (ECol2).

Anexo 1

Documentos

Colombia
Índice de capacidades para la innovación pública (ICIP) (2021)
Anexo metodológico del Índice de Capacidades para la Innovación Pública (ICIP) (2021).
Principios de la innovación pública en Colombia (2021)
¿Qué es la innovación pública? Equipo de Innovación Pública (EiP) (2019)

Chile
Evolución de las capacidades para innovar de los servicios públicos: Informe de resultados IIP (2024)
Cuestionario del Índice de Innovación Pública (2024)
Glosario de conceptos para responder el Índice de Innovación Pública (2024)
Categorización de instituciones para el Índice de Innovación Pública (2024)
Guía de herramientas para proyectos de innovación pública (2023)
Diez capacidades para innovar en el sector público: Capacidades habilitantes, condicionantes y resultantes (presentación 1 , 2 , 3 , 4) (2023)
Programa de desarrollo de capacidades post-medición del Índice de Innovación Pública (2022)
¿Cómo hacer transversal la innovación a través de la medición? La experiencia del Índice de Innovación Pública (2021)
Otro ángulo: ¿Cómo lograr impacto en un proyecto de innovación pública? La experiencia de Ágil (2021)
Otro ángulo: ¿Cuál es el modelo chileno de innovación pública? Seis años del Laboratorio de Gobierno (2021)
Permitido Innovar: Guías para transformar el Estado chileno. ¿Cómo podemos resolver problemas públicos a través de proyectos de innovación? (2018)

Anexo 2

Entrevistas

Referencia	Caso	Detalle	Fecha
Entrevista 1 (ECol1)	ICIP - Colombia	Responsable de equipo (personal contratado).	abril de 2025
Entrevista 2 (ECol2)	ICIP - Colombia	Ex responsable de equipo (personal contratado).	abril de 2025
Entrevista 3 (ECh1)	IIP - Chile	Responsable de equipo.	abril de 2025
Entrevista 4 (ECh2)	IIP - Chile	Dirección de proyecto.	abril de 2025

Referencias

- Aravena, L. J. (2023). La participación como indicador de la innovación pública. Experiencia del laboratorio de gobierno de la Universidad del Bío-Bío. *Gobierno y Administración Pública*, 5, 157-166. <https://doi.org/10.29393/GP5-9PIJL10009>
- Arros Valdivia, V., y Ramírez-Alujas, A. (2020). Innovación en el sector público chileno: La experiencia y aprendizajes del Laboratorio de Gobierno. *Revista de Gestión Pública*, 6, 43. <https://doi.org/10.22370/rgp.2017.6.1.2215>
- Belmonte da Silva, R., Fernández Jardón, C. M., Veiga Avila, L. (2021). Effects of Structural Intellectual Capital on The Innovation Capacity of Public Administration. *Journal of Technology Management & Innovation*, 16(3), 66-78. <https://doi.org/10.4067/S0718-27242021000300066>
- Bloch, C. W., Lassen Jørgensen, L., Norn, M. T., y Vad, T. B. (2010). Public Sector Innovation Index—A Diagnostic Tool for measuring innovative performance and capability in public sector organisations. En *Public Sector Innovation Index—A Diagnostic Tool for measuring innovative performance and capability in public sector organisations*. [Report].
- Boukamel, O., Emery, Y., y Gieske, H. (2019). Towards an Integrative Framework of Innovation Capacity. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 24(3).
- Boukamel, O., Emery, Y., y Kouadio, A. B. (2021). Public Sector Innovation. What about Hybrid Organizations? *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 12, 45-59. <https://doi.org/10.5334/ssas.156>
- Braga, G. B. y Martins, D. G. (2022). Building a State Capacity Index for Municipal Governments of Minas Gerais. *Revista de Administração Contemporânea*, 27. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022210135.en>
- Cejudo, G. M., Michel, C. L., y Cobos, P. de los. (2022). Task-specific policy capacities: A comparative analysis of cash transfer programs in Latin America and the Caribbean during the pandemic. *International Review of Public Policy*, 4(3), Article 3. <https://doi.org/10.4000/irpp.3063>
- Christensen, T., y Lægreid, P. (2025). Future Directions of Public Administration Research—Addressing Fundamental Issues and Questions. *International Journal of Public Administration*, 48(5-6), 299-305. <https://doi.org/10.1080/01900692.2025.2470006>
- Cienfuegos, I., y Vera, A. (2019). Facilitadores e inhibidores de la innovación pública: Percepción desde la red de innovadores en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 75.
- CLAD. (2020). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. CLAD.
- CLAD (2025). *Carta Iberoamericana para la Medición y el Análisis de Datos en la Administración Pú-*

blica. CLAD.

- Criado, J. I., Alcaide-Muñoz, L., y Liarte, I. (2023). Two decades of public sector innovation: Building an analytical framework from a systematic literature review of types, strategies, conditions, and results. *Public Management Review*, 0(0), 1-30. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2254310>
- Crespi, G., Fernández-Arias, E., y Stein, E. H. (Eds.). (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dockx, E., y Verhoest, K. (2023). Dissecting the organization matters: Gauging the effect of unit-level and organization-level factors on perceived innovation outcomes. *Public Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1177/09520767231193605>
- Erkkilä, T. (2016). Global Governance Indices as Policy Instruments: Actionability, Transparency and Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(4), 382-402. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1023052>
- Erkkilä, T. (2020). Using indexes in comparative policy analysis: global comparisons. En *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*.
- Filho, S. Z. (2017). *Capacidades estatales para la innovación en gestión pública: La experiencia de la OEA*.
- Fontanelli, F., Fernandes, A. S. A., Grin, E. J., y Nascimento, A. B. F. M. D. (2022). Local Government Capacity in Brazil: An Index Proposal. *Encontro Brasileiro de Administração Pública*.
- Furman, J. L., Porter, M. E., y Stern, S. (2002). The determinants of national innovative capacity. *Research Policy*, 31(6), 899-933.
- Gaete Quezada, R., Acevedo Muñoz, S., Carmona Robles, G., y Palta Layana, O. (2019). Generando buenas prácticas de innovación pública desde las regiones: «piensa con i». *Innovar*, 29(74), 147-159. <https://doi.org/10.15446/innovar.v29n74.82095>
- Gieske, H., van Buuren, A., y Bekkers, V. (2016). Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 21.
- Grandinetti, R. (2018). Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 506-525.
- Grin, E., Carrera-Hernández, A., Abrucio, F. y Faleta, E. (2019). Introducción: Capacidades estatales en municipios iberoamericanos: Un enfoque teórico-metodológico para los nuevos desafíos. En *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos—Actualidad, brechas y perspectivas*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.17382.27204>

- Gullmark, P. (2021). Do all roads lead to innovativeness? A study of public sector organizations' innovation capabilities. *American Review of Public Administration*, 51(7), 509-525. <https://doi.org/10.1177/02750740211010464>
- Gullmark, P., y Clausen, T. H. (2023). In search of innovation capability and its sources in local government organizations: A critical interpretative synthesis of the literature. *International Public Management Journal*, 26(2), 258-280. <https://doi.org/10.1080/10967494.2022.2157917>
- Gutiérrez Rodríguez, J. D., Dajer, D., y Muñoz-Cadena, S. (2025). Gobernanza experimental y abierta en Colombia: Tendencias de las unidades de innovación pública a nivel subnacional. En D. Gómez-Álvarez y C. Rentería Marín (Eds.), *Pensar fuera de la caja burocrática: Laboratorios de innovación pública en América Latina*. Debate.
- Howlett, M. (2022). Looking at the 'field' through a Zoom lens: Methodological reflections on conducting online research during a global pandemic. *Qualitative Research*, 22(3), 387-402. <https://doi.org/10.1177/1468794120985691>
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Kapiszewski, D., MacLean, L., y Smith, L. (2024). Digital Fieldwork: Opportunities and Challenges. En J. Cyr y S. W. Goodman (Eds.), *Doing Good Qualitative Research* (p. 0). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197633137.003.0028>
- Kattel, R. (2015). What would Max Weber Say about Public-Sector Innovation? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8(1), 9-19. <https://doi.org/10.1515/nispa-2015-0001>
- Kattel, R., Drechsler, W., y Karo, E. (2019). *Innovation bureaucracies: How agile stability creates the entrepreneurial state*. UCL.
- Klimentova, S. (2014). Innovation in the public sector: Is it measurable? En A. Davila, M. J. Epstein, y J.-F. Manzoni (Eds.), *Studies in Managerial and Financial Accounting* (Vol. 28, pp. 289-315). Emerald Group Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S1479-351220140000028021>
- Meijer, A. (2019). Public Innovation Capacity: Developing and Testing a Self-Assessment Survey Instrument. *International Journal of Public Administration*, 42(8), 617-627. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498102>
- Mendoza-Silva, A. (2020). Innovation capability: A systematic literature review. *European Journal of Innovation Management*, 24(3), 707-734. <https://doi.org/10.1108/EJIM-09-2019-0263>
- Michener, G. (2015). Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes. *World Development*, 74, 184-196. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.04.016>

- OCDE. (2017). *Innovar en el sector público: Desarrollando capacidades en Chile*.
- OECD. (2019). *Innovation capacity in cities – an empirical perspective* (pp. 41-83). OECD.
- OECD. (2022). *Innovative capacity of governments: A systemic framework* (OECD Working Papers on Public Governance No. 51; OECD Working Papers on Public Governance, Vol. 51).
- Peters, B. G., y Fontaine, G. (Eds.). (2022). *Research handbook of policy design*. Edward Elgar Publishing.
- Pliscoff Varas, C., y Araya, J. P. (2012). Las alianzas público-privadas como gatilladoras de innovación en las organizaciones públicas: Reflexiones a partir de la situación chilena. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 10(19). <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2012.21180>
- Puttick, R. (2024). *The landscape of public sector capacity and capability frameworks, toolkits and indexes: What they do and what we can learn*. UCL.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2023). Hasta que la innovación pública se haga costumbre: Experiencia, alcances y desafíos de la estrategia de innovación pública en Chile. En *Innovación social y pública: Experiencias y aproximaciones a la complejidad contemporánea*. <https://doi.org/10.34720/vhn-v-jj73>
- Rinfret, S. R. (Ed.). (2023). *Street-Level Public Servants: Case Studies for a New Generation of Public Administration*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003359579>
- Souza, C., y Fontanelli, F. (2020). Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. En *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos* (pp. 43-67). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Țigănașu, R., Pascariu, G. C., y Nijkamp, P. (2019). Performance and Innovation in the Public Sector of the European Union Countries. An Analysis Based on the Dynamics of Perceptions, 2009-2016. *Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue December 2019*, 94-123. <https://doi.org/10.24193/tras.SI2019.6>
- Valdivieso, G., Uribe Gómez, L., y Ordóñez-Matamoros, G. (2021). Toward a Typology of Public Innovation. Eccentric, Discrete, Flat and Transformative Innovation. En G. Ordóñez-Matamoros, L. A. Orozco, J. H. Sierra-González, I. Bortagaray, y J. García-Estévez (Eds.), *Policy and Governance of Science, Technology, and Innovation: Social Inclusion and Sustainable Development in Latin América* (pp. 15-34). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-80832-7_2
- Wu, X., Ramesh, M., y Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3), 165-171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

- Wu, X., Ramesh, M., y Howlett, M. (2018). *Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components* (pp. 1-25). https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9_1
- Wutich, A., y Bernard, H. R. (2023). Non-Probability Sampling. En *The Handbook of Teaching Qualitative and Mixed Research Methods*. Routledge.
- Zapata, E., Fuentes, P., Grau, G., y Ida, K. (2024). *Índice GovTech 2024*. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2302>

Acerca del autor

Matías Parano

Licenciado en Ciencia Política y Comunicación Social por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Becario doctoral en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad de la Universidad Nacional de Córdoba (CIECS-UNC). Actualmente, sus principales áreas de investigación abarcan las administraciones subnacionales y las políticas públicas de modernización e innovación.

Cómo citar este artículo:

Parano, M. (2026). Capacidades de innovación en el sector público: Una revisión comparada de índices latinoamericanos en Colombia y Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (94), 125-155. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n94.a511>



Governança colaborativa: dinâmicas das redes de inovação pública no Brasil¹

Gobernanza colaborativa: dinámica de las redes públicas de innovación en Brasil

Collaborative governance: Dynamics of public innovation networks in Brazil

Recibido: 01/08/2025 - Aceptado: 01/12/2025

Hironobu Sano

Departamento de
Administração Pública e
Gestão Social da Universidade
Federal do Rio Grande do
Norte

hironobu.sano@ufrn.br

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0002-4955-8895)

[org/0000-0002-4955-8895](https://orcid.org/0000-0002-4955-8895)

Fabio Resende de Araújo

Departamento de
Administração Pública e
Gestão Social da Universidade
Federal do Rio Grande do
Norte

fabio.resende@ufrn.br

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0001-8268-0078)

[org/0000-0001-8268-0078](https://orcid.org/0000-0001-8268-0078)

Resumo

O crescimento recente das redes de inovação no setor público brasileiro tem impulsionado novas formas de articulação interorganizacional baseadas na horizontalidade e no compartilhamento de práticas, em contraste com estruturas hierárquicas tradicionais. Com base na literatura de governança colaborativa, este estudo desenvolve um modelo integrado da dinâmica colaborativa para analisar a governança dessas redes. A pesquisa é orientada pela seguinte pergunta: como se configura a governança colaborativa das redes de inovação no setor público brasileiro? Os objetivos específicos foram mapear as redes existentes, caracterizar seus arranjos de governança e identificar suas entregas. A pesquisa adota abordagem qualitativa e natureza exploratória, utilizando análise documental sistemática de acordos de cooperação, regimentos, atas, sítios eletrônicos, materiais institucionais e postagens oficiais. A análise foi conduzida por meio de codificação temática, estruturada a partir das

¹ Uma versão prévia deste artigo foi apresentada no Congresso do CLAD 2024, realizado em Brasília, Brasil.

Elias Jacob de Menezes Neto

Instituto Metrópole Digital da
Universidade Federal do Rio
Grande do Norte

elias.jacob@ufrn.br

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0002-1153-8899)

[org/0000-0002-1153-8899](https://orcid.org/0000-0002-1153-8899)

quatro dimensões do modelo teórico — atores, valores compartilhados, mecanismos de governança e capacidade de ação conjunta —, complementada por estatísticas descritivas para a organização de variáveis categóricas. Os resultados indicam que as redes firmam acordos de cooperação, compartilham valores e reúnem atores de diferentes Poderes, mas apresentam baixa participação municipal e da sociedade civil. Suas entregas concentram-se no público interno, ainda sem evidências consolidadas de impactos externos.

Palavras-chave: governança colaborativa, redes de inovação pública, dinâmica colaborativa, inovação no setor público, articulação interorganizacional.

Abstract

La expansión de las redes de innovación pública en Brasil ha impulsado nuevas formas de articulación interorganizacional basadas en la horizontalidad y en el intercambio de prácticas, en contraste con las estructuras jerárquicas tradicionales. Con base en la literatura sobre gobernanza colaborativa, este estudio desarrolla un modelo integrado de dinámica colaborativa para analizar la gobernanza de estas redes. La investigación se guía por la siguiente pregunta: ¿cómo se configura la gobernanza colaborativa de las redes de innovación en el sector público brasileño? Los objetivos específicos fueron mapear las redes, caracterizar sus arreglos de gobernanza e identificar sus entregas. La investigación adopta un enfoque cualitativo y de naturaleza exploratoria, utilizando análisis documental sistemático de acuerdos de cooperación, reglamentos, actas, sitios web, materiales institucionales y publicaciones oficiales. El análisis se realizó mediante codificación temática basada en las cuatro dimensiones del modelo teórico —actores, valores compartidos, mecanismos de gobernanza y capacidad de acción conjunta— complementado por estadísticas

descriptivas para organizar variables categóricas. Los resultados muestran que las redes establecen acuerdos de cooperación, comparten valores y reúnen actores de distintos poderes, pero presentan baja participación municipal y de la sociedad civil. Sus resultados se concentran en el público interno, aún sin evidencia consolidada de impactos externos.

Palabras clave: gobernanza colaborativa, redes de innovación pública, dinámica colaborativa, innovación en el sector público, articulación interorganizacional.

Abstract

The recent expansion of public sector innovation networks in the Brazil has fostered new forms of interorganizational collaboration based on horizontality and shared practices, contrasting with traditional hierarchical structures. Drawing on the collaborative governance literature, this study develops an integrated model of collaborative dynamics to analyze the governance of these networks. The research is guided by the following question: How is collaborative governance configured within public sector innovation networks in Brazil? The specific objectives were to map existing networks, characterize their governance arrangements, and identify their outputs. The study adopts a qualitative, exploratory approach, using systematic document analysis of cooperation agreements, bylaws, meeting minutes, websites, institutional materials, and official posts. The analysis was conducted through thematic coding grounded in four dimensions of the theoretical model —actors, shared values, governance mechanisms, and capacity for joint action— complemented by descriptive statistics for organizing categorical variables. The results show that the networks establish cooperation agreements, share values, and bring together actors from different branches of government, yet municipal actors and civil society remain underrepresented. Their outputs focus primarily on internal audiences, with no consolidated evidence of external impacts.

Keywords: Collaborative governance, public innovation networks, collaborative dynamics, public sector innovation, interorganizational coordination.

A temática da inovação no setor público tem encontrado terreno fértil para a expansão tanto no campo da pesquisa como no da prática dos gestores (Palumbo et al., 2023). Desde o início dos anos 2000, ocorre uma expansão dos laboratórios de inovação, considerados como espaços privilegiados para o desenvolvimento de soluções de forma ágil e participativa em um contexto marcado por problemas cada vez mais complexos (Fuglsang et al., 2021;

Leminen et al., 2016; Schiuma e Santarsiero, 2023). Esse movimento também encontrou eco no Brasil, onde mais de 200 laboratórios foram criados, abrangendo os três Poderes e os três níveis de governo (Laboratórios de inovação no setor público, 2024; Sano, 2021).

A proliferação desses laboratórios resultou, mais recentemente, em sua articulação em redes de inovação no setor público, as quais promovem a colaboração interorganizacional, otimizam recursos e potencializam o impacto nos serviços públicos (Leminen e Westerlund, 2017).

A operacionalização dessas redes traz desafios em termos da sua governança, pois apresentam características que se contrapõem ao modelo burocrático vigente no setor público (Morçöl et al., 2022; Osborne, 2010). Um dos principais aspectos é a horizontalidade no relacionamento entre os participantes, ou seja, não há uma estrutura hierárquica de comando e controle que se espera encontrar em organizações tradicionais. Esse contexto abre espaço para a discussão sobre as formas e sobre os mecanismos para o exercício da liderança (Crosby et al., 2010; Provan e Kenis, 2008), fator que afeta o engajamento dos atores, as dinâmicas colaborativas e o desenvolvimento de ações conjuntas (Emerson et al., 2012; Emerson e Nabatchi, 2015; Hoffmann et al., 2022).

Esses aspectos criam desafios em termos de sustentabilidade das redes, afetada por sua estrutura organizacional e pelo contexto no qual está inserido, tais como área de atuação, número e tipos de organizações participantes, experiência prévia, confiança entre os atores etc. (Baretta et al., 2024; Raab et al., 2015). Ulibarri (2024) ainda destaca que é necessário estar atento a possíveis desentendimentos entre os participantes da rede, pois podem minar os esforços de articulação e comprometer a continuidade das redes.

Nesse contexto, surge a necessidade de compreender como essas redes vêm se estruturando e operando em diferentes unidades federativas brasileiras e em que medida seus arranjos institucionais favorecem — ou limitam — a criação de valor público por meio da inovação. Assim, este artigo se orienta pelo seguinte problema de pesquisa: como se configura a governança colaborativa das redes de inovação no setor público brasileiro?

O objetivo geral é analisar a governança colaborativa das redes de inovação no setor público brasileiro a partir de um modelo integrado da dinâmica colaborativa (DC). Os objetivos específicos são: 1) mapear e caracterizar as redes existentes; 2) descrever suas dinâmicas colaborativas; e 3) identificar suas ações e resultados internos e externos.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa, apoiada em estatísticas descritivas para a organização de variáveis categóricas. O método principal é a pesquisa documental, com análise de acordos de cooperação, termos de parceria, regimentos, atas, sites, perfis institucionais e demais fontes públicas. A coleta ocorreu entre abril e julho de 2024. Foram identificadas 18 redes no país e, após critérios de recorte temporal, institucional e de maturidade, selecionaram-se quatro redes estaduais para a análise aprofundada. Os dados foram sistematizados em planilha e analisados com base no modelo integrado da DC, derivado de Emerson et al. (2012), Hoffmann et al. (2022) e Carneiro et al. (2024).

A pesquisa indica que as redes são recentes, heterogêneas e majoritariamente estaduais, com forte presença de órgãos do Executivo e do Judiciário e baixa participação de municípios e da sociedade civil. Todas apresentam elementos essenciais da DC — atores, valores, mecanismos de governança e capacidade de ação conjunta —, mas avançam de maneira desigual. Os resultados são sobretudo internos (capacitações, encontros e projetos), e ainda não há evidências de impactos externos consistentes. Observou-se também que redes informais, como a Potinova, apresentam maior regularidade de atividades do que algumas redes formalizadas, sugerindo que a institucionalização, por si só, não garante dinamismo.

Para alcançar os objetivos, o artigo conta, além desta introdução, com as seguintes seções: referencial teórico, no qual é elaborado o modelo integrado da DC para a análise da governança das redes; metodologia, para o detalhamento dos procedimentos de coleta e análise dos dados; apresentação das redes de inovação, na qual são apresentadas as características das redes; análise dos dados, em que se discutem os dados obtidos a partir do modelo analítico; e, por fim, a conclusão.

Referencial teórico

A governança no setor público refere-se aos arranjos institucionais que estruturam as interações entre as organizações públicas, da sociedade civil e do setor privado. Tem um enfoque interorganizacional voltado à coordenação entre múltiplos atores com distintos interesses, recursos e capacidades, diferindo-se, portanto, de outras formas de governança, como a de mercado que, no contexto empresarial, foca nas dinâmicas intraorganizacionais e no exercício da autoridade, ou da corporativa, focada nos mecanismos de controle interno e compliance (Considine e Lewis, 2003; Osborne, 2010). Mesmo no âmbito da governança

pública, Osborne (2010) identificou cinco perspectivas analíticas², sendo o foco deste artigo a *governança de redes*, que se preocupa com as formas de funcionamento das redes interorganizacionais auto-organizadas.

A perspectiva normativa de interação entre os diversos atores revela que a governança pública carrega um forte pressuposto democrático, com valorização da participação social na coprodução de políticas públicas (Morçöl et al., 2022; Pierre, 2009). Nessa abordagem, a governança no setor público é concebida como um mecanismo que busca qualificar as relações entre o Estado, representado pelos políticos e burocratas, o setor privado, composto por empresas e consumidores, e o terceiro setor, constituído pelas organizações da sociedade civil (Osborne, 2010; Peci et al., 2008). A discussão a seguir examina os elementos que qualificam essas interações, em particular nas redes de inovação.

Como essas redes envolvem múltiplos atores, a literatura tem interpretado o fenômeno à luz do paradigma da governança colaborativa, definida como um conjunto de “processos e estruturas de tomada de decisão e gestão de políticas públicas que envolvem pessoas de forma construtiva para além dos limites das organizações públicas, níveis de governo e/ou esferas pública, privada e cívica, a fim de realizar um propósito público que não poderia ser alcançado de outra forma” (Emerson e Nabatchi, 2015, p. 18). A articulação promovida pelas redes se destaca pela capacidade de reunir esforços complementares para alcançar resultados que cada uma das organizações, de forma isolada, não conseguiria concretizar (Ansell e Gash, 2008; Osborne, 2010; Wang e Ran, 2021). Considine e Lewis (2003) destacam que as redes ainda se caracterizam por promover a cooperação e a coprodução, com maior grau de flexibilidade e menor ênfase em regras e supervisão.

A operacionalização das redes suscita uma série de questões, que abrangem o papel desempenhado pelos atores, os objetivos que orientam a ação conjunta, as dinâmicas de poder em seu interior, o processo decisório compartilhado, a capacidade de ação coletiva e os impactos para a sociedade (Agranoff, 2006; Bell e Olivier, 2022; Ulibarri e Scott, 2017).

As redes podem ser identificadas como arranjos que envolvem a conexão de três ou mais organizações que articulam seus esforços em torno de um objetivo comum (Provan et al., 2007). Os participantes se relacionam de forma não hierárquica, podendo estruturar-se formalmente e operar por meio de mecanismos de colaboração. Essa configuração tem se mos-

2 As cinco abordagens são: 1) governança sociopolítica; 2) governança de políticas públicas; 3) governança administrativa; 4) governança contratual; e 5) governança de redes (Osborne, 2010, p. 7).

trado relevante diante do crescimento dos problemas complexos que demandam soluções compartilhadas (Provan e Lemaire, 2012).

Essas redes podem conformar ecossistemas de inovação cuja governança pode ser compreendida a partir da proposta de Hoffmann et al. (2022), as quais identificaram seis elementos principais: 1) abordagem da governança, 2) atores e papéis; 3) relacionamento entre atores; 4) mecanismos de coordenação dos atores; 5) criação de valor; 6) objetivos e avaliação.

As autoras destacam que a governança pode ter uma abordagem top-down, na qual uma pessoa ou organização central atua na liderança da rede e, portanto, assume papéis relacionados à mobilização dos demais atores para dinamizar o ecossistema. Outra possibilidade é a perspectiva bottom-up, também denominada “descentralizada” ou “compartilhada” (Provan e Kenis, 2008), na qual o poder decisório é dividido entre os participantes e, portanto, o processo dialógico é fundamental para a articulação, ação e estabelecimento da confiança mútua. Independentemente do modelo adotado, a governança deve proporcionar clareza quanto aos rumos da rede, ao controle sobre as iniciativas, à adaptabilidade e à criatividade (Hoffmann et al., 2022; Klijn, 2010).

A análise da governança de redes de inovação deve levar em consideração os diferentes atores presentes na estrutura, pois “Quem são os participantes e quem eles representam são de grande importância para a colaboração” (Emerson et al., 2012, p. 11). Hoffmann et al. (2022) observam que, no quesito do relacionamento entre os atores, estes devem compartilhar uma visão e objetivos comuns em função do valor a ser produzido para a sociedade. Emerson et al. (2012) chamam a atenção para a importância do engajamento baseado em princípios que se refere às interações entre os atores em função de valores compartilhados e a partir de processos interativos, iterativos e construtivos nos quais ocorre a descoberta de pontos de interesse, valores e preocupações em comum, bem como a identificação e definição de pontos centrais. Esse processo cria um entendimento compartilhado e um ambiente de confiança, essencial para o processo deliberativo, para a tomada de decisões e para o comprometimento quanto ao desenvolvimento de projetos conjuntos com objetivos comuns. Por sua vez, os desafios envolvem a necessidade de tempo, esforços e habilidades para a criação de confiança e geração de resultados. Contudo, a presença de valores distintos pode levar a conflitos, seja devido às formas distintas de analisar um problema, seja devido às soluções propostas (Klijn, 2010).

Agranoff (2006) destaca que a presença de conflitos e assimetrias de poder podem aumentar os custos da cooperação, em termos de tempo, energia e perda de autonomia. Ulibarri e Scott (2017) ponderam que, por terem percorrido trajetórias distintas e específicas, os atores trazem valores e interesses próprios, que podem convergir ou divergir entre si, o que amplia os desafios para promover a participação e o processo colaborativo na rede. Tal desafio se torna ainda mais complexo quando se recomenda a participação de atores que representam todos os segmentos afetados por uma temática abordada na rede (Emerson et al., 2012). Essa abordagem reforça a perspectiva democrática, a legitimidade das soluções e sua sustentabilidade, embora o processo de sua construção seja mais desafiador (Blair e Janousek, 2013).

Compreender a postura dos atores e os papéis desempenhados são fundamentais para se identificar quais podem impactar na formação da agenda, no processo decisório e nas ações conjuntas ao assumirem uma postura mais ativa e que fortalece a capacidade institucional na resolução de problemas (Hui et al., 2020). Trata-se, na visão de Carneiro et al. (2024), de analisar as competências e preferências dos diferentes atores, pois afetam os rumos das redes.

Para organizar a interação entre os atores e conferir direcionalidade às atividades, é fundamental haver clareza quanto aos mecanismos de governança disponíveis aos atores da rede. Assim, devem ser colocadas à mesa as possibilidades de processos formais, por meio de termos de cooperação ou outros instrumentos que definam regras, objetivos, processo decisório e mecanismos de coordenação e controle, ou informais, baseados no diálogo e na aprendizagem que levem à construção de confiança entre os participantes (Hoffmann et al., 2022; Raab et al., 2015).

A capacidade de ação conjunta envolve a disponibilidade de recursos para materializar o funcionamento da rede (Emerson et al., 2012). São temáticas que encontram paralelo nos estudos sobre capacidade de políticas públicas que destacam dois fatores: 1) a capacidade técnico-administrativa analisa a disponibilidade de recursos de ordem material — infraestrutura, recursos tecnológicos —, financeira ou em termos de conhecimento — a partir da cessão de pessoal com habilidades analíticas em políticas públicas para atuar nas redes; e 2) a capacidade relacional, que analisa o poder de articulação, seja por meio de laços formais ou informais, seja pela frequência dos encontros da rede (Haque et al., 2021; Yan et al., 2023). Trata-se, portanto, de analisar a capacidade de atuar em conjunto considerando as diferenças quanto aos objetivos de cada organização, seus aspectos culturais e recursos disponíveis. A este contexto se soma o papel do empreendedor de políticas públicas, um indivíduo capaz de mobilizar recursos e atores em prol de uma causa em comum. Segundo Agranoff (2006),

a função colaborativa é um dos aspectos mais distintivos das redes, envolvendo atividades de produção, circulação e integração do conhecimento. Outro ponto de destaque é que as redes produzem ganhos internos — tais como na própria forma de articulação, definição de processos e fluxos de comunicação — antes de gerar impactos externos.

Essas capacidades resultam em ações conjuntas, baseadas no compartilhamento de recursos, na confiança mútua construída a partir de processos de cocriação e no diálogo (Barretta et al., 2024; Hoffmann et al., 2022). Do ponto de vista da atuação da rede, Carneiro et al. (2024) destacam a importância de se considerar as operações, funções e tecnologias associadas aos serviços.

Fadda e Rotondo (2020) identificaram que a formalização da rede, o estabelecimento de arranjos institucionais e procedimentais de coordenação e a atuação dos atores são fatores importantes para melhorar a performance desses arranjos. Os propósitos e as condições gerais de relacionamento entre os atores também afetam sua constituição (Carneiro et al., 2024).

A ações conjuntas geram resultados internos, ou seja, para as organizações da própria rede, e externas, para a sociedade como um todo. As ações internas envolvem iniciativas como cursos de capacitação, projetos desenvolvidos de forma coletiva, compartilhamento de inovações, criação de um banco de dados de inovações etc. e são fundamentais para conferir legitimidade aos próprios participantes. As entregas externas são destinadas à sociedade e envolvem inovações em serviços, produtos ou políticas públicas.

Essas entregas têm o potencial de, posteriormente, gerar um impacto no público-alvo, criando valor para a sociedade. Além dos resultados, deve-se considerar o processo de aprendizagem em função de práticas de monitoramento e avaliação dos resultados, o que pode realimentar a DC, fortalecer a adaptação da rede e proporcionar direcionalidade (Carneiro et al., 2024; Hoffmann et al., 2022; Pruvot et al., 2024).

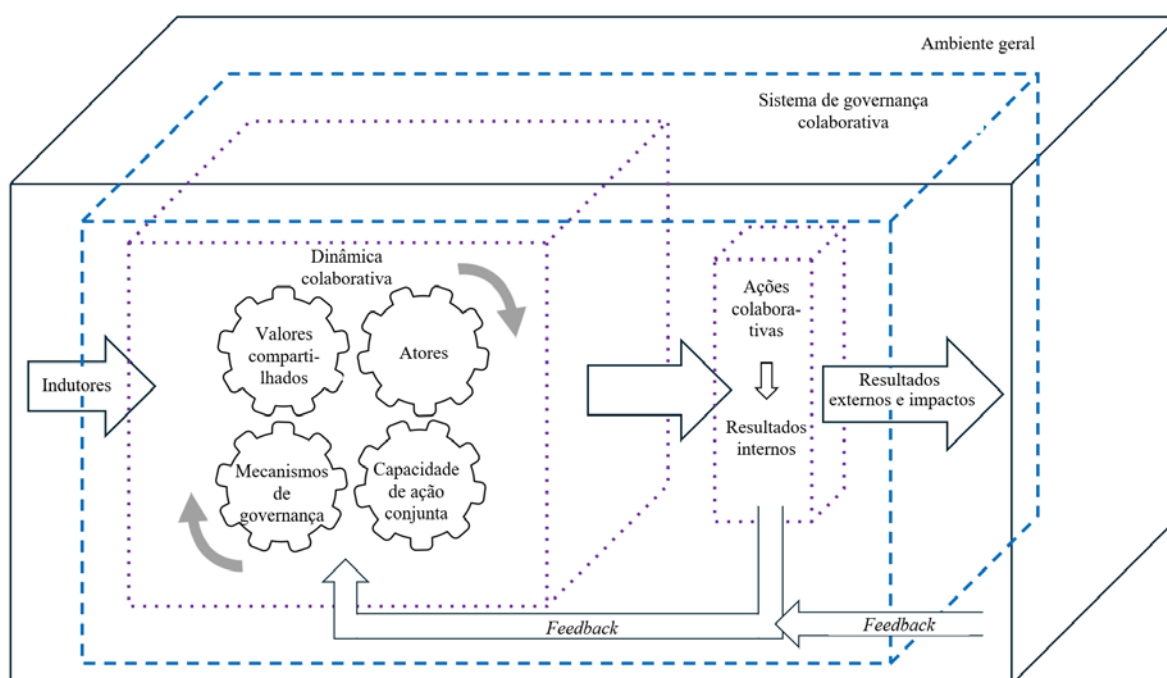
Para analisar o funcionamento das redes de inovação, as categorias de Hoffman et al. (2022) foram associadas ao modelo analítico dos sistemas de governança colaborativa (SGC), proposto por Emerson et al. (2012), que considera os valores, as regras e o processo decisório — implícitos e explícitos — compartilhados entre os atores, bem como o modelo de ecossistema de inovação proposto por Carneiro et al. (2024). Em um SGC, é fundamental compreender tanto os indutores da articulação como sua DC, ou seja, os mecanismos que

governam a relação entre os atores: 1) engajamento baseado em princípios; 2) motivações compartilhadas; e 3) capacidade para a ação conjunta.

No modelo desenvolvido, a DC é composta pelos elementos: atores, valores compartilhados, mecanismos de governança e capacidade de ação conjunta. A DC resulta em ações colaborativas que, por sua vez, geram resultados, *feedback* — aprendizagem e adaptação — e valor público para a sociedade. Esse modelo adaptado oferece uma macroestrutura para a análise da governança colaborativa das redes de inovação e é apresentado na Figura 1.

Figura 1.

Modelo integrado da dinâmica colaborativa em redes de inovação no setor público



Fonte: adaptado de Agranoff (2006), Carneiro et al. (2024), Considine e Lewis (2003), Emerson et al. (2012), Hoffman et al. (2022).

Metodologia

Um olhar sobre as redes em políticas públicas envolve uma análise situada no campo da governança pública, perspectiva que se distancia da racionalidade instrumental da nova Administração Pública — ou nova gestão pública — e se aproxima das abordagens da nova governança pública e do novo serviço público (Denhardt e Denhardt, 2015; Osborne, 2010). Essas correntes enfatizam a centralidade das relações interorganizacionais, da coprodução e da dimensão políti-

ca inerente às interações entre Estado, sociedade civil e setor privado na cocriação de soluções (Ansell e Torfing, 2021).

Do ponto de vista metodológico, este estudo apoia-se em uma abordagem qualitativa de caráter exploratório, apropriada para fenômenos complexos, emergentes e ainda pouco sistematizados, como as redes de inovação no setor público, seguindo, ainda, uma lógica interpretativa que busca reconstruir padrões de ação, interações e significados a partir de múltiplas fontes de dados (Creswell, 2018; Flick, 2018).

Essa orientação é coerente com o modelo integrado da DC em redes de inovação no setor público (Figura 1), que combina elementos estruturais e relacionais para explicar como atores diversos articulam, coordenam e sustentam ações colaborativas. Tal modelo assume que a Administração Pública opera em um campo complexo e multifacetado, no qual diferentes atores constroem interpretações distintas sobre um mesmo problema e demandam cooperação contínua para a formulação de soluções (Andion, 2012; Krogh e Triantafillou, 2024; Paes de Paula, 2005; Torfing e Triantafillou, 2013).

O estudo utiliza a pesquisa documental como método principal, adequada quando se busca reconstruir processos institucionais e padrões organizacionais a partir de registros públicos (Creswell, 2018). A coleta foi realizada entre abril e julho de 2024 e incluiu acordos de cooperação, regimentos, termos de parceria, atas de reunião, sítios eletrônicos, materiais institucionais e publicações em redes oficiais das organizações integrantes. A seleção documental seguiu critérios de autenticidade, disponibilidade pública, relevância para a atuação das redes e eliminação de duplicidades.

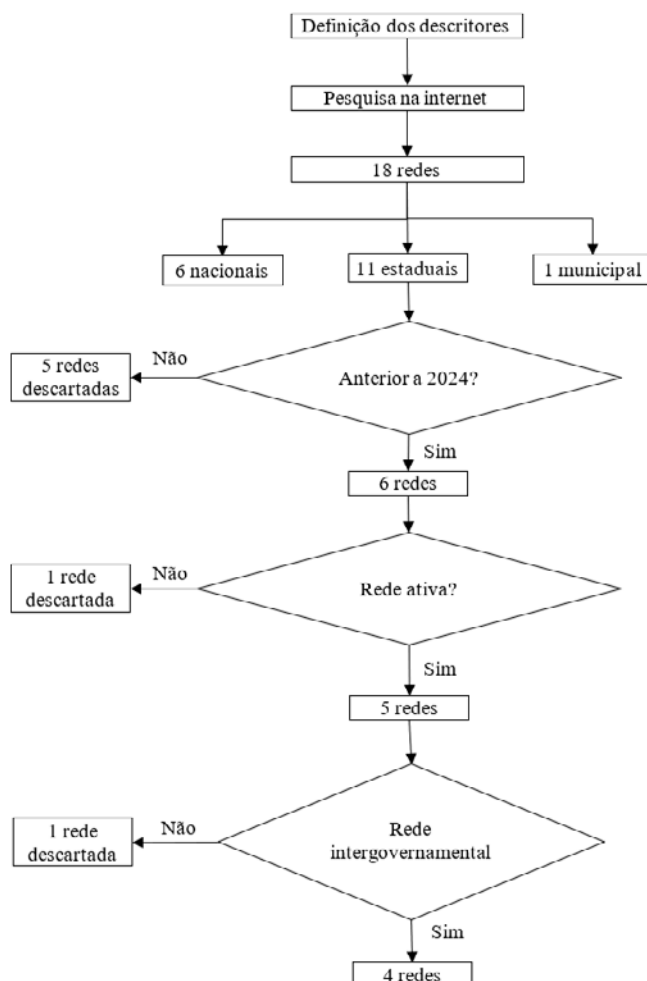
Os elementos constitutivos do modelo integrado da DC (atores, valores compartilhados, mecanismos de governança e capacidade de ação conjunta) foram utilizados como categorias analíticas *a priori*. Os dados foram analisados mediante análise temática, com codificação manual, sendo estruturada em três etapas: 1) leitura flutuante e identificação inicial dos trechos relevantes; 2) categorização dos achados conforme os elementos do modelo; e 3) síntese interpretativa com comparação entre redes. Para fins de organização e sistematização das variáveis categóricas (ano de criação, tipo de ator, esfera de governo, presença de formalização, tipos de resultados etc.), utilizou-se estatística descritiva produzida em planilha eletrônica (Microsoft Excel). A estatística não teve finalidade inferencial, mas apenas classificatória e de apoio ao tratamento qualitativo.

O corpus documental incluiu acordos de cooperação, regimentos, atas, materiais institucionais, postagens oficiais, sites e documentos públicos disponibilizados pelas redes ou identificados em pesquisa on-line. A seleção seguiu critérios transparentes: 1) disponibilidade pública; 2) pertinência direta com a atuação das redes; 3) autenticidade institucional; e 4) eliminação de duplicidades.

O mapeamento buscou identificar as redes de inovação e, para tanto, foram realizadas buscas no portal de pesquisa do Google (www.google.com.br) com os descritores: “rede” AND “inovação” AND “governo” OR “setor público”. Como resultado, foram identificadas 18 redes de inovação no setor público: seis de abrangência nacional, 11 de atuação estadual e uma municipal, conforme apresentado na Tabela 1 da próxima seção. Considerando o maior quantitativo de redes estaduais, optou-se por continuar a pesquisa nesse âmbito. O segundo recorte foi baseado na data de criação, com a eliminação de redes iniciadas em 2024 devido ao pouco tempo de atuação. Dessa forma, cinco iniciativas foram descartadas. Além disso, foi desconsiderada a Rede Paulista de Inovação em Governo (iGovSP), pois já tinha sido desativada.

Entre as cinco redes restantes, quatro delas promovem articulação entre órgãos de diferentes Poderes e apenas uma delas, o Sistema Central de Inovação em Práticas Públicas de Mato Grosso (Sinova), promove articulação entre órgãos do próprio Estado. Assim, como o Sinova apresenta características únicas em relação às demais, foi descartada.

Restaram, portanto, quatro redes, que passaram a ser objeto de análise: 1) Rede de Inovação no Setor Público de Santa Catarina (InovaGovSC); 2) Rede Mineira de Laboratórios de Inovação; 3) Rede de Inovação pelo Maranhão; e 4) Rede Potiguar de Inovação Pública (Potinova). O processo relatado encontra-se na Figura 2.

Figura 2.*Processo de mapeamento e seleção das redes de inovação para o estudo*

Dessas redes, apenas o InovagovSC possui um sítio eletrônico, do qual foram coletados dados e informações sobre sua atuação. Para as demais redes, a pesquisa na internet permitiu localizar notícias que continham informações sobre sua criação e atuação.

As principais limitações metodológicas da pesquisa são a heterogeneidade e a incompletude dos registros públicos, resultando em lacunas na codificação documental; a ausência de entrevistas, que poderia aprofundar aspectos subjetivos das dinâmicas colaborativas; e o fato de que documentos institucionais representassem predominantemente a visão das organizações, podendo não refletir práticas cotidianas. Apesar dessas limitações, considera-se que a triangulação de múltiplas fontes documentais e a análise sistemática aumentam a credibilidade e a robustez interpretativa dos achados (Creswell, 2018).

Apresentação das Apresentação das redes de inovação

As 18 redes identificadas, das quais seis são de abrangência nacional, 11 estaduais e 1 municipal, são apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1.

Redes de inovação no setor público brasileiro

N.	Rede de inovação	Ano de criação	Âmbito de atuação
1	Rede InovaGov	2016	Nacional
2	Conexão Inovação Pública	2018	
3	Rede TransformaGov	2019	
4	Rede Linguagem Simples Brasil	2021	
5	Rede dos Laboratórios de Inovação do Segmento de Justiça Militar	2024	
6	Inova Ctrl	2024	
7	iGovSP (desativada)	2008	Estadual
8	InovaGovSC	2021	
9	Sinova	2021	
10	Rede Mineira de Laboratórios de Inovação — RMLI (Minas Gerais)	2022	
11	Rede de Inovação pelo Maranhão — Rima	2023	
12	Potinova	2023	
13	Rede de Inovação do Setor Público do Paraná — InovaPr	2024	
14	Rede de Inovação de Mato Grosso — InovaGovMT	2024	
15	Rede Estadual SimplestOC (Tocantins)	2024	
16	InovaJus-SC (Santa Catarina)	2024	
17	Rede Goiana de Laboratórios de Inovação	2024	
18	Rede de Inovação Florianópolis (Santa Catarina)	2021	Municipal

A rede mais antiga e ativa é a InovaGov, criada em 2016 e vinculada ao GNova, o laboratório de inovação da Escola Nacional de Administração Pública. As sete iniciativas mais recentes foram criadas em 2024, revelando que as redes ainda se encontram em um período de expansão. Em Mato Grosso, há duas redes, uma apenas interna ao governo do estado (Sinova) e outra que articula o Poder Público como um todo (InovaGovMT). De todas as redes identificadas, a iGovSP já não está mais ativa. Cabe destacar, ainda, que duas redes com abrangência nacional tiveram início a partir da articulação de servidores públicos, mas a rede não tem uma vinculação formal com os órgãos nos quais atuam esses servidores: Conexão Inovação Pública e Rede Linguagem Simples Brasil. Essa mesma característica é observada na rede Potinova.

Em termos de localização, seis redes têm atuação nacional (35%), quatro estão localizadas na Região Sul (23%), as Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste têm duas redes cada (12%) e a Região Norte apenas uma (6%). Destaca-se, ainda, que apenas a Rede de Inovação Florianópolis tem atuação municipal. A seguir, são apresentadas e analisadas as quatro redes estaduais selecionadas.

InovaGovSC

A rede catarinense (InovaGovSC, 2024) foi criada em 2021 e possui cinco integrantes, todos da esfera estadual (Tabela 2). É a única das quatro redes que mantém um sítio eletrônico (<https://inovagovsc.org/>) em que constam informações e documentos tais como: histórico, termo de cooperação técnica, integrantes e publicações (InovaGovSC, 2024).

A iniciativa foi formalizada por meio de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT), com o objetivo de promover a “articulação de ações de fomento e apoio à inovação, bem como à interação com iniciativas similares nos âmbitos federal, estadual e municipal” (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina [TCE-SC], 2021, p. 1). O Acordo tem vigência de 24 meses e estabelece que a rede deverá elaborar, em até 90 dias, o regulamento com as diretrizes de seu funcionamento, porém não foi possível localizar o documento nem a renovação do ACT.

Tabela 2.

Integrantes da InovaGovSC

N.	Participante	Âmbito de atuação
1	Governo do Estado de Santa Catarina	Estadual
2	Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina — Alesc	
3	Tribunal de Justiça de Santa Catarina — TJ-SC	
4	Ministério Público de Santa Catarina — MPSC	
5	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina — TCE-SC	

Os acordos foram assinados pelas instâncias máximas de cada organização e sua operacionalização ocorre a partir dos respectivos laboratórios de inovação. Embora o ACT não mencione explicitamente a atuação dos laboratórios, o sítio eletrônico evidencia essa participação:

Por meio de um Termo de Cooperação Técnica, os laboratórios de inovação dos cinco poderes de Santa Catarina reúnem-se periodicamente para compartilhar informações e executar projetos que resolvam problemas comuns aos órgãos. A aliança estratégi-

ca gera uma constante troca de experiência e fortalecimento da cultura de inovação. (InovaGovSC, 2024)

Esses laboratórios podem ter sido indicados em função do estabelecido no inciso III, Cláusula quarta: “designar unidade responsável [...] para atuar como agente de integração, visando facilitar a coordenação e a execução das atividades vinculadas ao presente ACORDO, bem como para dirimir dúvidas ou prestar informações a elas relativas” (TCE-SC, 2021, p. 3).

O direcionamento da Rede é buscado por meio dos objetivos, conforme consta em seu sítio eletrônico: fortalecer a cultura de inovação; resolver problemas comuns de forma conjunta; melhorar os serviços prestados à sociedade; promover alianças estratégicas e projetos de cooperação; institucionalizar a cultura da inovação; elaborar e implementar plano de ação de natureza conjunta; mapear e estabelecer conexões entre os laboratórios de inovação; incentivar a promoção de soluções colaborativas (InovaGovSC, 2024).

Em termos de capacidade de ação conjunta, o ACT estabelece que o desenvolvimento de projetos poderá ser objeto de instrumento legal específico, com o estabelecimento das condições de execução, descrição das atribuições de cada partícipe e responsabilidades financeiras. Além disso, cada organização deverá indicar um responsável pela fiscalização das ações da Rede.

O sítio eletrônico relata uma série de ações colaborativas: geração de ideias, troca de experiências, promoção de eventos, aprimoramento e execução de projetos de inovação, capacitação de servidores, realização e participação em eventos voltados à construção de soluções conjuntas para problemas comuns, troca de experiências com outros laboratoristas em rede nacional, diagnóstico e identificação de iniciativas assertivas (InovaGovSC, 2024).

Os principais resultados correspondem a entregas internas e incluem: podcast sobre inovação; projeto “Experimentando juntos”, para testar e experimentar técnicas e ferramentas de inovação; desafios de inovação aberta para contratação de startups; plataforma eletrônica para cadastro de *startups* (InovaGovSC, 2024).

RMLI

A institucionalização da rede mineira ocorreu em 2022 a partir da assinatura de um ACT, com vigência de 60 meses, e que tem como objetivo estabelecer “cooperação entre os partícipes para o intercâmbio de experiências e informações, mediante a implementação de ações

conjuntas e de apoio mútuo, visando à implementação de programas e ações interinstitucionais de inovação e pesquisa científica e tecnológica” (Tribunal de Justiça de Minas Gerais [TJMG], 2022a, p. 1).

O lançamento foi realizado pelo UAILab, laboratório do TJMG, em parceria com o IluMinas, laboratório do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, e, posteriormente, outras organizações fizeram sua adesão (TJMG, 2022b).

A rede possui 17 integrantes (Tabela 3), dois quais nove são de âmbito estadual, cinco do federal, dois do municipal e um da iniciativa privada (Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais [TRE-MG], 2022). Cabe destacar que se trata da única rede que conta com uma instituição de ensino privada, estado mais próximo de um ecossistema de inovação. Embora seja uma rede de laboratórios de inovação, não foi possível constatar que cada integrante da rede possui um laboratório.

Tabela 3.

Integrantes da Rede Mineira de Laboratórios de Inovação

N.	Participante	Âmbito de atuação
1	TJMG	Estadual
2	Assembleia Legislativa de Minas Gerais	
3	Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais	
4	Tribunal de Contas de Minas Gerais	
5	Defensoria Pública de Minas Gerais	
6	Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais	
7	Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais	
8	Ministério Público do Estado de Minas Gerais	
9	LAB.MG — Laboratório de Inovação em Governo de Minas Gerais	
10	Tribunal Regional Federal da 6ª Região	Federal
11	TRE-MG	
12	Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região	
13	Universidade Federal de Ouro Preto	
14	Universidade Federal de Uberlândia	
15	Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte	Municipal
16	Câmara Municipal de Belo Horizonte	
17	SKEMA Business School	Iniciativa privada

O Acordo é acompanhado de um plano de trabalho que apresenta o diagnóstico e a justificativa para a criação da rede, define obrigações dos partícipes, estabelece objetivos e cronograma. Entre os objetivos, destacam-se a realização de encontros mensais virtuais para a discussão e disseminação de conhecimentos teóricos e práticos sobre inovação, o estímulo ao intercâmbio entre os integrantes, a criação de um banco de soluções, a elaboração de um livro digital com as melhores soluções, a capacitação dos integrantes e a realização anual do Encontro Mineiro de Laboratórios de Inovação (TRE-MG, 2022, pp. 3-5).

Quanto aos mecanismos de governança, o ACT estabeleceu o Comitê de Trabalho Interinstitucional, embora sem detalhar seu funcionamento. O acordo prevê que as regras da rede devem ser definidas pelos seus integrantes. Em termos de capacidade de ação conjunta, o desenvolvimento das inovações deve adotar práticas de cocriação e cada participante arca com os respectivos custos.

Sobre os resultados das ações conjuntas, foi possível identificar a realização de cinco Confrarias de Inovação, evento em que se discute um livro com a presença do próprio autor, e duas edições do Encontro Mineiro de Laboratórios de Inovação, no qual são compartilhados conhecimentos e experiências a partir de atividades como palestras, oficinas e dinâmicas de grupo (TRE-MG, s.d).

Rima

A Rima foi criada em 2023 por meio de um Termo de Cooperação (Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão [TRE-MA], 2023), com vigência de 35 meses, assinado entre a Defensoria Pública do Maranhão, o Governo do Estado do Maranhão, o Ministério Público do Estado do Maranhão, o Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região (TRT-16), o TRE-MA e a Academia Maranhense de Ciências, a primeira organização da sociedade civil a figurar em uma rede. Posteriormente, outras organizações foram aderindo à rede, que conta atualmente com 13 integrantes, sendo nove estaduais, três federais e duas organização da sociedade civil, conforme a Tabela 4.

Tabela 4.*Integrantes da Rede de Inovação pelo Maranhão*

N.	Participante	Âmbito de atuação
1	TRE-MA	Federal
2	TRT-16	
3	Tribunal Regional Federal	
4	Governo do Estado do Maranhão	Estadual
5	Ministério Público do Estado do Maranhão	
6	Defensoria Pública do Maranhão	
7	Universidade Estadual do Maranhão	
8	Tribunal de Justiça do Maranhão	
9	Secretaria de Estado da Gestão, Patrimônio e Assistência dos Servidores	
10	Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação	
11	Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão	Sociedade civil ou sem fins lucrativos
12	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Maranhão	
13	Academia Maranhense de Ciências	

A rede tem como objetivo impulsionar a cultura da inovação a partir do mapeamento de programas e projetos, desenvolvimento de soluções inovadoras com adoção de metodologias ágeis e práticas colaborativas, estabelecimento de parcerias com outros laboratórios de inovação e abertura de “espaço para a participação cidadã na concepção de projetos inovadores ou que contribuam para a efetividade da Agenda 2030” (TRE-MA, 2023, p. 1).

O Termo de Cooperação define obrigações como a participação em reuniões, contribuição para o repositório de gestão do conhecimento, desenvolvimento de ações conjuntas de capacitação e projetos, compartilhamento de boas práticas e disponibilização de espaço físico para as atividades da rede. Além disso, o esse termo determina os representantes de cada órgão na rede.

As reuniões de trabalho tiveram início em 2024 e ainda não foi possível identificar resultados entregues, embora tenha sido discutida a criação de grupos de trabalho.

Potinova

A rede teve início em 2023, a partir de uma reunião informal entre gestores de diferentes órgãos públicos interessados na temática da inovação pública. Nesse momento, definiu-se a

realização de um encontro na Escola Superior de Magistratura do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (Esmarn-TJRN), em novembro de 2023, que se configura como o primeiro encontro da rede e que contou com a participação de representantes de 10 órgãos públicos e, atualmente, conta com 19 organizações (Tabela 5), a maior em número de participantes, considerando as experiências analisadas neste estudo. Cabe ressaltar que a Esmarn, as escolas da magistratura e do legislativo já atuavam em rede, compartilhando experiências e vagas em suas capacitações, o que contribui positivamente para a formação dessa nova rede focada na inovação.

Tabela 5.

Integrantes da Potinova

N.	Participante	Âmbito de atuação
1	Exército Brasileiro — Comando da 7ª Brigada de Infantaria Motorizada	Federal
2	Instituto Federal do Rio Grande do Norte — IFRN	
3	Justiça Federal do Rio Grande do Norte — Laboratório i9.JFRN	
4	Polícia Federal — Superintendência da Polícia Federal no Rio Grande do Norte	
5	Tribunal Regional do Trabalho do Rio Grande do Norte — TRT-21	
6	Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte — Laboratório Alzira Inova	
7	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) — Departamento de Administração Pública e Gestão Social (DAPGS) e Departamento de Computação e Tecnologia do Campus Caicó	
8	Corpo de Bombeiro Militar do Rio Grande do Norte	Estadual
9	Ministério Público do Rio Grande do Norte — LabInova	
10	Ministério Público do Trabalho do Rio Grande do Norte	
11	Polícia Militar do Rio Grande do Norte	
12	Secretaria da Administração do Rio Grande do Norte, Escola de Governo — iNovaRN	
13	Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Norte — LabRE-SET	
14	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Rio Grande do Norte	
15	Secretaria do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social do Rio Grande do Norte	
16	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte	
17	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte — PotiLab	

N.	Participante	Âmbito de atuação
18	Prefeitura de Nísia Floresta, Secretaria de Assistência Social	Municipal
19	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Norte	Sociedade civil ou sem fins lucrativos

A Potinova é uma rede informal, ou seja, não há regimento interno ou instrumentos jurídicos que estabeleçam formalmente o vínculo entre os participantes. Em 2024, foi criado um projeto de extensão na UFRN que abarca as iniciativas da rede, mas sem as características de um acordo formal.

A rede realizou cinco encontros até dezembro de 2024 e, no primeiro, conforme as atas de reunião, foram discutidas as possibilidades de articulação em rede, bem como as potencialidades e fragilidades de cada órgão em relação à inovação no setor público. Foi uma estratégia para que os participantes pudessem se conhecer e alinhar expectativas quanto à atuação da rede.

Interessante observar que três organizações se fazem representar por meio de seus laboratórios de inovação: i9.JFRN da Justiça Federal do Rio Grande do Norte, iNovaRN e LabRE-SET; estes dois últimos vinculados a órgãos do governo do Rio Grande do Norte.

Ao longo de 2024, foram criados três grupos de trabalho: Grupo de Trabalho de Compartilhamento de Ferramentas e Soluções (GTFS), Grupo de Trabalho de Compartilhamento de Capacitações (GTCC) e Grupo de Trabalho de Projetos Conjuntos (GTPC), cada qual com integrantes de diferentes organizações.

O GTFS busca identificar ferramentas e soluções inovadoras já utilizadas pelas organizações da rede e, além disso, discute formas de compartilhamento e disseminação, como a criação de um repositório próprio. O GTCC atua na temática da capacitação em inovação e coleta informações das organizações participantes sobre as possibilidades de oferta e suas demandas. Essas iniciativas não têm o intuito de se sobrepor ou substituir os planos de capacitação dos órgãos participantes. Por fim, o GTPC busca identificar problemas e desafios comuns de modo a desenvolver soluções inovadoras, com foco inicial nos desafios relacionados aos laboratórios de inovação, como a falta de conhecimento dos servidores acerca de sua existência, sobre o que fazem e como atuam.

A Potinova começou as discussões em torno da necessidade de se estruturar a governança da rede, bem como a formalização das parcerias.

Análise dos dados

O mapeamento das redes, no âmbito do primeiro objetivo específico, identificou 18 redes de inovação, a maioria com até três anos de existência, o que indica que ainda são um movimento recente no Brasil. A constituição das redes encontrou um momento ímpar em 2024, quando seis delas foram criadas, o que corresponde a 35% do total. A maior parte delas tem perspectiva de atuação estadual (10 iniciativas ou 59%) e todas as cinco regiões estão representadas, com destaque para o Sul, com quatro redes. No que se refere às seis redes de abrangência nacional (35%), é interessante destacar que duas delas são de iniciativas dos próprios servidores e não das organizações às quais estão vinculados: Conexão Inovação Pública e Rede Linguagem Simples Brasil, o que pode resultar em maior capilaridade e, por sua vez, maior desafio na manutenção da articulação. Além disso, cinco redes nacionais adotam uma estratégia de articulação digital, com a organização de sítios eletrônicos, grupos temáticos, comunidades de práticas entre outras iniciativas de mobilização. Por fim, identificou-se apenas uma rede de abrangência municipal, em Florianópolis.

A descrição das dinâmicas colaborativas das quatro redes selecionadas é parte do segundo objetivo específico e baseou-se no modelo integrado da DC. Quanto aos atores, as iniciativas possuem de cinco a 19 integrantes, com representantes de diferentes Poderes e esferas de governo, além de incluir instituições de ensino públicas e privadas e organizações da sociedade civil, embora em menor número.

A variedade no perfil das organizações participantes pode ser conferida na Tabela 6.

Tabela 6.

Número de atores por rede e por tipo de vinculação

Vinculação dos atores	InovaGovSC	RMLI	Rima	Potinova	Total	%
Executivo Federal	0	2	0	3	5	9%
Executivo Estadual	1	4	6	6	18	33%
Executivo Municipal	0	1	0	1	2	4%
Assembleia Legislativa	1	1	0	0	2	4%
Câmara Municipal	0	1	0	0	1	2%
Justiça Federal	0	3	3	3	9	17%
Tribunal Regional Federal ou Seção Judiciária	0	1	1	1	3	6%

Vinculação dos atores	InovaGovSC	RMLI	Rima	Potinoiva	Total	%
Tribunal Regional Eleitoral	0	1	1	1	3	6%
Tribunal Regional do Trabalho	0	1	1	1	3	6%
Justiça Estadual	1	2	1	1	4	7%
Ministério Público do Trabalho	0	0	0	1	1	2%
Ministério Público Estadual	1	1	1	1	4	7%
Tribunal de Contas do Estado	1	1	0	1	3	6%
Forças Armadas	0	0	0	1	1	2%
Sociedade civil	0	0	1	0	1	2%
Setor privado	0	1	0	0	1	2%
Sistema S	0	0	1	1	2	4%
Total	5	17	13	19	54	100%

Constata-se que a maioria das redes tem mais de uma dezena de instituições participantes, com exceção do InovaGovSC que conta com cinco organizações, o que resulta da estratégia de congregar somente laboratórios de inovação que atuam em âmbito estadual.

Nas redes, predominam órgãos do Poder Executivo das três esferas de governo, correspondendo a 46% dos participantes de todas as iniciativas ou 25 organizações. Há um destaque para o âmbito estadual, com um terço da representação geral, sendo maior na rede maranhense, com 46%. Por sua vez, há uma reduzida participação dos governos municipais (4%), embora, no Brasil, sejam muito superiores em números absolutos em relação aos demais entes federados. Cabe ressaltar a presença de universidades públicas: duas na RMLI, duas na Potinoiva e uma na Rima.

O Poder Judiciário também se destaca, pois as organizações das instâncias federal e estadual correspondem a 24% dos participantes. Além disso, três ramos de âmbito nacional (TRF, TRE e TRT) estão presentes em três redes e a Justiça Estadual está presente nas quatro redes, evidenciando a inserção desse Poder nas redes. Observa-se também a capacidade de articulação dos ministérios públicos estaduais que participam de todas as redes analisadas e dos tribunais de contas estaduais, atuantes em três iniciativas.

Além disso, há uma baixa presença da sociedade civil e do setor privado, com apenas uma representação de cada segmento. Cabe destacar que a presença das Forças Armadas,

assim como de outras organizações na Rede Potinova, ocorre de forma voluntária a partir da adesão das pessoas e não das instituições em que atuam. Trata-se de uma característica de redes informais em função da ausência de mecanismos de formalização da parceria.

A análise dos documentos não permitiu aferir se os participantes das atividades são gestores do nível estratégico ou do tático/operacional, com exceção da Potinova, pois as atas permitiram observar a presença de ambos os perfis. A caracterização dos cargos pode denotar o grau de prioridade da pauta da inovação nas organizações e o quanto essa articulação é capaz de mobilizar os diferentes níveis de planejamento e decisão. A participação de gestores do nível estratégico pode ser relevante num estágio inicial de formação das redes, mas os atores do nível tático/operacional podem ampliar a capacidade de atuação conjunta.

A articulação das redes com os atores externos à Administração Pública, como instituições privadas e organizações da sociedade, é um ponto importante no âmbito da inovação aberta. A Rima conta com a participação da Academia Maranhense de Ciências e se destaca por apresentar como um dos seus objetivos a articulação com a sociedade na concepção de projetos inovadores. A Rede Mineira tem entre seus integrantes a SKEMA Business School, uma instituição de ensino superior privada, e na RMLI e Potinova há a participação do Sebrae, uma organização paraestatal. Somente na rede catarinense, por conta de suas características de formação, não há a participação de atores externos.

Os mecanismos de governança identificados nos documentos estão na Tabela 7.

Tabela 7.

Mecanismos de governança por rede

Mecanismos de governança	InovaGovSC	RMLI	Rima	Potinova
Acordos de parceria e similares	X	X	X	---
Regulamento interno	X	X	---	---
Plano de trabalho	---	X	---	---

Constata-se que a adoção de instrumentos de institucionalização das redes está presente nas experiências de Santa Catarina, Maranhão e Minas Gerais. Somente a Potinova, por atuar de forma informal, não possui mecanismos formais, embora seja parte de um projeto de extensão da UFRN. As redes catarinense e mineira estabeleceram seu regulamento interno, com destaque para a RMLI que definiu obrigações para as partes, com a elaboração de um plano de trabalho com metas e prazos.

A formalização das redes leva seus participantes à condição de representações institucionais na dinâmica de trabalho dos grupos e, além disso, atua como mecanismo indutor da participação, que passa a ter uma justificativa formal e respaldo institucional. Cria-se o espaço para que seja alocada uma carga horária ao esforço individual alocado nas atividades da rede, assim como garante a continuidade da representação institucional ao longo do tempo com a substituição das representações quando necessário. O esforço de coordenação que os trabalhos das redes demandam é uma atividade por si complexa, o que demanda profissionais empenhados na atividade e com carga horária disponível.

A análise dos instrumentos de formalização também permite captar os valores e motivações compartilhados pelos integrantes de cada rede, conforme a Tabela 8. No caso do Potinova, os dados resultam da análise das atas de reunião e conversas com seus participantes.

Tabela 8.

Valores e motivações das redes de inovação no setor público

Valores e motivações	InovaGovSC	RMLI	Rima	Potinova
Implementar ações conjuntas	X	X	X	X
Intercâmbio de experiências	X	X	X	X
Apoio mútuo	X	X	X	X
Promover cultura da inovação	X	---	X	X
Promover capacitação	X	---	X	X
Participação cidadã	---	---	X	X

Cabe destacar que se observa uma preocupação com os aspectos práticos da atuação em rede, ou seja, a busca por implementação conjunta de inovações, bem como o intercâmbio de experiências. Além disso, o apoio mútuo entre os inovadores também se destaca como uma forma de fortalecer a atuação de cada organização na inovação. Esses valores e motivações iniciais contribuem para fortalecer a cultura da inovação, tema que está presente em três redes. Assim, embora não esteja incluída nos instrumentos formais de criação da Rede Mineira de Laboratórios de Inovação, a cultura de inovação também poderá ser fomentada por conta dos demais pontos.

A promoção da capacitação está presente em três iniciativas, o que indica uma preocupação com o fortalecimento das capacidades institucionais para a inovação. No caso do Potinova, há um grupo de trabalho especificamente voltado para o compartilhamento de capacitações e, na prática, uma organização que promove um curso de capacitação destina algumas vagas para os integrantes da rede, ampliando o rol de iniciativas às quais os gestores de todas as instituições têm acesso.

Por fim, a preocupação com a participação cidadã está presente em duas redes, indicando um desafio em termos de inovação aberta, ou seja, da efetiva participação de usuários de serviços públicos no ciclo da inovação. Esse desafio é ainda maior dada a pouca presença de organizações da sociedade civil e do setor privado nas redes.

A capacidade de ação conjunta compreende a atuação dos empreendedores bem como a disponibilidade de recursos — infraestrutura, pessoal, financeira, tecnológica etc. Os documentos analisados apontam a liderança de determinadas organizações na construção das redes, embora não tenha sido possível associar o processo a uma pessoa específica. Na rede catarinense InovaGovSC, a condução coube ao TCE-SC (2021, p. 1), órgão que subsidiou a assinatura dos ACTs. No caso da Rede Mineira de Laboratórios de Inovação, a iniciativa coube ao TJMG (2022a, p. 1). No Maranhão, a liderança coube ao TRE-MA (2023) e, na Potinova, à UFRN e, em particular, aos professores do Departamento de Administração Pública e Gestão Social.

Tabela 9.

Capacidade de ação conjunta

Capacidade de ação conjunta	InovaGovSC	RMLI	Rima	Potinova
Definir representantes na rede	X	X	X	---
Grupos de trabalho	---	X	---	X
Repositório de práticas inovadoras	---	X	---	---
Recursos financeiros	---	---	---	---
Espaço físico	X	X	X	X

A formalização das redes envolveu as cúpulas das organizações, o que revela comprometimento institucional. Na operacionalização, o InovaGovSC é representado pelos laboratórios, mas, no caso maranhense e mineiro, os acordos apenas definem a necessidade de se indicar representantes e disponibilizar espaço físico para as ações. A rede Potinova, por sua vez, não tem um instrumento formal que estabeleça obrigações entre as partes, entretanto a realização de vários encontros ao longo de quase um ano e meio — e em locais distintos — indicam o comprometimento dos atores quanto à operacionalização da rede. Além disso, observou-se alguma fluidez na participação, com algumas instituições presentes em apenas um encontro.

Os instrumentos de formalização destacam que as redes são instâncias de articulação e não envolvem o repasse de recursos entre as organizações, mas que seria possível a partir da assinatura de outros instrumentos jurídicos.

No âmbito do terceiro objetivo específico — identificar suas ações e resultados internos e externos —, identificou-se que as ações se concentram majoritariamente no nível interno, incluindo encontros, capacitações e desenvolvimento de projetos conjuntos. Não foram identificados resultados externos — aqueles voltados à sociedade — nos materiais analisados, o que sugere que as redes se encontram em estágio de consolidação interna, estruturando processos e fortalecendo capacidades antes de avançar para entregas mais complexas.

Em termos de ações colaborativas, cabe destacar inicialmente que, apesar da liderança inicial de algumas instituições no processo de formalização das redes, essas organizações não são as sedes físicas. Algumas adotam a estratégia de encontros rotativos, com diferentes organizações sediando os encontros de seus membros. Não há um padrão na dinâmica dos encontros, pois cada uma busca propósitos diferentes, mas foi possível destacar algumas estratégias de ação, tais como reuniões de planejamento, de difusão do conhecimento sobre inovação e, ao mesmo tempo, fortalecimento da articulação e de socialização, inclusive para o acolhimento de novos integrantes. A condução das atividades é feita por uma equipe ou grupo gestor e com o apoio de grupos de trabalho ou comissões, que atuam no intervalo entre os encontros, o que permite manter as redes em funcionamento. As principais entregas internas, ou seja, voltadas para os próprios integrantes da rede, são apresentadas na Tabela 10.

Tabela 10.

Ações colaborativas: entregas internas

Ações colaborativas	InovaGovSC	RMI	Rima	Potinoва
Encontros, palestras e similares	X	X	---	X
Capacitação em inovação	X	---	---	X
Desenvolvimento de projetos conjuntos	X	---	---	X

As experiências analisadas apontam que não há um padrão para os encontros, sendo mensais na rede mineira — com a possibilidade de encontros virtuais — e trimestrais na potiguar. Considerando que as redes operam com organizações cujo campo de atuação abrange todo o estado, a virtualização dos encontros é um mecanismo para que pessoas em outras localidades possam fazer parte das ações. O que também se considera desafiante é a interiorização das ações da rede, uma vez que os encontros têm, em sua maioria, ocorrido nas capitais dos estados. O alinhamento para as reuniões também parece um dificultador, considerando a natureza diversa das organizações, bem como suas próprias agendas prioritárias.

O compartilhamento e consequente disseminação de ferramentas de gestão e de soluções inovadoras é um dos principais objetivos das redes de inovação, mas, ao mesmo tempo, a gestão desse processo é um de seus principais desafios por conta da heterogeneidade dos participantes quanto à maturidade e à capacidade para a inovação, o que afeta a possibilidade de apreender as inovações disponíveis no ecossistema. Outro aspecto que afeta o compartilhamento é a necessidade de preservar aspectos relacionados ao sigilo, a licenças de uso e à propriedade autoral e, além disso, as instituições precisam estar atentas à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei 13.709/2018) no Brasil. Constatou-se que a Rima define critérios para a aplicação da legislação no âmbito das suas atividades.

A pesquisa identificou uma diversidade de resultados das redes. A InovaGovSC possui um sítio eletrônico em que disponibiliza o *podcast* “Inova que eu te escuto”, com dois episódios. Além disso, apresenta outras iniciativas, tais como o projeto “Experimentando juntos” — experimentação de técnicas de inovação —, desafios de inovação aberta, plataforma eletrônica para cadastro de *startups* e processo de contratação de inovação aberta.

As informações da Rede Mineira de Inovação estão hospedadas no sítio eletrônico do TRE-MG, que apresenta as principais entregas: cartazes eletrônicos dos cinco encontros da Confraria Mineira de Inovação e dos dois encontros da RMLI, ambos em 2023. No Maranhão, a principal iniciativa da Rima foi a realização do evento “Convergência” — em parceria com outros atores — em 2024. Trata-se de um evento vinculado a outra rede, a Conexão Inovação Pública, que congrega gestores públicos que atuam na temática da inovação. A Potinova, por seu turno, realizou cinco encontros da Rede entre 2023 e 2024 e criou três grupos de trabalho a partir da identificação de temáticas prioritárias e comuns aos seus integrantes.

Por fim, não foi possível identificar resultados externos e seus impactos, principalmente pelas redes serem iniciativas incipientes bem como pelo fato de não terem sido identificados mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados das inovações.

Um dos pontos mais complexos para as redes é a execução de ações coletivas no enfrentamento de problemas comuns às organizações, principalmente em função da heterogeneidade das instituições em cada ecossistema, tanto em termos de vinculação institucional (Poder Executivo, Judiciário, Legislativo, organização da sociedade civil, empresas, universidades, organizações paraestatais etc.) como em termos de maturidade na capacidade institucional para a inovação. Essa diversidade resulta na dificuldade de horizontalizar a discussão sobre inovação e pode desestimular a participação, seja dos que estão em estágio inicial e

não conseguem acompanhar as discussões, seja dos que estão em estágio mais avançado e consideram que as ações não contribuem para o seu avanço. Além disso, a agenda que envolve os laboratórios de inovação está bastante presente, o que pode ser um fator aglutinador e potencializador das redes. Parte das organizações compartilha esse momento de implantação e/ou consolidação de seus laboratórios ou unidades similares, enquanto outras não possuem esses espaços, mas o desejam também, criando um interessante ponto de interlocução entre os atores.

Conclusão

Este estudo teve como objetivo geral analisar a governança colaborativa das redes de inovação no setor público brasileiro a partir de um modelo integrado da DC. Para tanto, realizou um mapeamento das redes de inovação no setor público brasileiro, no âmbito do primeiro objetivo específico, que constatou sua disseminação por todo o país. A presença de iniciativas com abrangência nacional e estadual revela certo alinhamento — ao menos temporal — com a agenda da inovação no setor público brasileiro, com o envolvimento de organizações do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, além dos ministérios públicos e tribunais de contas, tanto federais como estaduais. Esse panorama inicial revela um campo ainda emergente e em processo de expansão, embora sem muita clareza ainda em termos de sua consolidação, tema que poderia ser foco de pesquisas futuras.

O segundo objetivo específico — caracterizar as DCs — permitiu constatar que os quatro componentes da DC estão presentes nas redes: valores compartilhados, atores, capacidade de ação conjunta e mecanismos de governança. Entretanto, esses elementos se combinam de modo desigual, afetando a regularidade dos encontros e com potencial de impacto no engajamento dos participantes e na própria articulação interorganizacional.

O terceiro objetivo específico — identificar ações e resultados — revelou que o foco da atuação está nas entregas internas e, ainda, há uma ausência de entregas para a sociedade, o que pode, em parte, ser explicado pela ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação. Assim, os dados revelam que as redes se encontram em fase de fortalecimento de capacidades internas.

Embora três redes tenham sido formalizadas, a falta de regularidade dos encontros, bem como a ocorrência de iniciativas esporádicas e focadas no público interno indicam a fragmentação das iniciativas e a dificuldade em promover uma continuidade nas ações. Certa

regularidade foi observada nos encontros da Potinova, curiosamente a única rede informal entre as analisadas. Estudos de casos poderiam contribuir para compreender os fatores que impulsionam ou atuam como barreiras para essa atuação conjunta.

Um aspecto que merece um olhar analítico mais apurado é a composição dessas redes, pois a maioria representa instituições tradicionais na Administração Pública, com uma predominância na participação de instituições do Poder Executivo, mas com forte inserção do Poder Judiciário e órgãos de controle (ministério público e tribunais de contas), além de alguma participação de instituições públicas de ensino superior. Por sua vez, os laboratórios de inovação também têm assento em algumas iniciativas, o que poderia atuar como um fator impulsionador das ações.

A participação da Administração Pública federal ocorre a partir de suas unidades regionais ou estaduais, o que pode ser uma oportunidade para fortalecer a articulação com os governos subnacionais, embora não tenham sido identificados mecanismos de indução por parte dos participantes ou mesmo pela estrutura organizacional das próprias redes.

Na esfera executiva estadual, há diferentes secretarias participantes, um fato positivo sob o prisma da representatividade e da capilaridade da rede, aumentando sua legitimidade. Além disso, pode significar a presença de uma diversidade de agendas dentro da rede, suscitando questões quanto à identificação de um denominador comum de modo a evitar a fragmentação de suas iniciativas e a dispersão dos atores. Tal cenário poderia resultar em iniciativas menos ambiciosas.

Em contraposição à presença de atores federais e estaduais, é nítida a ausência dos municípios nessa dinâmica, pois há apenas duas entidades municipais representadas. Apesar de o recorte analítico desta pesquisa serem as redes estaduais, em muitos setores, cabe aos estados a coordenação das políticas públicas junto aos municípios, e a ausência desse nível de governo pode ser reveladora do grau de insulamento das organizações estaduais e federais ou a incipiência do tema da inovação nos entes municipais.

Outro aspecto relevante é a baixa participação social, pois se trata de uma preocupação de apenas duas redes, um indicador claro dos desafios quanto à inovação aberta e a cocriação. A preocupação é ainda maior quando diversos laboratórios de inovação fazem parte das redes, pois essas unidades de inovação têm como foco a inovação aberta e, portanto, a participação de cidadãos, sejam usuários de um serviço público, sejam beneficiários de uma política pública.

A colaboração institucional pode se configurar como principal ganho das redes, pois elas aproximam instituições de maneira orgânica e direta. O ambiente da rede é uma instância de governança pouco presente em governos estaduais, possibilitando que estes se conectem às instâncias federais que trabalham de forma descentralizada regionalmente com a administração local. A sustentabilidade de ações, entretanto, é dependente de orçamento, e se tratando de uma estrutura difusa de organizações, esse é um elemento importante a considerar.

Embora este estudo se baseie predominantemente em documentos institucionais, a ausência de entrevistas limita a apreensão de percepções, práticas informais e tensões que marcam o cotidiano das redes, indicando oportunidades para pesquisas futuras mais aprofundadas. Ainda assim, os resultados revelam que as redes representam um movimento emergente e promissor para institucionalizar a inovação no sistema de organizações públicas, ao mesmo tempo que enfrentam a fragmentação típica da estrutura federativa brasileira e da divisão de competências entre os Poderes da República. Seu avanço demonstra uma capacidade singular de articular instituições diversas em torno de propósitos comuns, criando espaços inéditos de cooperação que fortalecem capacidades coletivas, dinamizam a atuação interorganizacional e ampliam o potencial de geração de valor público.

Referencias

- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66(1), 56-65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00666.x>
- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cad. EBAPE.BR*, 10(1), 1-19. <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/5243>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). Co-creation: the new kid on the block in public governance. *Policy & Politics*, 49(2), 211-230. <https://doi.org/10.1332/030557321X16115951196045>
- Baretta, J. V., Hoffmann, M. G., Militão, L., & Farias, J. S. (2024). Coproduction, public sector innovation and governance: A systematic literature review. *International Journal of Innovation Science*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1108/IJIS-05-2023-0107>
- Bell, E., & Olivier, T. (2022). Following the paper trail: Systematically analyzing outputs to understand collaborative governance evolution. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32, 671-684. <https://doi.org/10.1093/jopart/muab045>

- Blair, R., & Janousek, C. L. (2013). Collaborative mechanisms in interlocal cooperation: A longitudinal examination. *State and Local Government Review*, 45(4), 268-282. <https://doi.org/10.1177/0160323X13513908>
- Carneiro, D. K. de O., Isidro Filho, A., & Criado, J. I. (2024) Public sector innovation ecosystems: A proposition for theoretical-conceptual integration. *International Journal of Public Administration*, 47(140), 937-950. <https://doi.org/10.1080/01900692.2023.2213853>
- Considine, M., & Lewis J. M. (2003). Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*, 63(2), 131-140. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00274>
- Creswell, J. W. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. (3^a ed.). Sage.
- Crosby, B., Bryson, J. M., & Stone, M. (2010). Leading across frontiers: how visionary leaders integrate people, processes, structures and resources. Em S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of Public Governance* (pp 200-222). Routledge.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review*, 75(5), p. 664-672. <https://doi.org/10.1111/puar.12347>
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Fadda, N., & Rotondo, F. (2020). What combinations of conditions lead to high performance of governance networks? A fuzzy set qualitative comparative analysis of 12 Sardinian tourist networks. *International Public Management Journal*, 25(4), 517-543. <https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1755400>
- Flick, U. (2018). *An introduction to qualitative research*. (6^a ed.). Sage.
- Fuglsang, L., Hansen, A. V., Mergel, I., & Røhnebæk, M. T. (2021). Living labs for public sector innovation: An integrative literature review. *Administrative Sciences*, 11(2). <https://doi.org/10.3390/admsci11020058>
- Haque, M. S., Ramesh, M., Puppim de Oliveira, J. A., & Gomide, A. D. A. (2021). Building administrative capacity for development: Limits and prospects. *International Review of Administrative Sciences*, 87(2), 211-219. <https://doi.org/10.1177/00208523211002605>

- Hoffmann, M. G., Murad, E. P., Lemos, D. C., Farias, J. S., & Sanches, B. L. (2022). Characteristics of innovation ecosystems' governance: An integrative literature review. *International Journal of Innovation Management*, 26(8). <https://doi.org/10.1142/S1363919622500621>
- Hui, I., Ulibarri, N., & Cain, B. (2020). Patterns of participation and representation in a regional water collaboration. *Policy Studies Journal*, 48(3), 754-781. <https://doi.org/10.1111/psj.12266>
- InovaGovSC. (2024). Rede de Inovação no Setor Público de Santa Catarina. <https://inovagovsc.org/>
- Klijn, E. (2010). Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes, In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of Public Governance* (pp 303-321). Routledge.
- Krogh, A. H., & Triantafillou, P. (2024). Developing New Public Governance as a public management reform model. *Public Management Review*, 26(10), 3040-3056. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2313539>
- Leminen, S., Nyström, A.-G., Westerlund, M., & Kortelainen, M. J. (2016). The effect of network structure on radical innovation in living labs. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 31(6), 743-757. <https://doi.org/10.1108/JBIM-10-2012-0179>
- Leminen, S., & Westerlund, M. (2017). Towards innovation in living labs networks. *International Journal of Product Development*, 17(1-2). <https://doi.org/10.1504/IJPD.2012.051161>
- Laboratórios de inovação no setor público. (2024). Laboratórios de inovação no setor público. <https://lisp.ufrn.br/lisp-brasil/#brasil>
- Morçöl, G., Shafi, S., & Menon, A. (2022). Governance networks, bureaucracy, and democracy. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(2), 84-96. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvab034>
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The New Public Governance? emerging perspectives on the theory and practice of Public Governance*. Routledge.
- Paes de Paula, A. P. (2005). *Por uma Nova Gestão Pública*. Fundação Getúlio Vargas.
- Palumbo, R., Casprini, E., & Manesh, M. F. (2023). Unleashing open innovation in the public sector: A bibliometric and interpretive literature review. *Management Decision*, 61(13). <https://doi.org/10.1108/MD-12-2022-1745>
- Peci, A., Pieranti, O. P., & Rodrigues, S. (2008). Governança e New Public Management: Convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, 15(46). <https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>
- Pierre, J. (2009). Thematic review: Reinventing governance, reinventing democracy? *Policy & Politics*, 37(4). <https://doi.org/10.1332/030557309X477208>

- Provan, K. G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management*, 33(3), 479-516. <https://doi.org/10.1177/0149206307302554>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Provan, K., & Lemaire, R. (2012). core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: Using research to inform scholarship and practice. *Public Administration Review*, 72, 638-648. <https://doi.org/10.2307/41687977>
- Pruvot, F., Dupont, L., & Morel, L. (2024). Territorial dynamics supported by a collaborative network of innovation labs: Toward an approach to establish a portfolio of indicators to monitor and assess their territorial impact. *International Journal of Innovation and Technology Management*, 21(2), 1-45. <https://doi.org/10.1142/S0219877024500123>
- Raab, J., Mannak, R. S., & Cambré, B. (2015). Combining structure, governance, and context: A configurational approach to network effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 479-511. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut039>
- Sano, H. (2021). *Public sector innovation labs: Mapping and analysis of Brazilian experiences*. Escola Nacional de Administração Pública. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5112/4/Caderno_69_Public_sector_innovation_20210730_FINAL.pdf
- Schiama, G., & Santarsiero, F. (2023). Innovation labs as organisational catalysts for innovation capacity development: A systematic literature review. *Technovation*, 123, 102690. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2023.102690>
- Torring, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9-25. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>
- Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. (2021). *Acordo de cooperação técnica*. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. https://www.tjsc.jus.br/documents/13323145/0/SEI_0002466_Acordo_de_Cooperacao_Tecnica_Inova_Gov_SC.pdf/7890922d-f87e-8ac8-af-19-a4640a54ad40?t=1654793127622
- Tribunal de Justiça de Minas Gerais. (2022a). *Termo de adesão ao acordo de cooperação técnica nº 160/2022*. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. <https://www.tre-mg.jus.br/transparencia-e-pres-tacao-de-contas/plano-de-logistica-sustentavel-1/pasta-de-arquivos/tre-mg-termo-de-adesao-ao-acordo-de-cooperacao-tecnica-160-2022>

- Tribunal de Justiça de Minas Gerais. (2022b). *TJMG e TRF-6 lançam a Rede Mineira de Laboratórios de Inovação*, 4 de out. 2022. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-e-jfmg-lancam-a-rede-mineira-de-laboratorios-de-inovacao-8ACC812583A-077FE0183A4DF416E7278.htm>
- Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. (s.d.). *Eventos e ações da Rede Mineira*. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. <https://www.tre-mg.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/plano-de-logistica-sustentavel-1/eventos-e-acoes-da-rede-mineira>
- Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. (2022). *Integrantes da Rede Mineira*. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. <https://www.tre-mg.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/plano-de-logistica-sustentavel-1/integrantes-da-rede-mineira-de-laboratorios-de-inovacao>
- Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. (2023). *Termo de cooperação nº 14/2023*. Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. https://www.tre-ma.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tre-ma.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/acordos-termos-e-convenios/arquivos/tre-ma-termo-de-cooperacao-14-2-2023/@@@download/file/TRE-MA-TC-014-2-2023.pdf
- Ulibarri, N. (2024). An analysis of micro-scale conflict in collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(2), 316-330. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad025>
- Ulibarri, N., & Scott, T. A. (2017). Linking network structure to collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 163-181. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw041>
- Wang, H., & Ran, B. (2021). Network governance and collaborative governance: A thematic analysis on their similarities, differences, and entanglements. *Public Management Review*, 25(6), 1187-1211. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2011389>
- Yan, Y., Sano, H., & Sumiya, L. A. (2023). Policy capacity matters for education system reforms: A comparative study of two Brazilian states. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 25, 253-281. <https://doi.org/10.1080/13876988.2022.2110472>

Sobre os autores

Hironobu Sano

Professor do Departamento de Administração Pública e Gestão Social (DAPGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Docente do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública e do Programa de Pós-Graduação em Administração. Doutor e mestre em Administração Pública e Governo. As principais temáticas de pesquisa são: inovação no setor público, laboratórios de inovação, governança pública, relações intergovernamentais, avaliação de políticas públicas e *policy design*.

Fabio Resende de Araújo

Professor do Departamento de Administração Pública e Gestão Social (DAPGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Docente do Departamento de Administração Pública e Gestão Social e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. Doutor em Administração. Temáticas de pesquisa: Planejamento público, inovação aberta, participação social, segurança alimentar e nutricional.

Elias Jacob de Menezes Neto

Professor do Instituto Metrópole Digital (IMD) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Docente do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia da Informação. Doutor em Direito.

Financiamento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Brasil (Capes), Código de Financiamento 001.

Para citar este artigo

Sano, H., Araújo, F. R., & Menezes-Neto, E. J. (2026). Governança colaborativa: dinâmicas das redes de inovação pública no Brasil. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (94), 156-192. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n94.a498>



Liderazgo de Servicio en el Sector Público Chileno: Validación con Perspectiva de Género

Servant Leadership in the Chilean Public Sector: Validation with a Gender Perspective

Liderança de Serviço no Setor Público Chileno: Validação com Perspectiva de Gênero

Recibido: 24/09/2025 - Aceptado: 20/02/2026

Dinka Villarroel-Núñez

Universitat Jaume I

dvillarr@uji.es

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0002-0722-1215)

[org/0000-0002-0722-1215](https://orcid.org/0000-0002-0722-1215)

Hedy Acosta-Antognoni

Universidad de Talca

hacosta@utalca.cl

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0002-8412-4128)

[org/0000-0002-8412-4128](https://orcid.org/0000-0002-8412-4128)

Marisa Salanova

Universitat Jaume I

salanova@uji.es

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0001-7873-7078)

[org/0000-0001-7873-7078](https://orcid.org/0000-0001-7873-7078)

César Villacura-Herrera

Heymans Institute for
Psychological Research
University of Groningen

c.f.villacura.herrera@rug.nl

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0001-6665-3774)

[org/0000-0001-6665-3774](https://orcid.org/0000-0001-6665-3774)

Resumo

Este estudio valida la escala Servant Leadership Survey (SLS) de van Dierendonck y Nuijten (2011) en la administración pública chilena con perspectiva de género. Participaron 1.229 personas de 43 instituciones. El análisis factorial confirmatorio confirmó los ocho factores del modelo, con mejores índices de ajuste y fiabilidad para personas trabajadoras ($\omega = 0,956$) que para personas supervisoras ($\omega = 0,747$). El factor “responsabilizar” presentó cargas factoriales bajas en ambos grupos. Se comprobó la invarianza factorial por género en los niveles configural, métrico y escalar, sin alcanzarse en el nivel residual. Se hallaron diferencias significativas por género entre las personas trabajadoras en los factores “ceder méritos”, “humildad” y “responsabilizar”. La validez concurrente se evidenció con el constructo liderazgo transformacional, y la validez discriminante con el constructo motivación de servicio público. Los hallazgos respaldan la aplicabilidad de la escala SLS en el sector público chileno como modelo relacional y prosocial, aunque advierten la necesidad de ajustes en su uso como herramienta de autoevaluación de las personas supervisoras.

Palabras clave: liderazgo de servicio, sector público, perspectiva de género, validación de escala, Chile.

Abstract

This study validates the Servant Leadership Survey (SLS) by van Dierendonck and Nuijten (2011) in the Chilean public administration with a gender perspective. A total of 1.229 individuals from 43 institutions participated. Confirmatory factor analysis supported the eight-factor model, showing better fit and reliability indices for employees ($\omega = 0,956$) than for supervisors ($\omega = 0,747$). The “accountability” factor presented low factor loadings in both groups. Measurement invariance across gender was confirmed at the configural, metric, and scalar levels, but not at the residual level. Significant gender differences were found among employees in the factors of “standing back,” “humility,” and “accountability.” Concurrent validity was confirmed with the construct of transformational leadership, and discriminant validity with public service motivation. The findings support the applicability of the SLS in the Chilean public sector as a relational and prosocial model, while also highlighting the need for adjustments when used as a self-assessment tool for supervisors.

Keywords: servant leadership, public sector, gender perspective, scale validation, Chile

Resumo

Este estudo valida a Servant Leadership Survey (SLS) de van Dierendonck e Nuijten (2011) na administração pública chilena com perspectiva de gênero. Participaram 1.229 pessoas de 43 instituições. A análise fatorial confirmatória confirmou os oito fatores do modelo, com melhores índices de ajuste e confiabilidade para trabalhadores ($\omega = 0,956$) do que para supervisores ($\omega = 0,747$). O fator responsabilização apresentou cargas baixas em ambos os grupos. A invariância fatorial por gênero foi confirmada nos níveis configural, métrico e escalar, mas não no residual. Diferenças significativas por gênero foram encontradas entre trabalhadores nos fatores “atribuir méritos”, “humildade” e “responsabilização”. A validade concorrente foi evidenciada por correlações significativas com a liderança transformacional, e a validade discriminante por correlações baixas com a motivação para o serviço público. Os achados apoiam a aplicabilidade da SLS no setor público chileno como modelo relacional e pró-social, embora indiquem a necessidade de ajustes em seu uso como ferramenta de autoavaliação em supervisores.

Palavras-chave: liderança de servidores, setor público, perspectiva de gênero, validação de escala, Chile.

Introducción

Chile enfrenta desafíos para garantizar un desarrollo humano sostenible, entre los que se destacan la crisis de confianza en los liderazgos, las persistentes desigualdades en su población y una deuda en igualdad de género, pese a algunos avances (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2024). El Informe sobre Desarrollo Humano en Chile (2024) señala que la ciudadanía ve al Estado, como principal responsable de conducir cambios sociales necesarios, aunque desconfía de sus instituciones y percibe que la obstrucción política limita su eficacia (PNUD, 2024).

Las expectativas ciudadanas hacia el Estado se convierten en exigencias directas para quienes ejercen el liderazgo en el sector público. En este sentido, Getha-Taylor et al. (2011) plantean que liderar en el sector público implica equilibrar las tensiones entre la burocracia y la democracia, gestionar recursos limitados, responder a diversas partes interesadas y colaborar a través de fronteras organizacionales.

Para comprender el estado actual del liderazgo en el sector público, resulta fundamental revisar las tendencias en este campo de investigación. Johns (2024) observa una falta de atención al contexto en el que se ejerce el liderazgo. Señala, además, que las teorías dominantes se centran en las personas, lo que ha propiciado un enfoque en los rasgos y disposiciones de quienes ejercen el liderazgo, en lugar de considerar cómo el contexto modera o influye en sus resultados. En consecuencia, esta investigación revisa las principales teorías de liderazgo desarrolladas en las últimas décadas, sin considerar explícitamente el contexto público.

La revisión de Zhu et al. (2019), que analizó 200 investigaciones entre 1990 y 2017, evidencia la relevancia del liderazgo transformacional (Bass y Riggio, 2006) y carismático (Conger y Kanungo, 1998), en los últimos treinta años. Centrándose en su capacidad para inspirar, motivar y generar una visión compartida entre su personal. En los 90 se desarrolló la teoría del intercambio líder-miembro (LMX; Graen y Uhl-Bien, 1995), que exploraba las relaciones entre líderes y miembros de la organización, resaltando la importancia de la confianza y el apoyo en el desempeño laboral. Desde 1990 las teorías de liderazgo basadas en valores han cobrado fuerza (Zhu et al., 2019), destacando el liderazgo ético (Brown y Treviño, 2006), el liderazgo auténtico (Gardner et al., 2011) y el liderazgo de servicio (van Dierendonck y Nuijten, 2011), en respuesta a una demanda de integridad y responsabilidad social. Estos estilos de liderazgo se agrupan en lo que se conoce como liderazgo positivo, caracterizado por una

preocupación por la ética y el comportamiento altruista (Dinh et al., 2014).

Entre estos estilos, el liderazgo de servicio ha ganado relevancia al centrarse en apoyar a las personas trabajadoras para alcanzar su potencial, empoderarse en la gestión de tareas y en la toma de decisiones, y fomentar una cultura de servicio a los/as demás (Eva et al., 2019). Quienes lo ejercen no solo priorizan las necesidades de las personas trabajadoras, sino que también atienden a múltiples partes interesadas, como clientes, comunidades y la sociedad en general (Liden et al., 2008).

Este estilo resulta particularmente pertinente para la administración pública chilena, debido a que “al centrarse en el desarrollo y crecimiento de las personas trabajadoras en un marco de preocupación moral y social” (Rodríguez-Carvajal et al., 2014, p. 1), puede contribuir a reconectar a quienes trabajan en el Estado con su vocación de servicio, fortaleciendo la confianza y la legitimidad institucional.

El objetivo de este estudio es validar la escala *Servant Leadership Survey* de van Dierendonck y Nuijten (2011) para la administración pública chilena, integrando la perspectiva de género, con el fin de aportar evidencia empírica sobre la pertinencia de este estilo de liderazgo y abordar una brecha en la investigación, ya que no existe una escala de liderazgo de servicio ni investigaciones previas en dicho contexto.

Marco teórico

Liderazgo de Servicio

Eva et al. (2019) señalan que ha habido falta de coherencia y claridad en la conceptualización del liderazgo de servicio, lo que ha dificultado su desarrollo teórico. Para lo que proponen una nueva definición:

El liderazgo de servicio es un estilo de liderazgo (1) orientado hacia los/as demás, (2) que se manifiesta a través de la priorización personalizada de las necesidades e intereses individuales de los/as seguidores/as, ante las propias y (3) que implica una reorientación de la preocupación por uno/a mismo/a hacia una preocupación por los/as demás dentro de la organización y en la comunidad en general (Eva et al., 2019, p. 114).

No solo han existido distintas conceptualizaciones del liderazgo de servicio, sino también diversas escalas. Entre ellas, la *Servant Leadership Survey* (SLS) de van Dierendonck y Nuij-

ten (2011), es una de las más reconocidas, pues capta la complejidad del constructo y ofrece un marco fiable útil para investigaciones en distintos contextos culturales y organizacionales (Eva et al., 2019). Los propios autores señalan que el liderazgo de servicio constituye un constructo complejo y que, como ocurre con otros estilos de liderazgo, ninguna medida puede capturar de forma exhaustiva todas sus facetas, por lo que resulta razonable la coexistencia de diferentes instrumentos y procesos de refinamiento psicométrico en función del contexto de aplicación (van Dierendonck y Nuijten, 2011).

La escala SLS consta de ocho factores (van Dierendonck y Nuijten, 2011):

1. Empoderamiento (*empowerment*), que promueve la autonomía y el desarrollo de las personas seguidoras, partiendo de la creencia en el valor intrínseco de cada individuo.
2. Responsabilizar (*accountability*), que fomenta asumir la responsabilidad por el rendimiento que pueden controlar.
3. Ceder méritos (*standing back*), cuando la persona que ejerce el liderazgo respalda y otorga los créditos a quienes corresponden, retirándose a un segundo plano tras los logros alcanzados para que los/as seguidores reciban el reconocimiento por sus logros.
4. Humildad (*humility*), que implica reconocer errores y sus limitaciones y buscan retroalimentación para superarlas.
5. La autenticidad (*authenticity*) consiste en ser fiel a quien uno/a es, representando en privado y en público los estados, intenciones y compromisos internos.
6. Coraje (*courage*), asociado a asumir riesgos y probar soluciones innovadoras. Se relaciona con el comportamiento proactivo e implica abrir nuevos caminos.
7. Aceptación interpersonal (*interpersonal acceptance*), que crea una atmósfera de confianza en la que las personas se sienten aceptadas y libres para cometer errores sin ser rechazadas, lo que facilita relaciones de calidad.
8. Responsabilidad social (*stewardship*), que es la voluntad de asumir la responsabilidad de la institución, optar por el servicio en lugar del control y el interés propio.

La versión en español del SLS mostró propiedades psicométricas adecuadas en España, México y Argentina (Rodríguez-Carvajal et al., 2014). Un análisis factorial confirmatorio validó

la estructura de ocho factores de segundo orden que representan el liderazgo de servicio, alcanzando índices de ajuste satisfactorios (España: CFI = 0,929, TLI = 0,919, RMSEA = 0,060; México: CFI = 0,922, TLI = 0,911, RMSEA = 0,065; Argentina: CFI = 0,929, TLI = 0,921, RMSEA = 0,057). La consistencia interna total fue alta ($\alpha = 0,93\text{--}0,94$), aunque los factores “aceptación interpersonal” (España: $\alpha = 0,61$; México: $\alpha = 0,69$) y “coraje” (Argentina: $\alpha = 0,64$) presentaron valores menores. La validez convergente fue adecuada, con correlaciones positivas con la identificación organizacional (España: $r = 0,42$; México: $r = 0,24$) y negativas con el estrés de rol (España: $r = -0,51$; México: $r = -0,57$). Asimismo, los análisis de invariancia de medida confirmaron la equivalencia estructural del instrumento en los tres países, incluidos países latinoamericanos, lo que respalda su uso para la comparación intercultural y su aplicación en contextos organizacionales de habla hispana (Rodríguez-Carvajal et al., 2014).

Comparación con otros estilos de liderazgo positivos

El liderazgo de servicio se incluye entre los estilos centrados en valores o positivos por su énfasis en factores normativos y relacionales (Eva et al., 2019) y ha sido comparado con otros estilos de liderazgo, como el transformacional. Aunque comparten ciertas coincidencias conceptuales, las investigaciones señalan que presentan niveles variables de solapamientos y de diferenciación, tanto en su formulación teórica como en sus efectos empíricos (Hoch et al., 2018; Lee et al., 2019). El liderazgo transformacional se centra en inspirar a los/as seguidores/as mediante una visión compartida, una motivación inspiradora y la consideración individualizada, aunque su orientación al logro organizacional puede desdibujar el foco en el desarrollo del/la seguidor/a (Bass y Riggio, 200; Hoch et al., 2018). Mientras que los/as líderes de servicio priorizan a sus seguidores/as, los transformacionales se centran en los objetivos organizacionales y en comprometer a los/as seguidores/as con dichos objetivos (Hoch et al., 2018). Desde una perspectiva empírica, el liderazgo transformacional presenta una alta correlación con el liderazgo ético ($\rho = 0,70$) y auténtico ($\rho = 0,75$), pero la correlación con el de servicio es comparativamente menor ($\rho = 0,52$), lo que sugiere menor redundancia entre ambos estilos; además, añadió más varianza incremental que las otras dos formas de liderazgo (Hoch et al., 2018). En un metaanálisis de 130 estudios independientes, Lee et al. (2019) aportaron evidencia sobre la validez predictiva del liderazgo de servicio. Por ejemplo, en los análisis de peso relativo, el liderazgo de servicio representó el 39 % del total de la varianza explicada en los comportamientos de ciudadanía organizacional (CCO), el 41,7 % en el rendimiento de tareas y el 37,6 % en la creatividad individual, superando a los estilos transformacional, ético y auténtico en cada uno de estos resultados. Además, sus efectos se

explican por factores como la confianza en el/la líder, la justicia procedimental y la relación entre líder y miembro. Estos mecanismos explican cómo el liderazgo de servicio promueve contextos de justicia y empoderamiento, lo que facilita comportamientos prosociales y creativos (Lee et al., 2019).

Liderazgo de servicio en el sector público

Con respecto al impacto del liderazgo de servicio en el ámbito público, diversos estudios muestran resultados positivos en distintos contextos culturales. Un estudio realizado en el Departamento de Policía de Turquía muestra que incrementa el *engagement*, mediado por el uso de un lenguaje motivacional y el apoyo organizacional percibido (Uluturk, 2023). En los gobiernos locales de Corea del Sur, el liderazgo de servicio fortalece la confianza de las personas trabajadoras en quienes las supervisan, mejora la percepción de justicia en los procedimientos y fomenta comportamientos de ciudadanía organizacional, lo que crea un ambiente laboral más positivo y con mayores oportunidades de *engagement* para las personas trabajadoras (Shim et al., 2016). El sector público de Vietnam promueve el comportamiento innovador mediante la motivación de servicio público y la orientación al aprendizaje (Nguyen et al., 2022).

Estos hallazgos coinciden con la evidencia meta analítica que confirma la efectividad del liderazgo de servicio en una variedad de culturas y sectores organizacionales. Lee et al. (2019) encontraron que los efectos del liderazgo de servicio se mantienen estables en distintos niveles de análisis (individual y de equipo) y que su efectividad se observa en contextos asiáticos y occidentales, en sectores públicos, manufactureros y de servicios, lo que refuerza su aplicabilidad transversal. En organizaciones burocráticas, se ha descrito como un motor de cambio institucional al modificar el enfoque de obediencia hacia los/as superiores y redirigirlo hacia el desarrollo de las personas trabajadoras y el servicio a la comunidad, fomentando la motivación por el servicio público, lo que fortalece la legitimidad de la institución y promueve una cultura de cooperación y servicio (Schwarz et al., 2016).

En el ámbito de la salud, una revisión sistemática sintetizó la evidencia empírica sobre el liderazgo de servicio a partir de 55 estudios realizados en contextos sanitarios de 16 países. Este mostró que este estilo de liderazgo se asocia de manera consistente con resultados relevantes a nivel individual y organizacional, tales como *work engagement*, desempeño laboral, bienestar psicológico, confianza en el liderazgo, justicia organizacional e innovación (Demeke et al., 2024).

Ahora bien, el liderazgo de servicio es valorado en múltiples culturas, pero su interpretación y eficacia dependen de normas culturales específicas (Neubert et al., 2022). En su estudio, identificaron que las culturas con una alta orientación humanitaria, mayor colectivismo institucional, baja asertividad y menor distancia al poder tienden a mostrar una mayor congruencia con los principios del liderazgo de servicio (Neubert et al., 2022).

Debates de Género en torno al Liderazgo de Servicio

El liderazgo de servicio y el género también han sido objeto de interés. Tradicionalmente, el liderazgo ha sido conceptualizado desde un enfoque de agencia, es decir, se lo ha caracterizado por autonomía, asertividad, toma de decisiones y orientación al logro, lo que ha asociado los roles de liderazgo con estereotipos masculinos (Eagly y Karau, 2002). Sin embargo, en las últimas décadas, el liderazgo ha evolucionado hacia un enfoque más centrado en el/la seguidor/a, en el que la relación se basa en el cuidado y el respeto (Dambe y Moorad, 2008). Barbuto y Gifford (2010) encontraron que hombres y mujeres pueden ejercer el liderazgo de servicio de manera efectiva, sin diferencias significativas, lo que sugiere que este estilo trasciende los estereotipos de género. Además, diversas autoras lo promueven como paradigma de liderazgo con rasgos de género neutros o incluso comunitarios, más próximo a los estereotipos femeninos (Barbuto y Gifford, 2010; Hogue, 2016; Reynolds, 2014). Algunos estudios señalan que podría facilitar la inclusión de las mujeres en roles de liderazgo, ya que algunas de sus características coinciden con estereotipos de género femeninos (Scicluna Lehrke y Sowden, 2017).

Desde una perspectiva feminista, Reynolds (2014) subraya que el liderazgo de servicio cuestiona el modelo jerárquico tradicional y fomenta un liderazgo más inclusivo. Según la autora, al integrar rasgos tradicionalmente masculinos con rasgos comunales asociados a lo femenino, puede entenderse como un enfoque gender-integrative (integrador de género; Reynolds, 2014). No obstante, advierte que, si “servir” se asocia con lo femenino y “liderar” con lo masculino, el estilo podría reforzar la segregación de roles en lugar de subvertirla.

Desde una perspectiva teórica, se plantea una cuestión que discute la imagen prevaleciente y estructurada de los líderes que dominan y son servidos por sus seguidores y seguidoras (Reynolds, 2014), lo que constituye una alternativa a los modelos de autoridad convencionales. En esta línea, y en concordancia con van Dierendonck y Nuijten (2011), se expone que dicho estilo promueve formas de liderazgo basadas en la equidad, los valores éticos y el desarrollo comunitario, en sintonía con principios feministas que cuestionan las dinámicas de

poder dominantes (Reynolds, 2014).

En conjunto, estas investigaciones muestran la compleja intersección entre género y liderazgo de servicio y resaltan la necesidad de continuar investigando cómo integrarlo en las organizaciones para promover la equidad de género sin reforzar estructuras de subordinación femenina y abrir espacio a una forma de ejercer el poder centrada en el bienestar y la responsabilidad social.

Importancia de una Escala Validada de Liderazgo de Servicio en el Sector Público Chileno

Contar con una escala de liderazgo de servicio validada en el sector público chileno permitiría evaluar con fiabilidad un estilo de liderazgo que prioriza las preocupaciones comunitarias y promueve el desarrollo y el bienestar de las personas trabajadoras. Al centrarse en múltiples partes interesadas, este estilo amplía la preocupación del/la líder más allá de las personas trabajadoras y de la organización, incorporando también el bienestar de los clientes y de las comunidades (Eva et al., 2019). Estas características lo hacen especialmente pertinente para la administración pública chilena, pues favorece la relación entre niveles jerárquicos, fortalece la legitimidad institucional y genera un impacto positivo tanto en la organización como en su entorno social.

Método

Diseño del Estudio

La investigación tuvo un enfoque cuantitativo, con diseño no experimental y alcance descriptivo-correlacional, al describir variables mediante una medición transversal para establecer relaciones entre ellas (Hernández Sampieri et al., 2014). La muestra fue no probabilística por conveniencia, dado que los y las participantes cumplían con características relevantes para los objetivos del estudio (Otzen y Manterola, 2017).

Participantes

La muestra incluyó 1.229 personas del sector público chileno, pertenecientes a 43 instituciones, todas con contrato formal. Se conformaron dos grupos: personas trabajadoras (1079) y personas supervisoras (150).

Entre las personas trabajadoras, el 39,7 % eran mujeres; el 30 % tenían menos de 40 años, el 36,1 % entre 40 y 49 años, el 23,8 % entre 50 y 59 años, y el 10,1 % 60 años o más. Respecto a la antigüedad en el cargo, el 54,7 % tenía más de 5 años, el 41,7 % entre 6 meses y 5 años, y el 3,6 % menos de 6 meses. En relación con el tipo de contrato, el 73,6 % estaban a contrata, el 23,1 % eran de planta, el 2,6 % a honorarios y el 0,7 % bajo el Código del Trabajo. En cuanto al nivel educativo, el 59,7 % tenía título universitario, el 13,5 % título técnico o superior, el 22,2 % máster o doctorado, y el 4,5 % educación básica o media. Además, el 10,6 % declaró pertenecer a pueblos originarios.

En la muestra de personas supervisoras, el 56 % eran mujeres; el 18,6 % tenía menos de 40 años, el 46 % entre 40 y 49 años, el 26,7 % entre 50 y 59 años y el 8,7 % tenía 60 o más años. Respecto a la antigüedad en el cargo, el 62 % llevaba más de 5 años; el 38 %, entre 6 meses y 5 años. Con relación al contrato, el 40,7 % estaba a contrata, el 55,3 % era de planta, y el 4 % ocupaba cargo de Alto Directivo Público. En cuanto al nivel educativo, el 53,3 % tenía título universitario, el 44 % máster o doctorado, y el 2,7 % título técnico o superior. Un 6 % reportó pertenencia a pueblos originarios.

Procedimiento

El estudio se desarrolló en colaboración con la Dirección Nacional del Servicio Civil. Se invitó a 183 instituciones del Sistema de Alta Dirección Pública, en las que los/as directivos/as son seleccionados mediante concursos transparentes; 43 aceptaron participar.

La recopilación de datos se efectuó entre febrero y marzo de 2021 mediante Qualtrics, coordinada por los responsables de las áreas de gestión y desarrollo de personas de cada institución, y supervisada por el/la investigador/a principal. Se aplicaron tres cuestionarios adaptados a personas trabajadoras, jefaturas y directivos/as de primer nivel, con contenidos similares ajustados a sus responsabilidades. Para el análisis, las respuestas de jefaturas y directivos se agruparon en “personas supervisoras”.

En términos éticos, se firmó un acuerdo entre la Universidad Jaume I y la Dirección Nacional del Servicio Civil que garantizó la confidencialidad y el uso exclusivo de los datos con fines investigativos. El estudio contó con la aprobación de la comisión ética de la universidad y cumplió con el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (2016/679). Cada participante firmó un consentimiento informado que detallaba los objetivos de la investigación y las garantías de confidencialidad.

Instrumentos

El instrumento utilizado corresponde a la versión en español del *Servant Leadership Survey* (SLS; Rodríguez-Carvajal et al., 2014) de la escala desarrollada por van Dierendonck y Nuijten (2011), que evalúa ocho factores: (1) “empoderamiento”, con siete ítems; (2) “responsabilizar”, con tres ítems; (3) “ceder méritos”, con tres ítems; (4) “humildad”, con cinco ítems; (5) “autenticidad”, con tres ítems; (6) “coraje”, con dos ítems (7) “aceptación interpersonal”, con tres ítems y (8) “responsabilidad social” con tres ítems (Apéndice 1). En total, son treinta ítems, formulados de manera positiva, excepto el factor de aceptación personal. Las personas trabajadoras respondieron pensando en su supervisor/a inmediato/a, y las personas supervisoras, en sí mismas.

Para evaluar la validez externa se incluyeron dos constructos: liderazgo transformacional y motivación de servicio público. El liderazgo transformacional se midió mediante el cuestionario de Rafferty y Griffin (2004), adaptado al castellano por Salanova et al. (2012). Está compuesto por cinco factores, cada uno integrado por tres ítems. Algunos ejemplos de ítems: (1) visión (“comprende perfectamente cuáles son los objetivos del grupo”); (2) comunicación inspiracional (“dice cosas positivas acerca del departamento/área”); (3) estimulación intelectual (“nos incita a pensar en viejos problemas de nuevas maneras”); (4) apoyo (“piensa en nuestras necesidades personales”), y (5) reconocimiento (“nos felicita personalmente cuando realizamos un trabajo excelente”). Para responder, las personas trabajadoras debían pensar en su supervisor/a inmediato/a y las personas supervisoras en sí mismas. La motivación de servicio público se evaluó con la versión validada en Chile (Meyer-Sahling et al., 2019) de la escala de Kim et al. (2013), compuesta por cuatro factores, cada uno con cuatro ítems. Algunos ejemplos de ítems: (1) atracción por el servicio público (“es importante para mí contribuir al bien público”); (2) compromiso con los valores públicos (“pienso que la igualdad de oportunidades para ciudadanos es muy importante”); (3) compasión (“siento compasión por las dificultades de los desfavorecidos”), y (4) autosacrificio (“estoy preparado para hacer sacrificios por el bien de la sociedad”). Los dieciséis ítems se respondieron en primera persona.

Análisis de datos

Para evaluar la consistencia interna, se utilizaron los índices alfa de Cronbach (α), omega de McDonald (ω), la confiabilidad compuesta (RC) y la varianza promedio extraída (AVE). La validez estructural de la escala se examinó mediante análisis factorial confirmatorio (AFC) en la muestra de personas trabajadoras y supervisoras, evaluando dos estructuras factoriales:

un modelo unifactorial para verificar la simplicidad del ajuste y el modelo original de ocho factores de van Dierendonck y Nuijten (2011).

Los dos modelos se evaluaron con índices de ajuste tanto para las personas trabajadoras como para los supervisores. Se evaluaron dos índices de ajuste absoluto: el estadístico χ^2 y la relación $\chi^2/\text{grados de libertad (gl)}$. Dado que χ^2 es sensible al tamaño de la muestra, se recomienda utilizar índices de bondad de ajuste e índices de comparación relativa para evaluar el ajuste del modelo. El error cuadrático medio de aproximación (RMSEA) se evaluó como indicador de bondad de ajuste, y se utilizaron tres indicadores de comparación relativa: 1) el índice de ajuste comparativo (CFI); 2) el índice de Tucker-Lewis (TLI), también llamado índice de ajuste no normalizado; y 3) el índice de ajuste normalizado (NFI). Además, se evaluó el índice de ajuste incremental (IFI) como un índice relativo de parsimonia. Para la relación χ^2/gl , un valor menor que 5 se considera un indicador de un ajuste adecuado (Ruiz et al., 2010). Para RMSEA, se consideran valores inferiores a 0,05 como un ajuste excelente, 0,08 como aceptable, y valores por encima de 0,1 indican que el modelo debe ser rechazado (Browne y Cudeck, 1993). Para los índices de ajuste relativo comparativos y de parsimonia, los valores de 0,90 se consideran indicadores de un buen ajuste. Por último, se examinaron la invarianza configural y la invarianza métrica por género en ambas muestras utilizando los mismos índices de ajuste. El análisis de los datos se realizó utilizando JASP v 0.17.1 (Love et al., 2019) e IBM AMOS (versión 24.0).

Para evaluar la validez externa, se seleccionaron dos constructos: el liderazgo transformacional y la motivación de servicio público. El primero fue seleccionado como variable de validez concurrente debido a su proximidad conceptual con el liderazgo de servicio. Ambos son prosociales y orientados al desarrollo de los/as seguidores/as, pero difieren en su enfoque: el liderazgo transformacional busca motivar a cumplir metas organizacionales mediante una visión compartida y la estimulación intelectual (Bass y Riggio, 2006), mientras que el liderazgo de servicio prioriza el bienestar y el desarrollo de los/as seguidores/as, incluso por encima de los objetivos institucionales (Liden et al., 2008; van Dierendonck y Nuijten, 2011).

La motivación de servicio público se seleccionó como variable discriminante por ser un constructo adyacente con orientación prosocial, aunque de distinto nivel de análisis: mientras uno se refiere al estilo de influencia y de actuar de quien ejerce el rol de líder, el liderazgo de servicio se centra en las necesidades de los demás, adoptando el líder un rol facilitador y promotor del desarrollo de su equipo (Greenleaf, 1970; van Dierendonck y Nuijten, 2011). La motivación de servicio público es la disposición a trabajar en el sector público o en causas de

interés colectivo (Perry y Wise, 1990). Estudios previos muestran que el liderazgo de servicio puede mediar en la relación con el desempeño laboral (Schwarz et al., 2016).

Con base en estas distinciones, se calcularon correlaciones de Pearson para evaluar la validez externa. Se esperaba una convergencia parcial con el liderazgo transformacional (correlaciones positivas, pero no solapadas) y una baja asociación con la motivación de servicio público, lo que confirma la diferenciación conceptual. En ambos casos, se utilizó un nivel de significación de $p < 0,05$ y se interpretaron los coeficientes según los criterios establecidos por Cohen (1988).

Resultados

Validación Estructural y Ajuste del Modelo (CFA)

Tabla 1

Resultados índices de ajuste para personas trabajadoras ($n = 1.079$) y personas supervisoras ($n = 150$)

		Ajuste absoluto					Ajuste relativo					Parsimonia	
Rol	Modelo	X ²	gl	X ² /gl	RMSEA	SRMR	CFI	TLI	NFI	IFI	GFI	AIC	BIC
Personas trabajadoras	8 factores	1841,2	377	4,884	0,06	0,047	0,94	0,93	0,93	0,94	0,97	101.691.430	102.279.517
	1 factor	6742,9	405	16,65	0,12	0,07	0,75	0,73	0,74	0,75	0,85	106.541.689	106.990.230
Personas supervisoras	8 factores	548,49	377	1,455	0,055	0,08	0,86	0,84	0,68	0,87	0,81	724.488	989.424
	1 factor	963,12	405	2,378	0,096	0,093	0,56	0,52	0,43	0,57	0,98	12.343.391	12.614.348

Nota. RMSEA = raíz del error cuadrático medio de aproximación; SRMR = raíz cuadrada del residuo de medias cuadradas estandarizadas; CFI = índice de ajuste comparativo; TLI = índice de Tucker-Lewis; NFI = índice de ajuste normado; IFI = índice de ajuste incremental; GFI = índice de bondad de ajuste; AIC = criterio de información de Akaike; BIC = criterio de información bayesiano. $p < 0,001$.

Los índices de ajuste del modelo de ocho factores muestran un buen ajuste general ($\chi^2 = 1841,15$, $gl = 377$, $\chi^2/gl = 4,88$, $RMSEA = 0,06$, $SRMR = 0,047$, $AIC = 101.691,43$, $BIC = 102.279,52$). Estos valores indican que el modelo propuesto es razonablemente parsimonioso y consistente con los datos.

En contraste, el modelo unifactorial presentó un ajuste significativamente peor ($\chi^2 = 6742,86$, $gl = 405$, $\chi^2/gl = 16,65$, $RMSEA = 0,12$, $SRMR = 0,07$, $AIC = 106.541,69$, $BIC = 106.990,23$). Los índices $RMSEA$ y $SRMR$ exceden los umbrales recomendados de 0,08 y 0,06, respectivamente, lo que sugiere que la estructura unifactorial no describe adecuadamente los datos.

Dentro del modelo de ocho factores, el factor “responsabilizar” presentó problemas específicos con cargas factoriales subóptimas ($< 0,40$) en los ítems 7 y 12. Esto podría deberse a una redacción poco clara de los ítems o a un bajo poder discriminativo de las preguntas.

Tabla 2

Fiabilidad de los factores de liderazgo de servicio

Rol organizacional	Factores	ω	α
Personas trabajadoras	Empoderamiento	0,953	0,951
	Aceptación interpersonal	0,858	0,855
	Autenticidad	0,731	0,714
	Ceder méritos	0,769	0,764
	Coraje	0,806	0,806
	Humildad	0,953	0,952
	Responsabilidad social	0,876	0,875
	Responsabilizar	0,498	0,460
	Total	0,956	0,953
Personas supervisoras	Empoderamiento	0,820	0,816
	Aceptación interpersonal	0,715	0,694
	Autenticidad	0,621	0,599
	Ceder méritos	0,666	0,633
	Coraje	0,532	0,532
	Humildad	0,840	0,837
	Responsabilidad social	0,558	0,546
	Responsabilizar	0,523	0,423
	Total	0,747	0,774

Nota. ω = omega de McDonald; α = alfa de Cronbach. Puntos de corte 0,7. Fuente: Nunnally y Berstein (1995).

En relación con la fiabilidad de las escalas empleadas, se calcularon los coeficientes omegas de McDonald (ω) y alfa de Cronbach (α) para cada factor y para cada grupo de participantes (personas trabajadoras y personas con roles de supervisión). Los valores de consistencia interna fueron interpretados según los criterios propuestos por George y Mallery (2010) para el coeficiente α y adaptados para el coeficiente ω según las recomendaciones de McDonald

(1999) y Revelle y Zinbarg (2009), quienes sugieren umbrales similares al α , dada la robustez del ω frente a cargas factoriales heterogéneas

Los resultados de los análisis de consistencia interna muestran valores satisfactorios en general, tanto para personas trabajadoras como para personas supervisoras ($\omega = 0,747$, $\alpha = 0,747$). Dichos valores respaldan la alta fiabilidad interna de la escala global. En el grupo de personas trabajadoras, los resultados evidencian una alta fiabilidad en todos los factores, a excepción del factor “responsabilizar”. En cuanto al grupo de personas supervisoras, en varios factores no se cumplieron los puntos de corte, por lo que presentan bajos niveles de fiabilidad. Esto hace necesario realizar una revisión adicional.

En conjunto, los resultados muestran una mayor robustez psicométrica en el grupo de personas trabajadoras que en el de personas supervisoras.

Invarianza Factorial

Tabla 3

Invarianza factorial por género

Rol	n	Modelo	Índice de Ajuste								Prueba de Invarianza de Medición							
			χ^2	gl	χ^2/gl	RMSEA	CFI	TLI	NFI	IFI	$\Delta\chi^2$	Δgl	p	$\Delta RMSEA$	ΔCFI	ΔTLI	ΔNFI	ΔIFI
Personas trabajadoras	1079	Configural	2315369	754	3071	0,062	0,939	0,929	0,912	0,939	—	—	—	—	—	—	—	—
		Métrica	2344115	776	3021	0,061	0,938	0,931	0,911	0,939	28746	22	0,152	0,001	0,001	0,002	0,001	0,000
		Escalar	2391751	798	2997	0,061	0,937	0,932	0,909	0,938	47636	22	0,001	0,000	0,001	0,001	0,002	0,001
Personas supervisoras	150	Configural	1041388	754	1381	0,051	0,804	0,774	0,555	0,819	—	—	—	—	—	—	—	—
		Métrica	1068431	777	1375	0,050	0,802	0,778	0,543	0,813	27043	23	0,254	0,001	0,002	0,004	0,012	0,006
		Escalar	1119.39	807	1387	0,051	0,787	0,771	0,522	0,796	50959	30	0,010	0,001	0,015	0,007	0,021	0,017

Nota. χ^2 = chi cuadrado; gl = grados de libertad; RMSEA = raíz del error cuadrático medio de aproximación; CFI = índice de ajuste comparativo; TLI = índice de Tucker-Lewis; NFI = índice de ajuste normado; IFI = índice de ajuste incremental; Δ = cambio respecto al modelo anterior.

Siguiendo las recomendaciones de Putnick y Bornstein (2016), se evaluó la invarianza factorial entre los grupos de género (hombres y mujeres) en cuatro niveles: configural, métrico, escalar y residual. Los resultados indican que el modelo de ocho factores cumple con los criterios de invarianza configural, métrica y escalar ($CFI = 0,946$, $RMSEA = 0,042$, $\Delta CFI < 0,01$, $\Delta RMSEA < 0,015$), lo que sugiere que la estructura factorial es comparable entre los grupos. Sin embargo, no se logró una invarianza residual completa, lo que indica diferencias en las varianzas residuales de algunos ítems entre grupos. Este hallazgo permite realizar comparaciones significativas de medias latentes, pero limita el análisis detallado de las relaciones específicas entre ítems y factores.

Validez Congruente

Tabla 4

Correlaciones entre los factores del liderazgo de servicio y liderazgo transformacional

Factores liderazgo de servicio	Factores liderazgo transformacional					
	Visión	Comunica	Estimula	Apoya	Reconoce	LT Total
Empoderamiento	0,695***	0,735***	0,694***	0,721***	0,77***	—
Aceptación interpersonal	0,381***	0,423***	0,389***	0,463***	0,444***	—
Autenticidad	0,432***	0,488***	0,469***	0,559***	0,562***	—
Ceder méritos	0,464***	0,508***	0,505***	0,509***	0,495***	—
Coraje	0,446***	0,486***	0,5***	0,487***	0,505***	—
Humildad	0,622***	0,667***	0,628***	0,642***	0,646***	—
Responsabilidad social	0,708***	0,717***	0,682***	0,668***	0,683***	—
Responsabilizar	0,063*	0,041	0,021	0,028	0,036	—
LS Total	—	—	—	—	—	0,134**

Nota. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. Sin asterisco: no significativo. LS Total = liderazgo de servicio total, LT Total: liderazgo transformacional total.

Para examinar la validez concurrente de la escala, se correlacionaron los factores de liderazgo de servicio con los de la escala del liderazgo transformacional. Las correlaciones entre los factores del liderazgo de servicio y del liderazgo transformacional fueron en su mayoría significativas y de moderadas a altas magnitudes, lo que respalda la validez concurrente de la escala. “Empoderamiento”, “responsabilidad social” y “humildad” mostraron las asociaciones más fuertes con los factores del liderazgo transformacional, mientras que “autenticidad”, “ceder méritos” y “coraje” fueron moderadas. “Aceptación interpersonal” fue más baja y “res-

ponsabilizar” fue la más débil. En conjunto, la correlación total entre ambas escalas fue baja ($r = 0,134$, $p < 0,01$), lo que indica que, aunque comparten una base prosocial, se mantienen como constructos diferenciables.

Validez Discriminante

Tabla 5

Correlaciones entre factores de liderazgo de servicio y motivación de servicio público

Factores liderazgo de servicio	Factores motivación de servicio público				
	Atracción por el servicio público	Compromiso con el interés público	Compasión	Autosacrificio	Motivación de servicio público Total
Empoderamiento	0,044	0,162**	0,128**	0,075*	—
Aceptación interpersonal	-0,020	0,049	0,052	0,014	—
Autenticidad	0,007	0,080**	0,085**	0,074*	—
Ceder méritos	-0,024	0,049	0,083**	0,085**	—
Coraje	-0,004	0,052	0,069*	0,070*	—
Humildad	0,010	0,138**	0,133**	0,044	—
Responsabilidad social	0,053	0,149**	0,154**	0,058	—
Responsabilizar	0,263**	0,100**	0,056	0,093**	—
Liderazgo de Servicio Total	—	—	—	—	0,134**

Nota. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Las correlaciones entre los factores del liderazgo de servicio y la motivación de servicio público fueron bajas pero significativas, lo que evidencia validez discriminante. En particular, “empoderar” correlacionó débilmente con “compromiso con el interés público” ($r = 0,162$, $p < 0,01$) y “compasión” ($r = 0,128$, $p < 0,01$), mientras que “responsabilidad social” mostró correlaciones significativas con “compromiso con el interés público” ($r = 0,1409$, $p < 0,01$) y “compasión” ($r = 0,154$, $p < 0,01$). El factor “responsabilizar” presentó la correlación más alta con “atracción por el servicio público” ($r = 0,263$, $p < 0,01$), aunque no alcanzó niveles moderados. En conjunto, la correlación total entre ambas escalas fue baja ($r = 0,134$, $p < 0,000$), lo que indica que, aunque comparten una base

valorativa prosocial, los constructos son diferenciabiles. Estos resultados respaldan la escala de liderazgo de servicio como una medida conceptualmente cercana pero estadísticamente independiente de la motivación de servicio público, lo que permite evitar redundancias al integrarla en modelos organizacionales

Diferencias de Género en los Factores de la Escala

La tabla a continuación presenta los resultados de la prueba U de Mann-Whitney para los factores del liderazgo de servicio, comparando las evaluaciones realizadas por hombres y mujeres en dos grupos: personas trabajadoras que evalúan a quienes los supervisan y personas supervisoras que se autoevalúan. Se utilizó esta prueba no paramétrica debido a la naturaleza de los datos y a la comparación de dos grupos (evaluaciones realizadas por hombres y por mujeres), sin asumir normalidad de la distribución. Los valores de $p < 0,05$, indicativos de diferencias significativas entre grupos, se destacan en negrita.

Tabla 6

Comparación por género en factores de liderazgo de servicio

Rol		Estadísticos descriptivos				U de Mann-Whitney	
		Hombres		Mujer		U	p
		M	DE	M	DE		
Personas trabajadoras	Empoderamiento	4,300	1,400	4,200	1,500	141474,000	0,666
	Aceptación interpersonal	3,400	1,600	3,500	1,600	135143,500	0,404
	Autenticidad	3,400	1,200	3,400	1,200	140766,500	0,771
	Ceder méritos	3,100	1,400	2,900	1,400	149616,500	0,039
	Coraje	3,400	1,700	3,400	1,600	137723,000	0,749
	Humildad	4,100	1,400	3,900	1,500	149291,500	0,046
	Responsabilidad social	4,300	1,400	4,200	1,400	142059,000	0,582
	Responsabilizar	4,300	1,000	4,400	1,000	125782,500	0,006
	LS total	3,800	1,000	3,800	1,000	141028,000	0,732
Personas supervisoras	Empoderamiento	5,400	0,400	5,400	0,400	2907,000	0,608
	Aceptación interpersonal	4,300	1,300	4,200	1,200	3015,500	0,356
	Autenticidad	4,000	1,000	4,000	0,900	2658,500	0,668
	Ceder méritos	4,000	1,100	3,800	1,200	3002,000	0,382
	Coraje	4,300	1,100	4,200	1,100	2815,500	0,869
	Humildad	5,400	0,600	5,300	0,600	3102,500	0,205
	Responsabilidad social	5,300	0,600	5,300	0,600	2585,000	0,471
	Responsabilizar	3,400	1,400	3,800	1,100	2305,500	0,076
	LS Total	4,500	0,500	4,500	0,500	2774,000	0,995

Nota. M = medias, DE = desviaciones estándar.

Los resultados muestran que, en la evaluación que realizan trabajadores y trabajadoras de sus supervisores/as, existen diferencias significativas en las subescalas “ceder méritos” ($p = 0,039$), “humildad” ($p = 0,046$) y “responsabilizar” ($p = 0,006$). Los trabajadores perciben que sus supervisores/as presentan más conductas relacionadas con los factores “ceder méritos” ($M = 3,116$) y “humildad” ($M = 4,065$) y las trabajadoras perciben más conductas de “responsabilizar” ($M = 4,430$).

Por otro lado, en la autoevaluación realizada por las personas supervisoras no se encontraron diferencias significativas en ninguna de las subescalas, lo que indica que los supervisores, hombres y mujeres, tienden a calificarse de manera similar en términos de liderazgo de servicio.

Discusión

Los resultados del análisis factorial confirmatorio respaldan de manera consistente la estructura de ocho factores propuesta para la *Servant Leadership Survey* en el contexto de la administración pública chilena, en línea con validaciones previas realizadas en otros países (Rodríguez-Carvajal et al., 2014; van Dierendonck et al., 2017). Este hallazgo confirma la pertinencia global del modelo teórico del liderazgo de servicio para el sector público chileno, principalmente cuando se utiliza como instrumento de evaluación de las personas trabajadoras sobre cómo ejercen el liderazgo las personas supervisoras.

Sin embargo, en las dos muestras —la de personas trabajadoras y la de supervisoras—, el factor “responsabilizar” presentó problemas de ajuste y baja consistencia interna, lo cual es coherente con la evidencia transcultural aportada por van Dierendonck et al. (2017), quienes documentan que este factor muestra menor estabilidad estructural y una mayor variabilidad entre países en comparación con otros factores del liderazgo de servicio. Sobre la base de estos resultados, dichos autores optaron por excluir este factor en la versión abreviada de la escala, atendiendo a criterios psicométricos y de invariancia, y no a la irrelevancia conceptual del constructo.

En contextos hispanohablantes, también se han reportado problemas de ajuste en otros factores, lo que sugiere variaciones culturales en la interpretación de determinados ítems de la escala (Rodríguez-Carvajal et al., 2014). En conjunto, esta evidencia indica que, aun cuando la estructura global del instrumento resulta adecuada y robusta, ciertos factores, entre ellos “responsabilizar”, pueden comportarse de manera diferencial según el contexto cultural

y organizacional, lo que refuerza la necesidad de examinar su funcionamiento a nivel de ítems cuando se emplea la versión completa del instrumento.

En el caso de la administración pública chilena, la baja fiabilidad del factor “responsabilizar” en ambas muestras podría reflejar interpretaciones heterogéneas del contenido de los ítems, en un contexto marcado por una crisis de confianza hacia las instituciones y sus liderazgos (PNUD, 2024). Conceptualmente, este factor se orienta a fomentar que las personas asuman responsabilidad por el rendimiento que pueden controlar (Conger, 1989); sin embargo, la forma en que la rendición de cuentas se experimenta en las organizaciones públicas puede modular significativamente su significado e interpretación.

Un antecedente sectorial relevante lo aportan Montecinos et al. (2020), quienes describen cómo en el sistema educativo público chileno han predominado mecanismos de rendición de cuentas verticales con fuerte control jerárquico y, en algunos casos, percibidos como punitivos. Aunque este ejemplo corresponde a un ámbito específico, ilustra cómo, en contextos públicos con estructuras jerárquicas rígidas y mecanismos de control predominantemente descendentes, la rendición de cuentas puede asociarse a experiencias de vigilancia o sanción. Este marco experiencial podría tensionar la interpretación de los ítems del factor “responsabilizar” y contribuir a la mayor variabilidad observada en las respuestas.

Estos antecedentes sugieren que las dificultades observadas en el factor “responsabilizar” no deben interpretarse exclusivamente como un efecto del contexto chileno ni como una limitación psicométrica del instrumento, sino como la convergencia de ambos planos: un factor que ha mostrado menor estabilidad estructural en estudios comparativos previos y que, además, puede ser particularmente sensible a las prácticas institucionales concretas de rendición de cuentas en el sector público analizado.

Desde el punto de vista de las implicancias prácticas, estos hallazgos sugieren que, cuando el interés investigativo o aplicado se centra específicamente en la rendición de cuentas del liderazgo, puede resultar metodológicamente pertinente complementar la evaluación del liderazgo de servicio con instrumentos alternativos diseñados para medir el constructo “responsabilizar”. Esta estrategia permitiría, por una parte, preservar la validez y la parsimonia de la medición global del liderazgo de servicio y, por otra, abordar con mayor precisión una dimensión que ha mostrado comportamientos psicométricos más inestables en distintos contextos. Asimismo, futuras adaptaciones del instrumento podrían explorar ajustes en la formulación de los ítems del factor “responsabilizar”, con especial atención a aclarar el locus de control del

rendimiento, el carácter no punitivo de la rendición de cuentas y su orientación al aprendizaje y la mejora, con el fin de reducir ambigüedades interpretativas.

La fiabilidad del instrumento también varió significativamente entre los dos grupos estudiados. La escala mostró un desempeño psicométrico notablemente superior en el grupo de personas trabajadoras, mientras que en el grupo de supervisores los factores “responsabilizar”, “coraje” y “responsabilidad social” presentaron coeficientes inferiores a los estándares recomendados. Esta diferencia puede interpretarse desde perspectivas complementarias. Por un lado, la redacción de los ítems podría estar más alineada con la experiencia de evaluación externa del liderazgo, lo que favorecería una mayor consistencia en las respuestas de las personas trabajadoras. Por otro lado, en el caso de las personas con roles de supervisión, la autoevaluación puede verse condicionada por procesos cognitivos y culturales específicos.

En este sentido, Neubert et al. (2022) advierten que cuando un estilo de liderazgo es altamente valorado a nivel normativo, pero no se refleja de manera consistente en las prácticas organizacionales cotidianas, puede generarse una disonancia que debilita su expresión efectiva. En contextos de este tipo, las autoevaluaciones pueden reflejar con mayor intensidad ideales normativos que las experiencias reales de liderazgo, especialmente en instrumentos autoadministrados. Tal como señala Salgado (2005), el sesgo de deseabilidad social puede ejercer un efecto moderado sobre las respuestas, configurando perfiles más favorables que los ajustados a la práctica cotidiana.

Desde esta perspectiva, la menor consistencia interna observada en la muestra de supervisores podría estar asociada a una mayor ambivalencia o inseguridad al autoevaluarse, derivada de la tensión entre los valores del liderazgo de servicio y las prácticas organizacionales dominantes. En contraste, las personas trabajadoras, al posicionarse como observadoras externas del liderazgo, podrían emitir evaluaciones más estables y menos influidas por dicha disonancia.

Los análisis de validez externa respaldan la solidez del instrumento. La validez concurrente se evidenció en correlaciones significativas entre el liderazgo de servicio y el liderazgo transformacional, coherentes con su afinidad conceptual en torno al desarrollo de colaboradores/as (Hoch et al., 2018; van Dierendonck y Nuijten, 2011). No obstante, las correlaciones moderadas confirman que ambos estilos se relacionan sin solaparse, dado que el liderazgo transformacional orienta hacia metas organizacionales, mientras que el liderazgo de servicio prioriza el bienestar y el desarrollo individual como fin en sí mismo. La validez discriminante

se confirmó mediante correlaciones bajas con la motivación de servicio público, lo que reforzó la diferenciación conceptual entre un estilo de liderazgo y una disposición motivacional individual (Perry y Wise, 1990).

En cuanto a la perspectiva de género, a nivel psicométrico, el análisis de invarianza factorial mostró que el modelo de liderazgo de servicio es plenamente comparable entre hombres y mujeres en los niveles configural, métrico y escalar, lo que permite comparaciones válidas a nivel global del constructo. La ausencia de invarianza residual sugiere posibles diferencias en la forma en que algunos ítems son interpretados o respondidos según el género del/la evaluador/a, sin cuestionar la equivalencia del constructo subyacente, lo que plantea la necesidad de que investigaciones futuras examinen con mayor detalle los factores que subyacen a dichas diferencias residuales.

Los datos solo permiten conocer el género del/la evaluador/a, no el del/la supervisor/a evaluado/a. Por tanto, las diferencias observadas deben interpretarse como diferencias perceptivas asociadas al género de quien evalúa, evitando inferir sobre el género de quien ejerce el liderazgo. Bajo esta delimitación, se observaron diferencias significativas en los factores “ceder méritos”, “humildad” y “responsabilizar”, lo que sugiere que hombres y mujeres pueden focalizar su atención en distintas conductas del liderazgo de servicio, sin que ello implique diferencias sustantivas en el ejercicio del liderazgo. En el factor “ceder méritos”, que mide la disposición del/la líder a reconocer los logros de los/las demás sin buscar protagonismo, los trabajadores calificaron más alto a quienes los supervisan que a las trabajadoras. Este resultado puede vincularse con dinámicas de reconocimiento diferencial documentadas en la literatura organizacional, donde se ha descrito que las mujeres tienden a recibir menor visibilidad o reconocimiento por sus logros en comparación con los hombres, debido a sesgos en la atribución del éxito (Heilman y Haynes, 2005), por lo que este patrón podría sugerir que las dinámicas de visibilidad y reconocimiento están marcadas por sesgos de género. No obstante, esta interpretación debe considerarse con cautela, dado que el diseño del estudio no permite examinar directamente dichas dinámicas.

En la muestra de los/as supervisores/as, los datos corresponden a autoevaluaciones, lo que permite analizar directamente cómo perciben su propio liderazgo. No se observaron diferencias significativas entre hombres y mujeres en el puntaje total de liderazgo de servicio, lo cual coincide con estudios que indican que este estilo puede ejercerse de manera equitativa (Barbutto y Gifford, 2010). Sin embargo, las supervisoras se autoevaluaron significativamente más alto en “responsabilizar” que los hombres, pero las diferencias observadas deben in-

interpretarse con cautela, considerando la baja fiabilidad de este factor en esta muestra y las limitaciones propias de la autoevaluación.

No obstante, todos los resultados de los supervisores deben interpretarse con cautela, dado que varios factores mostraron baja consistencia interna en esta muestra. Las variables “coraje” ($\omega = 0,532$; $\alpha = 0,532$), “responsabilidad social” ($\omega = 0,558$; $\alpha = 0,546$) y “responsabilizar” ($\omega = 0,523$; $\alpha = 0,423$) obtuvieron coeficientes de fiabilidad por debajo de los estándares recomendados ($\geq 0,70$). Además, el índice total de fiabilidad para las personas supervisoras fue menor ($\omega = 0,747$) que el observado en las personas trabajadoras ($\omega = 0,956$), lo que sugiere que la escala es menos consistente cuando se utiliza como herramienta de autoevaluación en este grupo.

En conjunto, los resultados permiten afirmar que la Servant Leadership Survey constituye una herramienta psicométricamente sólida para evaluar el liderazgo de servicio en el sector público chileno, especialmente cuando se utiliza como instrumento de evaluación ascendente. Su estructura multidimensional permite identificar fortalezas y áreas de desarrollo del liderazgo, aportando información relevante para diagnósticos organizacionales, investigación aplicada y el diseño de intervenciones formativas.

Sin embargo, su implementación enfrenta obstáculos, como las estructuras verticales y la crisis de confianza en las autoridades (PNUD, 2024). En Latinoamérica se observa un desajuste entre los valores y las prácticas; es decir, aunque los principios y valores del liderazgo de servicio son altamente valorados, en la práctica organizacional no se refuerzan, lo que dificulta su adopción (Neubert et al., 2022). Superar esta brecha requiere que su promoción sea intencional y sistemática, mediante la comunicación, la capacitación, los incentivos y las prácticas de promoción y selección de líderes. De modo, que lo que hoy es un ideal puede transformarse en una realidad (Neubert et al., 2022).

Este modelo invita a repensar el liderazgo en clave relacional, ética y colaborativa, cuestionando formas tradicionales de ejercer el poder y proponiendo una lógica centrada en el servicio, la horizontalidad y la corresponsabilidad, lo que puede contribuir a desestabilizar estereotipos jerárquicos y de género. Como señala Reynolds (2014), este estilo introduce valores comunales en la matriz de liderazgo. El liderazgo de servicio también cuestiona la imagen de líderes que dominan y son servidos por su personal, lo que desafía la dicotomía entre servicio y poder (Reynolds, 2014). Esta reconfiguración de la autoridad podría contribuir a fortalecer las bases relacionales del empleo público.

Desde otra perspectiva, el liderazgo de servicio también se distingue por su enfoque en el bienestar del entorno. Quienes ejercen roles de liderazgo pueden inspirar a sus seguidores/as a asumir un rol activo en el servicio a la comunidad. Cuando este estilo se generaliza, las organizaciones pueden lograr una cultura orientada al servicio (Liden et al., 2008).

Conclusión

Los resultados del presente estudio confirman, en términos generales, la adecuación estructural de la *Servant Leadership Survey* de ocho factores en el sector público chileno. No obstante, el factor “responsabilizar” presentó debilidades consistentes de ajuste y de fiabilidad en ambas muestras, en consonancia con evidencia transcultural previa que ha documentado una menor estabilidad estructural de esta dimensión y ha motivado su exclusión en la versión abreviada del instrumento (van Dierendonck et al., 2017).

En este sentido, los resultados sugieren que, en el contexto de la administración pública chilena, y cuando se utiliza la versión completa de la escala, el factor “responsabilizar” no resulta adecuado para una interpretación autónoma ni para su uso como dimensión sustantiva independiente. Esta recomendación se circunscribe al contexto institucional analizado, caracterizado por prácticas de rendición de cuentas que pueden adquirir significados heterogéneos, y se apoya tanto en la evidencia empírica del presente estudio como en antecedentes transculturales previos, que han documentado una menor estabilidad estructural de esta dimensión (van Dierendonck et al., 2017). Ello no cuestiona la relevancia conceptual del constructo, sino que delimita el alcance de su medición mediante este instrumento específico en el contexto estudiado.

Por tanto, futuras investigaciones podrían optar por no reportar este factor de manera independiente o bien complementar su evaluación con instrumentos específicos de rendición de cuentas, cuando este sea un foco analítico central, manteniendo la coherencia con la definición original del liderazgo de servicio y con los criterios psicométricos establecidos en estudios comparativos previos.

La fiabilidad de los factores varió entre los grupos, con mejores resultados en las personas trabajadoras que en las supervisoras. Esto sugiere que la escala muestra un mejor desempeño como herramienta de evaluación ascendente que como instrumento de autoevaluación, lo que justifica explorar versiones diferenciadas según el nivel jerárquico, sensibles a la cultura organizacional e incorporando medidas de control de la deseabilidad social.

Asimismo, los análisis de validez concurrente y discriminante respaldaron la adecuación conceptual del instrumento. El liderazgo de servicio mostró asociaciones significativas con el liderazgo transformacional, lo cual resulta coherente con su afinidad teórica en torno al desarrollo de los colaboradores/as, aunque no evidenció solapamiento entre ambos estilos. Al mismo tiempo, las bajas correlaciones con la motivación de servicio público respaldaron la diferenciación conceptual entre un estilo de liderazgo y una disposición motivacional individual.

A nivel psicométrico, el análisis de invarianza factorial por género mostró que el modelo de liderazgo de servicio es comparable entre hombres y mujeres en los niveles configural, métrico y escalar, lo que indica equivalencia en la estructura del constructo y en el significado de los factores, aunque no en el nivel residual. Esto, a su vez, sugiere posibles diferencias en la forma en que ciertos ítems se responden según el género de quien evalúa, más que diferencias en el constructo subyacente.

Los datos solo permiten conocer el género del/la evaluador/a, no el del/la supervisor/a evaluado/a. Por lo tanto, las interpretaciones sobre la relación entre género y liderazgo de servicio deben hacerse con cautela, circunscribiéndose a diferencias perceptivas asociadas al género del evaluador y evitando asumir que los/as supervisores/as evaluados/as son predominantemente hombres o mujeres.

Además, se observaron diferencias significativas según el género del evaluador en la percepción de “ceder méritos”, “humildad” y “responsabilizar”, aunque no se contó con información suficiente sobre el género de la persona evaluada para establecer relaciones concluyentes sobre el ejercicio del liderazgo, dado que en la muestra de trabajadores/as no se estableció la correspondencia entre cada evaluación y el/la supervisor/a evaluado/a. En futuras investigaciones, sería pertinente registrar esta información.

El análisis se centró en un enfoque binario de género, ya que la opción no binaria no pudo analizarse debido a la baja frecuencia de respuestas. Será importante generar entornos de investigación más seguros e inclusivos que favorezcan la representación de identidades diversas.

Aunque la muestra fue amplia, el muestreo no probabilístico limita la generalización, por lo que se recomienda ampliar la cobertura institucional para mejorar la representatividad.

El diseño transversal no permitió examinar la estabilidad temporal ni la validez predictiva. Se sugiere realizar estudios longitudinales que analicen el impacto del liderazgo de servicio

en variables como la motivación de servicio público, el *engagement* y la calidad de los servicios. Asimismo, el estudio fue exclusivamente cuantitativo, sin recoger narrativas; en el futuro, debería combinarse con metodologías cualitativas para explorar los significados y las experiencias vinculadas al liderazgo de servicio.

A modo de conclusión, los resultados del presente estudio indican que el uso de la *Servant Leadership Survey* en el sector público chileno requiere considerar ciertas limitaciones. En particular, el factor “responsabilizar” mostró debilidades psicométricas consistentes, lo que aconseja cautela en su interpretación como una dimensión independiente. Asimismo, la escala presenta un desempeño menos robusto cuando se utiliza como instrumento de autoevaluación en cargos de supervisión, y las comparaciones por género deben limitarse al nivel global del liderazgo de servicio, sin extenderse a análisis por ítems ni a la identificación de diferencias sustantivas entre hombres y mujeres en factores específicos.

Considerando estas precauciones, los resultados permiten recomendar el uso de la *Servant Leadership Survey* principalmente como herramienta de evaluación ascendente del liderazgo de servicio, orientada a que las personas trabajadoras evalúen las conductas de quienes las supervisan. En este marco, su aplicación resulta especialmente útil para diagnósticos organizacionales, investigación aplicada y el diseño de intervenciones de desarrollo del liderazgo, consolidándose como una herramienta válida y pertinente para el estudio y la promoción de prácticas de liderazgo de servicio en el ámbito público chileno.

Apéndice 1

Factores e ítems de SLS

Factores	Ítems
1. Empoderamiento	1. Mi jefe/a me da la autoridad que necesito para tomar decisiones que faciliten mi trabajo. 2. Mi jefe/a me da la oportunidad de resolver los problemas por mí mismo en vez de decirme directamente lo que debo hacer. 3. Mi jefe/a me da la información que necesito para poder hacer bien mi trabajo. 4. Mi jefe/a me da bastantes oportunidades para desarrollar nuevas habilidades. 5. Mi jefe/a me anima a hacer uso de mis habilidades y conocimientos. 6. Mi jefe/a me ayuda a desarrollarme más como profesional. 7. Mi jefe/a anima a su equipo a desarrollar nuevas ideas.
2. Responsabilizar	8. Mi jefe/a me hace responsable del trabajo que llevo a cabo. 9. Para mi jefe/a, soy responsable de mi rendimiento. 10. Mi jefe/a nos hace a mí y a mis compañeros responsables de cómo organizamos nuestro trabajo.

Factores	Ítems
3. Ceder méritos	11. Mi jefe/a trabaja entre bastidores y deja que otros se lleven los elogios. 12. Mi jefe/a no busca ningún reconocimiento o recompensa en las cosas que hace para los demás. 13. Mi jefe/a parece disfrutar los éxitos de sus colegas más que los propios.
4. Humildad	14. Mi jefe/a aprende de las diferentes visiones y opiniones de los demás. 15. Mi jefe/a intenta aprender de las críticas que le hace su superior. 16. Mi jefe/a aprende de la crítica. 17. Mi jefe/a admite sus errores ante su superior. 18. Si la gente expresa una crítica abiertamente, mi jefe/a intenta aprender de ella.
5. Autenticidad	19. Mi jefe/a muestra sus limitaciones y debilidades. 20. Mi jefe/a se conmueve con las cosas que pasan a su alrededor. 21. Mi jefe/a está dispuesto a expresar sus sentimientos incluso aunque conduzcan a consecuencias indeseables. 22. Mi jefe/a muestra sus verdaderos sentimientos a sus empleados.
6. Coraje	23. Mi jefe/a asume riesgos si es necesario para hacer lo que considera que debe hacerse. 24. Mi jefe/a asume riesgos incluso cuando no está seguro de si cuenta con el apoyo de su supervisor.
7. Aceptación Interpersonal	25. Mi jefe/a critica a las personas por los errores que han cometido en su trabajo (r). 26. Mi jefe/a mantiene una actitud dura hacia aquellas personas que le han ofendido en el trabajo (r). 27. A mi jefe/a le cuesta dejar pasar cosas que fueron mal en el pasado (r).
8. Responsabilidad Social	28. Mi jefe/a enfatiza la importancia de prestar atención al aspecto positivo de las cosas. 29. Mi jefe/a trabaja con una perspectiva a largo plazo. 30. Mi jefe/a enfatiza la responsabilidad social de nuestro trabajo.

Referencias

- Barbuto, J. E., & Gifford, G. T. (2010). Examining gender differences of servant leadership: an analysis of the agentic and communal properties of the servant leadership questionnaire. *Journal of Leadership Education*, 9(2), 4-22. <https://doi.org/10.12806/V9/I2/RF1>
- Bass, B. M., & Riggio, R. E. (2006). *Transformational leadership* (2nd ed.). Lawrence Erlbaum Associates Publishers. <https://doi.org/10.4324/9781410617095>
- Brown, M. E., & Treviño, L. K. (2006). Ethical leadership: A review and future directions. *The leadership quarterly*, 17(6), 595-616. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2006.10.004>
- Browne, M. W., & Cudeck, R. (1993). Alternative ways of assessing model fit. In K. A. Bollen & J. S. Long (Eds.), *Testing structural equation models* (pp. 136-162). Sage Publications.
- Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203771587>

- Conger, J. A. (1989). *The charismatic leader: Behind the mystique of exceptional leadership*. Jossey-Bass.
- Conger, J. A., & Kanungo, R. N. (1998). *Charismatic leadership in organizations*. Sage Publications.
<https://doi.org/10.4135/9781452204932>
- Dambe, M., & Moorad, F. (2008). From power to empowerment: A paradigm shift in leadership. *South African Journal of Higher Education*, 22(3), 575–587. <https://doi.org/10.4314/sajhe.v22i3.25803>
- Demeke, G. W., van Engen, M. L., & Markos, S. (2024). Servant Leadership in the Healthcare Literature: A Systematic Review. *Journal of Healthcare Leadership*, 16, 1–14. <https://doi.org/10.2147/JHL.S440160>
- Dinh, J., Lord, R., Gardner, W., Meuser, J., Liden, R., & Hu, J. (2014). Leadership theory and research in the new millennium: Current theoretical trends and changing perspectives. *The Leadership Quarterly*, 25(1), 36-62. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2013.11.005>
- Eagly, A. H., & Karau, S. J. (2002). Role congruity theory of prejudice toward female leaders. *Psychological Review*, 109(3), 573–598. <https://doi.org/10.1037/0033-295x.109.3.573>
- Eva, N., Robin, M., Sendjaya, S., van Dierendonck, D., & Liden, R.C. (2019), “Servant leadership: a systematic review and call for future research”. *Leadership Quarterly*, 30(1), pp. 111-132. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2018.07.004>
- Gardner, W. L., Coglisier, C. C., Davis, K. M., & Dickens, M. P. (2011). Authentic leadership: A review of the literature and research agenda. *The Leadership Quarterly*, 22(6), 1120-1145. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2011.09.007>
- George, D., & Mallery, M. (2010). *SPSS for windows step by step: A simple guide and reference*, 17.0 Update. Allyn & Bacon.
- Getha-Taylor, H., Holmes, M. H., Jacobson, W. S., Morse, R. S., & Sowa, J. E. (2011). Focusing the public leadership lens: Research propositions and questions in the Minnowbrook tradition. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1), 183-197. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq069>
- Graen, G. B., & Uhl-Bien, M. (1995). Relationship-based approach to leadership: Development of leader-member exchange (LMX) theory of leadership over 25 years: Applying a multi-level multi-domain perspective. *The Leadership Quarterly*, 6(2), 219-247. [https://doi.org/10.1016/1048-9843\(95\)90036-5](https://doi.org/10.1016/1048-9843(95)90036-5)
- Greenleaf, R. K. (1970). *The servant as leader*. Robert K. Greenleaf Publishing Center.
- Gregory Stone, A., Russell, R.F. and Patterson, K. (2004), Transformational versus servant leadership: a difference in leader focus, *Leadership & Organization Development Journal*, 25 (4), pp. 349-361. <https://doi.org/10.1108/01437730410538671>

- Heilman, M. E., & Haynes, M. C. (2005). No credit where credit is due: Attributional rationalization of women's success in male-female teams. *Journal of Applied Psychology*, 90(5), 905-916. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.90.5.905>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill / Interamericana Editores.
- Hoch, J. E., Bommer, W. H., Dulebohn, J. H., & Wu, D. (2018). Do ethical, authentic, and servant leadership explain variance above and beyond transformational leadership? A meta-analysis. *Journal of Management*, 44(2), 501-529. <https://doi.org/10.1177/0149206316665461>
- Hogue, M. (2016). Gender bias in communal leadership: Examining servant leadership. *Journal of Managerial Psychology*, 31(4), 837-849. <https://doi.org/10.1108/JMP-10-2014-0292>
- Johns, G. (2024). The context deficit in leadership research. *The Leadership Quarterly*, 35(1), 101755. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2023.101755>
- Kim, S., Vandenabeele, W., Wright, B. E., Andersen, L. B., Cerase, F. P., Christensen, R. K., ... & De Vivo, P. (2013). Investigating the structure and meaning of public service motivation across populations: Developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 79-102. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus027>
- Lee, A., Lyubovnikova, J., Tian, A. W., & Knight, C. (2019). Servant leadership: A meta-analytic examination of incremental contribution, moderation, and mediation. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 93(1), 1- 44. <https://doi.org/10.1111/joop.12265>
- Liden, R. C., Wayne, S. J., Zhao, H., & Henderson, D. (2008). Servant leadership: Development of a multidimensional measure and multi-level assessment. *The Leadership Quarterly*, 19(2), 161-177. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2008.01.006>
- Love, J., Selker, R., Marsman, M., Jamil, T., Dropmann, D., Verhagen, J., Ly, A., Gronau, Q. F., M., Epskamp, S., Matzke, D., Wild, A., Knight, P., J. N., Morey, R. D., & Wagenmakers, E.-J. (2019). JASP: Graphical statistical software for common statistical designs. *Journal of Statistical Software*, 88(2), 1-17. <https://doi.org/10.18637/jss.v088.i02>
- McDonald, R. P. (1999). Test theory: A unified treatment. Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Meyer-Sahling, J.-H., Mikkelsen, K. S., & Schuster, C. (2019). The causal effect of public service motivation on ethical behavior in the public sector: Evidence from a large-scale survey experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(3), 445-459. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy071>

- Montecinos, C., González, Á., & Ehren, M. (2020). From hierarchy and market to hierarchy and network governance in Chile: Enhancing accountability, capacity and trust in public education. In M. Ehren, & J. Baxter (Eds.), *Trust, Accountability and Capacity in Education System Reform: Global Perspectives in Comparative Education* (201-221). Taylor and Francis Inc. <https://doi.org/10.4324/9780429344855-10>
- Neubert, M. J., Sully de Luque, M., Quade, M. J., & Hunter, E. M. (2022). Servant leadership across the globe: Assessing universal and culturally contingent relevance in organizational contexts. *Journal of World Business*, 57(2). <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2021.101268>
- Nguyen, N. T. H., Nguyen, D., Vo, N., & Tuan, L. T. (2022). Fostering public sector employees' innovative behavior: The roles of servant leadership, public service motivation, and learning goal orientation. *Administration & Society*, 55(1), 30–63. <https://doi.org/10.1177/00953997221100623>
- Nunnally, J. C., & Bernstein, I. H. (1995). *Teoría psicométrica* (J. A. Velázquez Arellano & M. Terán Guillén, trads., 3.ª ed., en español). McGraw-Hill.
- Otzen, T., & Manterola, C. (2017). Técnicas de Muestreo sobre una Población a Estudio. *International Journal of Morphology*, 35(1), 227-232. <https://doi.org/10.4067/S0717-95022017000100037>
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373. <https://doi.org/10.2307/976618>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2024). *Informe sobre desarrollo humano en Chile 2024: ¿Por qué nos cuesta cambiar? Conducir los cambios para un desarrollo humano sostenible*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Putnick, D. L., & Bornstein, M. H. (2016). Measurement invariance conventions and reporting: The state of the art and future directions for psychological research. *Developmental Review*, 41, 71-90. <https://doi.org/10.1016/j.dr.2016.06.004>
- Rafferty, A. E., & Griffin, M. A. (2004). Dimensions of transformational leadership: Conceptual and empirical extensions. *The Leadership Quarterly*, 15, 329–354. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2004.02.009>
- Revelle, W., & Zinbarg, R. E. (2009). Coefficients alpha, beta, omega, and the glb: comments on sijtsma. *Psychometrika*, 74(1), 145-154. <https://doi.org/10.1007/s11336-008-9102-z>
- Reynolds, K. (2014). Servant-leadership: A feminist perspective. *The International Journal of Servant-Leadership*, 10(1), 35-63. <https://doi.org/10.33972/ijsl.110>
- Rodríguez-Carvajal, R., de Rivas, S., Herrero, M., Moreno-Jiménez, B., & van Dierendonck, D. (2014). Leading people positively: Cross-cultural validation of the Servant Leadership Survey (SLS). *The Spanish Journal of Psychology*, 17, E63. <https://doi.org/10.1017/sjp.2014.73>

- Ruiz, M. A., Pardo, A., & San Martín, R. (2010). Modelos de ecuaciones estructurales. *Papeles del Psicólogo*, 31(1), 34-45.
- Salanova, M., Llorens, S., Cifre, E., & Martínez, I. M. (2012). We need a hero! Toward a validation of the Healthy and Resilient Organization (HERO) model. *Group & Organization Management*, 37, 785-822. <https://doi.org/10.1177/1059601112470405>
- Salgado, J. F. (2005). Personality and social desirability in organizational settings: practical implications for work and organizational psychology. *Papeles del Psicólogo*, 26(92), 115-128. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77809207>
- Schwarz, G., Newman, A., Cooper, B., & Eva, N. (2016). Servant leadership and follower job performance: The mediating effect of public service motivation. *Public Administration*, 94(4), 1025–1041. <https://doi.org/10.1111/padm.12266>
- Scicluna Lehrke, A., Sowden, K. (2017). Servant leadership and gender. In: Davis, C. (eds). *Servant leadership and followership. Examining the impact on workplace behavior*. (pp. 25-50). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-59366-1_2
- Shim, D. C., Park, H. H., & Eom, T. H. (2016). Public servant leadership: Myth or powerful reality? *International Review of Public Administration*, 21(1), 3-20. <https://doi.org/10.1080/12294659.2016.1147753>
- Uluturk, B. (2023). How servant leadership influences street-level bureaucrats' work engagement: The mediating roles of motivating language and perceived organizational support. *Management Communication Quarterly*, 38(3), 562-594. <https://doi.org/10.1177/08933189231219708>
- van Dierendonck, D., & Nuijten, I. (2011). The servant leadership survey: development and validation of a multidimensional measure. *Journal of Business & Psychology* 26, 249–267. <https://doi.org/10.1007/s10869-010-9194-1>
- van Dierendonck, D., Sousa, M., Gunnarsdóttir, S., Bobbio, A., Hakanen, J., Armin, P. V., Emin, C. D., & Rodriguez-Carvajal, R. (2017). The cross-cultural invariance of the servant leadership survey: A comparative study across eight countries. *Administrative Sciences*, 7(2), 8. <https://doi.org/10.3390/admsci7020008>
- Zhu, J., Song, J., Zhu, L., & Johnson, R. E. (2019). Visualizing the landscape and evolution of leadership research. *The Leadership Quarterly*, 30(2), 215–232.

Sobre los autores

Dinka Villarroel-Núñez

Psicóloga laboral y MBA, candidata a doctora en Políticas Públicas y Bienestar Social, con más de 20 años de experiencia que combina gestión pública, investigación, docencia y consultoría. En Chile, ha ocupado cargos en el Servicio Civil, participando en el diseño y la implementación de procesos de selección y desarrollo de Altos Directivos Públicos, además de iniciativas para fortalecer la gestión de personas en el sector público. También ha trabajado en proyectos de evaluación psicosocial e intervenciones organizacionales. Actualmente, realiza investigación y docencia en la Universitat Jaume I (España).

Hedy Acosta-Antognoni

Profesora asistente en la Facultad de Psicología de la Universidad de Talca. Dirige el Magíster en Psicología Social y el equipo de investigación emergente RTOP (Research Team on Organizational Psychology). Sus áreas de interés y líneas de investigación se centran en la psicología de la Salud ocupacional, intervenciones psicológicas positivas y metodologías de investigación en contexto organizacional.

Marisa Salanova

Catedrática de Psicología Social en la Universitat Jaume I y doctora en Psicología por la Universitat de València. Es una reconocida investigadora internacional en psicología organizacional positiva, bienestar laboral y organizaciones saludables. Ha desarrollado modelos teóricos, como el modelo HERO (Healthy & Resilient Organizations), para estudiar el bienestar laboral. Desde 1991, lidera el equipo de investigación WANT – Prevención Psicosocial y Organizaciones Saludables y ha publicado más de 300 artículos científicos sobre bienestar y salud psicosocial organizaciones.



César Villacura-Herrera

Psicólogo y candidato a doctor, trabaja en áreas como la evaluación de conducta suicida, la psicosis subclínica, la psicología cognitiva, la regulación emocional en contextos clínicos y organizacionales, el análisis psicométrico y los métodos de síntesis de investigación. Actualmente cursa estudios doctorales en el Heymans Institute for Psychological Research de la Universidad de Groningen, con enfoque en la investigación experimental sobre la percepción y la cognición.

Para citar:

Villarroel-Núñez, D., Acosta-Antognoni, H., Salanova Soria, M., & Villacura-Herrera, C. (2026). Liderazgo de servicio en el sector público chileno: validación con perspectiva de género. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (94), 193-225.
<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n94.a520>



Regular las puertas giratorias en México: un análisis crítico de las acciones institucionales recientes

Regulamentação das portas giratórias no México: uma análise crítica das ações institucionais recentes

Regulating revolving doors in Mexico: a critical analysis of recent institutional actions

Recibido: 22/07/2025 - Aceptado: 20/02/2026

Alicia Eguía Casis

Universidad Veracruzana

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0002-9844-9724)

[org/0000-0002-9844-9724](https://orcid.org/0000-0002-9844-9724)

aeguia@uv.mx

Resumen

El fenómeno de las puertas giratorias (el tránsito de personas servidoras públicas al sector privado y viceversa) representa un riesgo para la integridad pública al facilitar conflictos de interés, la captura regulatoria y las prácticas corruptas. México cuenta con escasos estudios sistemáticos que evalúen la eficacia del marco normativo y de las acciones institucionales para prevenir este problema. Este análisis documental revisa leyes, informes institucionales y literatura especializada para valorar las medidas implementadas en los últimos siete años por la administración pública federal para regular las puertas giratorias. Los resultados revelan vacíos normativos que limitan la capacidad del Estado para proteger el interés público. Como respuesta, se propone reformar la Ley General de Responsabilidades Administrativas, incorporando un capítulo específico que otorgue atribuciones ex ante a los Órganos Internos de Control para identificar conflictos de interés, establezca un registro público obligatorio del tránsito de exservidores al sector privado, defina periodos de enfriamiento diferenciados según el nivel jerárquico y

fortalezca los mecanismos de vigilancia y sanción. Aunque el estudio enfrenta limitaciones debido a la falta de información pública y de bases de datos oficiales, sus recomendaciones buscan fortalecer la arquitectura institucional de integridad y la capacidad preventiva del servicio público.

Palabras clave: corrupción, puertas giratorias, conflicto de intereses, servidor público, ética en el servicio público.

Resumo

The revolving door phenomenon (the movement of public servants to the private sector and vice versa) poses a risk to public integrity by facilitating conflicts of interest, regulatory capture, and corrupt practices. Mexico has few systematic studies evaluating the effectiveness of its regulatory framework and institutional actions to prevent this problem. This documentary analysis reviews laws, institutional reports, and specialized literature to assess the measures implemented in the last seven years in the federal public administration to regulate revolving doors. The results reveal regulatory gaps that limit the State's capacity to protect the public interest. In response, it is proposed to reform the General Law of Administrative Responsibilities by incorporating a specific chapter that grants ex-ante powers to Internal Control Bodies to identify conflicts of interest, establishes a mandatory public registry of former public servants moving to the private sector, defines differentiated cooling-off periods according to hierarchical level, and strengthens oversight and sanction mechanisms. Although the study faces limitations due to a lack of public information and official databases, its recommendations seek to strengthen the institutional architecture of integrity and the preventive capacity of the public service.

Palavras-chave: corrupção, portas giratórias, conflito de interesses, servidor público, ética no serviço público.

Abstract:

The revolving door phenomenon (the movement of public servants between the public and private sectors) poses a risk to public integrity by facilitating conflicts of interest, regulatory capture, and corrupt practices. Mexico has few systematic studies evaluating the effectiveness of its regulatory framework and institutional actions to prevent this problem. This documentary analysis reviews laws, institutional reports, and specialized literature to assess the measures implemented in the last seven years in the federal public administration to regulate revolving

doors. The results reveal regulatory gaps that limit the State's capacity to protect the public interest. In response, it is proposed to reform the General Law of Administrative Responsibilities by incorporating a specific chapter that grants ex-ante powers to Internal Control Bodies to identify conflicts of interest, establishes a mandatory public registry of former public servants moving to the private sector, defines differentiated cooling-off periods according to hierarchical level, and strengthens oversight and sanction mechanisms. Although the study is limited by a lack of public information and official databases, its recommendations seek to strengthen the institutional architecture of integrity and the preventive capacity of the public service.

Keywords: corruption, revolving doors, conflict of interest, public servant, ethics in public service.

Introducción

El impacto negativo de la corrupción en el desarrollo humano ha sido ampliamente documentado, aunque persiste la tendencia a minimizarla como un problema episódico o atribuible a comportamientos individuales. Srihadiastuti R. y Ekananda (2024, p. 197) afirman que “si bien la corrupción puede generar beneficios ‘temporales’, en última instancia obstaculiza el desarrollo económico a largo plazo”. Esto lo demuestran un estudio comparativo en 43 democracias: los supuestos beneficios “temporales” asociados a prácticas corruptas esconden costos profundos que socavan de manera permanente el crecimiento económico, especialmente en países emergentes, donde la debilidad institucional amplifica los riesgos durante los ciclos electorales.

Los conflictos de interés y el cabildeo pueden derivar en el uso inapropiado de los recursos públicos, lo que merma la capacidad para desarrollar proyectos de infraestructura y la calidad de los servicios públicos. En el mundo grandes corporaciones ejercen influencia para frenar políticas de combate al cambio climático. Tawiah et al. (2024), en un estudio con datos de 123 países entre 2000 y 2017, concluyeron que existe una “relación negativa y significativa entre la corrupción y el crecimiento verde, lo que sugiere que los países altamente corruptos tienen menos probabilidades de reducir las consecuencias ambientales del rápido crecimiento económico”.

Estudios empíricos demuestran que la corrupción originada por influencias indebidas y conflicto de intereses puede convertirse en una barrera que afecta el acceso a servicios pú-

blicos, ensanchando las brechas entre las personas y naciones, e impidiendo el ejercicio pleno de los derechos humanos. Gründler y Potrafke (2019, p. 16) concluyen que el efecto de la corrupción es “especialmente pronunciado en autocracias y países con baja eficacia gubernamental y débil Estado de derecho”. También la corrupción tiene efectos diferenciados entre hombres y mujeres, siendo estas las más afectadas, sobre todo en países en proceso de desarrollo, ya que “les impide el acceso al pleno ejercicio de sus derechos, al quedar excluidas de servicios públicos de calidad como salud, educación, justicia y seguridad”. (Biderbost et al., 2024).

Una forma de manifestación de la:

corrupción aparece cuando el servidor público antepone el beneficio personal al interés general, adoptando decisiones que suponen beneficiar a determinadas empresas en detrimento del interés general con la expectativa de obtener un beneficio personal durante el ejercicio de su cargo o, más frecuentemente, ¡cuando finalice! (Castellano, 2017, p. 8).

La corrupción ocurre donde la riqueza privada y el poder público se superponen (Ackerman, 2006). Lo anterior da origen al fenómeno de las puertas giratorias: “Esta expresión, que tiene su origen en la legislación estadounidense, alude al paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias laborales” (Castellani, 2018, p. 61).

La gestión gubernamental tiene un componente social y de defensa de los intereses nacionales que le confiere características distintivas de otro tipo de administraciones: “es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada” (Guerrero, 2019, p. 40). El fin único del servicio público es el bien común y, por ello, la gestión gubernamental debe ser eficiente y eficaz, así como transparente y con sentido social. “Los funcionarios que no están motivados para actuar en pos del interés público amenazan así la gobernanza democrática” (Fung y Thompson, 2024, p. 1).

El objetivo de esta investigación es analizar, mediante un enfoque documental, el marco normativo y las acciones institucionales implementadas en la administración pública federal de México durante los últimos siete años para regular el fenómeno de las puertas giratorias. Esto se hace con el fin de identificar vacíos regulatorios y áreas de mejora que orienten propuestas para su detección y prevención.

El problema de investigación central radica en cómo las puertas giratorias afectan la toma de decisiones en el sector público, lo que mina la eficacia de las políticas públicas y la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes. En un contexto global, estudios han demostrado cómo estos fenómenos contribuyen a la concentración de poder en pocos actores, alterando la asignación justa de recursos y creando un entorno en el que las decisiones del gobierno están más orientadas por intereses privados que por el bienestar colectivo. En el caso mexicano, los vínculos entre políticos y empresarios han sido una constante en diversos sexenios, lo que ha propiciado un entorno de opacidad y desconfianza hacia las instituciones públicas.

En México persisten vacíos regulatorios y una producción académica limitada que analice de forma sistemática las acciones emprendidas para prevenir este fenómeno. La ausencia de diagnósticos integrales sobre los avances y rezagos normativos dificulta evaluar la capacidad real del Estado para proteger el interés público frente a estos riesgos. Este artículo busca cubrir dicha carencia, examinando las medidas implementadas en los últimos años para enfrentar las puertas giratorias en México, con énfasis en la arquitectura normativa, los órganos responsables de la prevención y las herramientas disponibles para mitigar los conflictos de interés.

No obstante, la investigación presenta limitaciones inherentes a su naturaleza documental. En primer lugar, la disponibilidad de información pública sobre el tránsito de personas servidoras públicas al sector privado es fragmentaria y, en muchos casos, inexistente, lo que impide realizar análisis empíricos más robustos. En segundo lugar, la opacidad en los procesos internos de evaluación de riesgos y la ausencia de registros centralizados restringen la posibilidad de medir con precisión el impacto real de las normas vigentes. Finalmente, el estudio se concentra en el nivel federal, por lo que no aborda posibles variaciones en las entidades federativas o en los municipios.

Aun con estas limitaciones, los hallazgos permiten identificar vacíos regulatorios críticos y formular propuestas para fortalecer el marco institucional de integridad pública, particularmente mediante reformas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el fortalecimiento de las capacidades preventivas de los Órganos Internos de Control.

Marco teórico

La corrupción es un tema recurrente tanto en el ámbito público como en el privado y puede analizarse desde diversos enfoques. En este trabajo analizaremos la corrupción bajo la óptica

de la relación entre las estructuras administrativas públicas y las organizaciones privadas, que buscan perpetuar sus intereses por encima del interés público, que puede ser de carácter local o transnacional. De acuerdo con Hajnal et al. (2025), México se enmarca en un tipo de corrupción denominado “captura parcial del Estado”: “estas democracias cuentan con gobiernos poderosos, pero carecen de control social sobre la corrupción, lo que permite que las élites empresariales o políticas se apoderen de algunos (pero no todos) ámbitos del Estado e implementen políticas que les favorecen” (p. 13). En esta práctica se encuentran las personas que desempeñan funciones directivas y transitan del sector público al privado y viceversa, haciendo uso indebido de información, ejerciendo influencia sobre personas e incidiendo en procesos legislativos para favorecer a sectores o personas en particular.

El fenómeno por el cual se produce un movimiento sin obstáculos de altos cargos entre los sectores público y privado genera tres tipos de flujos de puertas giratorias: 1) público-privado exmiembros de un ministerio, administración o legislatura relevante ocupan actualmente un puesto ejecutivo en una empresa regulada; 2) privado-público ejecutivos de una empresa regulada actualmente son miembros de un ministerio, administración o legislatura relevante; 3).privado-público-privado” (Brezis y Cariolle, 2014, p. 3).

El que las personas que ocupan altos cargos en la administración pública pasen a posiciones influyentes en el sector privado, y viceversa, puede llegar a ser positivo debido a que:

El cabildeo beneficia a la industria y al sector público, ya que permite la formulación de políticas informadas, sin embargo, representa riesgos para el tejido democrático de la sociedad, ya que puede socavar la integridad de los responsables de la toma de decisiones y generar favoritismo si no se regula adecuadamente (Kotanidis, 2014).

Las puertas giratorias pueden dar origen a conflictos de intereses, “particularmente en el caso de los titulares de cargos públicos que se trasladan a organizaciones privadas en sectores de los que antes eran responsables, o cabilderos que asumen posiciones en organizaciones en las que anteriormente gestionaban intereses” (OCDE, 2024, p.45).

El análisis de las puertas giratorias puede abordarse desde una concepción amplia de la corrupción que identifica tres elementos fundamentales: “la existencia de un cargo o función pública, un abuso de dicha posición y la obtención de un beneficio privado” (Dobson et al., 2025, p. 4). Esta definición resulta particularmente pertinente, ya que permite trascender una visión reducida de la corrupción limitada a conductas tipificadas penalmente e incorpora prácticas que, aun siendo legales, vulneran principios éticos y de integridad pública.

1) Cargo Público. - La Constitución mexicana establece que

Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones (Art. 108).

El mismo artículo también refiere como servidores públicos a los titulares del poder ejecutivo de las entidades federativas, a los diputados locales, a los miembros de los poderes judiciales, así como a los integrantes de los ayuntamientos y de los órganos autónomos de los estados.

El concepto de “servidor público”, recogido en la Carta Magna, no se limita a los cargos de elección popular, sino que abarca a todas las personas que desempeñan funciones dentro de la estructura gubernamental, desde los más altos niveles de decisión hasta los puestos técnicos y operativos. Esta extensión implica que la responsabilidad ética y el deber de salvaguardar el interés público recaen sobre un amplio universo de actores, lo que tiende a una mayor repercusión en quienes toman decisiones que impactan significativamente en la formulación y ejecución de políticas públicas.

2) Abuso. - En los sistemas democráticos, las personas servidoras públicas están obligadas a actuar conforme al interés general y a rendir cuentas. Esto implica que “quienes administran recursos públicos deben informar, justificar y explicar, ante la autoridad y la ciudadanía, sus decisiones, funciones y el uso de los fondos asignados, así como los resultados obtenidos” (INFOEM, 2019, p. 10). En este contexto, el fenómeno de las puertas giratorias tensiona las expectativas que recaen sobre el servicio público, en la medida en que puede implicar el aprovechamiento de una posición de poder o de información privilegiada para obtener beneficios que exceden los que legítimamente corresponden a la prestación de servicios personales.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) configura el abuso de funciones cuando la persona servidora pública ejerce “atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, con el fin de generar un beneficio para sí o para terceros”. Esta figura se circunscribe, sin embargo,

a conductas realizadas durante el ejercicio del cargo público, por lo que no resulta aplicable, en sentido estricto, a quienes han dejado de desempeñar funciones públicas.

Bajo esta perspectiva, las puertas giratorias no implican necesariamente una transgresión formal del marco jurídico vigente. Es posible actuar conforme a la legalidad y, aun así, influir o haber influido en la toma de decisiones públicas de manera que, una vez concluido el encargo, se favorezcan intereses privados en detrimento del interés general. En consecuencia, los vacíos normativos en la regulación de las puertas giratorias facilitan conductas que, aunque no contravienen expresamente disposiciones legales, generan ventajas indebidas para determinados actores económicos o sociales, lo que afecta la equidad y erosiona la confianza en las instituciones públicas.

3) Beneficio. - Desde esta óptica, el abuso inherente a las puertas giratorias se manifiesta cuando una posición pública (presente o pasada) se utiliza como medio para obtener beneficios privados, ya sea mediante información privilegiada, redes de influencia o decisiones favorables a personas o sectores específicos. Este tipo de prácticas contraviene la esencia del servicio público, que debe “evitar que el interés particular prevalezca en la toma de decisiones y guiar a sus receptores hacia un comportamiento orientado a la búsqueda del bien común” (Villoria, 2024, p. 8).

El fenómeno de las puertas giratorias ha generado un debate creciente a nivel internacional, al considerarse una forma de corrupción estructural que compromete la integridad de las decisiones públicas. Aunque, como ya se mencionó, estas prácticas no siempre son ilegales, su potencial para distorsionar la imparcialidad del Estado y erosionar la confianza ciudadana justifica su análisis crítico y la necesidad de marcos regulatorios más estrictos.

¿Qué pasa con los políticos y las empresas privadas? Es la variación de un debate eterno: ¿Quién vigila al vigilante? ¿Cómo sabemos que nuestros políticos no se dejan llevar por relaciones personales para beneficiar a sus iguales en la empresa privada? (Montero, 2016, p. 16)

Una categoría de análisis vinculada a las puertas giratorias es el conflicto de intereses, que ocurre cuando un funcionario público tiene intereses personales que pueden influir en sus decisiones en detrimento del interés público. “Las perspectivas de empleo lucrativo en el sector privado pueden llevar a los reguladores a evitar antagonizar a las empresas que podrían contratarlos posteriormente. Esto puede equivaler a un intercambio intertemporal de compensación” (Wu, 2008).

Al conflicto de interés se le ha tipificado, distinguiendo entre:

Conflictos “reales”, los que efectivamente se producen en el presente o se han producido en el pasado, y “potenciales”, o “aparentes” susceptibles de convertirse en reales si llegan a darse las circunstancias de hecho. Igualmente, los conflictos de intereses pueden ser “ciertos” o “percibidos” como tales por la opinión pública, aunque no tengan existencia real (OCDE , 2004, p. 5).

Esta tipología resulta útil en cuanto permite prevenir, identificar y actuar oportunamente para evitar que el conflicto de intereses impacte en la calidad de vida de la población, al generar corrupción y comprometer la integridad de las dependencias y entidades públicas.

La respuesta ante un conflicto de interés debe ser los valores éticos de la persona, que es o fue servidora pública, así como la moral pública; sin embargo, es posible que esta no aplique en todos los casos, por lo que se deben implementar otras acciones que eviten y sancionen actos que privilegien los intereses particulares sobre los colectivos.

En el año 2003, se firma la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), en su artículo 8 se establece la obligación de cada Estado parte de:

Establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos (ONU, 2004, p. 12).

Las puertas giratorias pueden dar lugar a un círculo vicioso en el que los intereses privados tienen más influencia en las decisiones públicas, lo que debilita la confianza ciudadana y aumenta el riesgo de prácticas corruptas. En este sentido, representan un problema clave para la estabilidad de las instituciones democráticas, ya que reflejan la interrelación de intereses entre el poder político y las grandes corporaciones e incluso los intereses de otros Estados. “La elección de cargos centrales en los gabinetes de gobierno e instancias de asesoramiento es también uno de los mecanismos más comunes y con mayor capacidad para introducir intereses particulares en las políticas públicas e intentar su captura” (Cortés e Itríago, 2018, p. 65).

¿Qué ventajas conlleva la contratación de un exfuncionario público por una organización privada?

Se trata de personas que conocen bien los departamentos ministeriales u organismos reguladores o supervisores “por dentro”, que tienen los contactos adecuados (muy especialmente, con personas del mismo cuerpo funcional, algo nada despreciable en una Administración fuertemente corporativa) y, por último (aunque no menos importante), que suelen ser buenos profesionales, expertos en estas materias. (Álvarez et al. 2017, p. 161)

“Disponer de una red de relaciones personales que coadyuvan a que sea más permeable el acceso a los decisores” (Castillero et al. 2023, p. 205). Es una práctica indebida de algunas corporaciones y grupos de interés que genera ventajas frente a otras empresas y puede atentar contra los procesos deliberativos de asignación de recursos públicos, diseño de políticas públicas y establecimiento de legislación y normatividad, en detrimento del interés general. “Las puertas giratorias de la política se encauzan también, en la etapa liberal, hacía que los consejos de administración de empresas tengan lazos innegables con los poderes públicos del momento” (Jiménez, 2023, p. 65)

Las actuales condiciones geopolíticas han dado origen a la denominada corrupción clásica en la que “el sector privado recurre al soborno y otros métodos y la corrupción estratégica en la que los Estados ... optan por estrategias para influir en políticas públicas al margen del proceso legal de las relaciones diplomáticas y los acuerdos entre Estados”(Dolan, 2024). En ambos casos, el servidor público es vulnerable a incentivos extralegales, ya sea mediante sobornos directos o a través de mecanismos más sutiles como las llamadas puertas giratorias, en las que se le ofrece un cargo lucrativo en el futuro a cambio de decisiones favorables en el presente.

A medida que el mundo enfrenta desafíos económicos y políticos, el tema de las puertas giratorias cobra relevancia tanto en países desarrollados como en emergentes. México no es la excepción; las puertas giratorias también afectan las relaciones entre políticos y élites empresariales, a pesar de las regulaciones, tanto de carácter legal como normativo, y de la creación de códigos de conducta para las personas servidoras públicas.

Metodología

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo, de carácter documental y analítico, orientado al estudio del marco normativo y de las acciones institucionales implementadas para regular el fenómeno de las puertas giratorias en la administración pública federal de México. Este enfoque resulta adecuado para examinar un problema que se manifiesta principalmente a través del diseño jurídico-institucional y de las capacidades formales del Estado para prevenir conflictos de interés y riesgos de corrupción.

El análisis se circunscribe al periodo comprendido entre 2019 y 2025, con el propósito de evaluar las medidas adoptadas en los últimos siete años en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción y de las reformas en materia de responsabilidades administrativas. La selección temporal responde a la necesidad de valorar la evolución reciente del marco normativo y de los mecanismos institucionales vigentes.

Las fuentes de información utilizadas incluyen normas jurídicas nacionales, particularmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y sus disposiciones reglamentarias vinculadas; así como literatura académica especializada, tanto nacional como internacional, relativa a la corrupción, los conflictos de interés y la regulación de las puertas giratorias. Asimismo, se incorporaron documentos y marcos normativos comparados de países que han desarrollado mecanismos específicos para la regulación de la movilidad público-privada, con fines ilustrativos y analíticos.

El procedimiento metodológico se estructuró en tres etapas. En primer lugar, se realizó una revisión sistemática de fuentes documentales, con el fin de identificar las disposiciones normativas y las acciones institucionales existentes en México para regular las puertas giratorias. En segundo término, se llevó a cabo un análisis crítico del marco jurídico, orientado a detectar vacíos normativos, debilidades institucionales y limitaciones en los mecanismos de prevención, detección y sanción de conflictos de interés. Finalmente, se desarrolló un ejercicio de análisis comparativo, centrado en experiencias seleccionadas, con el objetivo de identificar buenas prácticas susceptibles de adaptación al contexto mexicano.

El análisis se apoyó en criterios de integridad pública, interés general, prevención de conflictos de interés y responsabilidad institucional, lo que permitió evaluar no solo la existencia formal de las normas, sino también su capacidad para operar como instrumentos efectivos de control. A partir de estos criterios, se formularon propuestas de mejora normativa orientadas a fortalecer el carácter preventivo del marco regulatorio, en particular mediante la atribución de

facultades *ex ante* a los Órganos Internos de Control, el establecimiento de registros públicos y la definición de periodos de enfriamiento diferenciados.

Finalmente, es importante señalar que el estudio presenta limitaciones inherentes a su diseño metodológico. Al tratarse de un análisis documental y normativo, no incorpora datos empíricos ni estudios de caso que permitan medir el impacto real de las puertas giratorias en decisiones administrativas específicas. Asimismo, la limitada disponibilidad de información pública y la ausencia de bases de datos oficiales sistematizadas restringen el alcance del análisis. No obstante, el enfoque adoptado resulta pertinente para cumplir con el objetivo del estudio, al ofrecer una evaluación estructural del marco regulatorio vigente y aportar insumos normativos para el diseño de políticas públicas orientadas a la prevención de la corrupción.

Análisis de resultados

El movimiento de personas con cargos de responsabilidad entre los sectores público y privado en sí mismo no es negativo e incluso puede ser un mecanismo para crear valor agregado en la contratación de personal; sin embargo, puede derivar en conflictos de interés significativos. Por lo establecido en la legislación de varias jurisdicciones, se denomina “período de enfriamiento”, que es el período durante el cual a funcionarios públicos se les prohíbe participar en actividades de cabildeo/lobby y empleo que podrían constituir un conflicto de intereses”. (OCDE, 2020, p. 152). Al respecto, Blanes et al. (2013) señalan que “por la naturaleza perecedera de los conocimientos y relaciones de los servidores públicos, los periodos de enfriamiento pueden ser muy útiles para “reducir significativamente el atractivo de una carrera en el sector privado”.

El movimiento bidireccional entre el sector público y el privado puede generar conflictos de interés que deriven en prácticas corruptas.

Existe un riesgo muy concreto de que ministros u otros funcionarios públicos otorguen ventajas injustas o indebidas a un sector, una industria o una compañía determinados, a cambio de obtener contratos o empleos lucrativos después de abandonar la administración pública. La utilización de información privilegiada conseguida a través de un empleo en el gobierno, incluidos los contactos personales y profesionales, puede ser puesta en servicio de la industria o una empresa concreta de cara negociaciones políticas, contrataciones públicas y otras interacciones con entidades del sector público (Transparency International, 2010, p. 3).

Las puertas giratorias pueden ir en contra del interés público y menoscabar la confianza de los ciudadanos en la administración pública al implementar políticas públicas que respondan a las necesidades o problemas de un solo particular, de un grupo o de un sector económico, en detrimento del bienestar de las mayorías. En algunos casos la ventaja de quienes practican las puertas giratorias se fundamenta en “contactos políticos, el conocimiento del funcionamiento de la administración o de los organismos reguladores no tanto en la experiencia profesional previa relacionada con el sector y la empresa a la que se incorporan” (Nuez, 2020, p. 152) lo que acrecienta las brechas de oportunidades de contratación pública de aquellos que no participan en estos esquemas, al mismo tiempo que generan la sensación de injusticia.

La situación de conflicto de interés excede la dimensión pecuniaria, ya que se produce ante la existencia de cualquier tipo de interés que influya de manera indebida en el ejercicio del cargo por parte del funcionario público y que permita torcer la decisión pública en favor de un interés particular (Castellani, 2018, p. 52).

Otro enfoque se relaciona con el sector privado, al existir la posibilidad de dañar a los particulares mediante puertas giratorias, al revelar sus patentes, modelos de comercialización o cualquier activo intangible que les otorga ventajas competitivas.

El fenómeno de la puerta giratoria en materia de propiedad intelectual puede ir en detrimento, no solo del secreto empresarial, sino que además puede ocasionar la pérdida de confianza de las sociedades mercantiles en la institucionalidad de los registros de propiedad industrial, registros sanitarios y cualquier otro que represente la divulgación en todo o en parte de información privilegiada que pueda desencadenar la revelación de secretos empresariales y conlleve a una competencia desleal (Ferrer y Vivas, 2021, p. 172).

“Identificar los efectos de las puertas giratorias es un desafío porque la mayoría de los entornos no proporcionan contrafacticos observables” (Cornaggia et al., 2016, p.1). Aunque el fenómeno es innegable, su estudio resulta complejo debido al acceso limitado a la información, pues en él confluyen lo público y lo privado, así como derechos como la privacidad y la protección de datos, lo que restringe la evidencia para un análisis riguroso.

En México, es común encontrar ejemplos de transferencia del sector privado al público y viceversa. Algunos casos destacados que han recibido atención mediática incluyen a José Antonio Meade Kuribreña, quien ocupó cargos como secretario de Hacienda, Relaciones Exteriores y Desarrollo Social entre 2011 y 2017, y en 2019 comenzó a trabajar como miembro

del Consejo de Administración de HSBC Holdings. Otro ejemplo es Georgina Kessel Martínez, quien fue secretaria de Energía de 2006 a 2011 y en 2013 fue nombrada consejera independiente de Iberdrola. En ambos casos, el regulador se convirtió en parte del sector privado supervisado.

Los casos más recientes son el de Alfonso Romo Garza, empresario tabacalero, de biotecnología y producción de semillas, y propietario de la casa de bolsa Vector, quien pasó a integrarse al gobierno como Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República, de 2018 a 2020. A su salida del gobierno, continuó con su actividad empresarial. Julio Scherer Ibarra, fundador de un despacho de abogados en el que brindaba asesorías jurídicas, pasó a fungir como consejero jurídico del Ejecutivo Federal de 2018 a 2021.

Tanto en países desarrollados, como Estados Unidos y Europa occidental, así como en emergentes, se ha recurrido a la legislación para regular los contactos personales para evitar que se conviertan en conflictos de interés, que fomenten la corrupción, distorsionen la libre competencia y afecten el desempeño del sector público. La regulación de las puertas giratorias es fundamental para prevenir prácticas corruptas. Organismos como la OCDE y Transparencia Internacional han recomendado medidas para mitigar sus efectos negativos sobre la acción estatal y la democracia.

Una cuestión que debe considerarse es la temporalidad en la regulación del conflicto de interés.

Ya que la inexistencia de limitaciones previas al empleo público y posteriores a su finalización genera dos riesgos. Por un lado, la captura de los cargos públicos por intereses privados si no existen regulaciones pre-empleo. Por otro lado, si no existen regulaciones post-empleo, se corre el riesgo de que los funcionarios utilicen su cargo como trampolín para obtener futuros empleos (De Michele y Dassen, 2018, p. 11)

Las acciones gubernamentales y de la propia sociedad organizada deben estar encaminadas a preservar una administración pública que responda a los desafíos de las naciones y se aleje de prácticas que privilegien los intereses de las élites dominantes, por lo que “una política eficaz de gestión de conflictos de intereses es, ante todo, un ente de razón propio de una sociedad madura, democráticamente avanzada” (OCDE, 2004, p. 5). Una regulación clara, estricta y ejecutable del fenómeno de las puertas giratorias resulta fundamental para fortalecer la ética pública, garantizar la neutralidad en la toma de decisiones y avanzar en el combate estructural a la corrupción.

El Estado mexicano tiene que aprovechar las experiencias internacionales, así como las mejores prácticas, para regular de manera eficiente los riesgos derivados de los conflictos de interés asociados a las denominadas puertas giratorias. En este contexto, el propósito del cuadro comparativo es identificar similitudes, diferencias y tendencias regulatorias que permitan extraer lecciones relevantes para el diseño, fortalecimiento del marco normativo mexicano.

En la Tabla 1 se presentan los principales mecanismos de combate a las puertas giratorias en Francia, Estados Unidos, el Reino Unido y España. La selección de estos países se fundamenta, en primer lugar, en que son democracias consolidadas con sistemas jurídicos comparables y una trayectoria significativa en la regulación de la ética pública y de los conflictos de interés. En segundo lugar, estos países han enfrentado explícitamente el fenómeno de las puertas giratorias y han desarrollado instrumentos normativos específicos para su prevención y control. Finalmente, se incluyeron países pertenecientes tanto a tradiciones jurídicas de *civil law* como de *common law*, lo que permite enriquecer el análisis comparado y ampliar el espectro de soluciones regulatorias examinadas.

Tabla 1

Regulación de las Puertas Giratorias en Francia, Reino Unido, Estados Unidos y España

País	Ley que regula	Instancia	Qué regula la Ley	Mecanismos contra efectos negativos de las puertas giratorias
Francia	Ley n.º 2013-907 de 11 de octubre de 2013 relativa a la transparencia en la vida pública	Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública. (Haute Autorité pour la transparence del vie publique, HATVP)	Obligación de declarar intereses y patrimonio para ciertos altos funcionarios, ministros y parlamentarios.	La evaluación obligatoria previa (pantouflage / rétro-pantouflage) requiere que todo alto funcionario o servidor público que quiera incorporarse a una empresa privada informe a la HATVP si su nuevo empleo podría crear un conflicto de intereses. La autoridad puede conceder, poner condiciones o denegar la autorización.

País	Ley que regula	Instancia	Qué regula la Ley	Mecanismos contra efectos negativos de las puertas giratorias
Reino Unido	No existe legislación vinculante, pero hay directrices de conducta.	Advisory Committee on Business Appointments (ACOPA) con funciones solo consultivas e independiente del gobierno.	No existe ley específica, pero hay códigos de conducta que regulan el comportamiento posempleo.	Los ministros y asesores especiales deben solicitar autorización a ACOBA antes de incorporarse al sector privado durante los primeros dos años tras dejar el cargo. Existe una prohibición general de dos años para hacer lobby ante el gobierno por parte de ex servidores públicos.
Estados Unidos	Existen leyes federales y estatales que establecen disposiciones, tales como 18 U.S.C. § 207 – Post-Employment Restrictions for Federal Employees; Lobbying Disclosure Act (1995) y Honest Leadership and Open Government Act	Office of Government Ethics (OGE) y U.S. Department of Justice (DOJ)	Establecen requisitos de divulgación financiera y restricciones posempleo para funcionarios federales	Obligan a que los representantes de intereses privados se registren y reporten sus actividades. Establecen periodos de enfriamiento para ciertos funcionarios del Congreso y del Ejecutivo antes de que puedan trabajar como representantes de intereses privados.
España	Ley 3 de 30 de marzo de 2015, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado Ley 5 de 10 de abril de 2006, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y altos cargos	Oficina de Conflicto de Intereses (OCI).	La primera regula el ejercicio de los altos cargos de la Administración General del Estado, mientras que la segunda aborda los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y altos cargos.	La Ley 3/2015 establece un periodo de dos años de enfriamiento para exministros, secretarios de estado, altos asesores y cargos públicos antes de que puedan ingresar al sector privado. Por otro lado, la Ley 5/2006 prohíbe intervenir en asuntos relacionados con empresas con las que se tuvo relación hasta dos años antes de asumir un cargo público.

Fuente: elaboración propia, basada en la Ley n° 2013-907 de Francia; ACOBA del Reino Unido; J. Maskel de EE. UU. y las Leyes 5/2006 y 3/2015 de España.

Lo antes plasmado permite identificar marcos legales y acciones emprendidas a efecto de combatir las puertas giratorias, que consideramos pueden ser valiosas, en la construcción de medios eficaces en su contra en México. Sin embargo, es preciso mencionar que, a partir

de la experiencia de estas naciones, se puede concluir que la mera existencia de normas no garantiza su eficacia, especialmente cuando se carece de órganos con poder de sanción, los mecanismos son únicamente consultivos o se realizan interpretaciones no estrictas de la ley, o existen excepciones no justificadas.

Las experiencias de Francia y España muestran la importancia de contar con una instancia especializada en conflictos de interés, dotada de facultades claras de supervisión, autorización y, en su caso, sanción. El caso francés evidencia que las evaluaciones previas obligatorias son más eficaces que los esquemas basados exclusivamente en la declaración de intereses o en prohibiciones genéricas. En contraste, el modelo británico, al carecer de una ley vinculante y basarse en recomendaciones, presenta limitaciones en términos de exigibilidad y de cumplimiento efectivo.

Estados Unidos y España muestran que los periodos de enfriamiento son un instrumento central para mitigar el riesgo de captura regulatoria y de uso indebido de información privilegiada. No obstante, ambos sistemas también evidencian que dichos periodos deben diseñarse de manera diferenciada según el nivel jerárquico, el tipo de función desempeñada y el sector regulado.

El modelo estadounidense destaca por la articulación entre las restricciones posempleo y la regulación del *lobby*, mediante obligaciones de registro, divulgación de actividades y sanciones penales y administrativas. Esta combinación permite dar seguimiento al comportamiento de exfuncionarios una vez que actúan como representantes de intereses privados.

En las siguientes líneas se analiza la legislación vigente para el combate a las puertas giratorias en México. La llegada al poder del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) no modificó el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), posiblemente debido a la estructura institucional establecida en la reforma constitucional de 2015, que dejó su operación en manos de diversas instancias autónomas y de distintos niveles de gobierno. No obstante, algunos sectores de la sociedad civil y expertos en transparencia han señalado la necesidad de fortalecer su implementación y de mejorar la coordinación entre los órganos encargados de prevenir y sancionar la corrupción. El SNA coordina a las autoridades de los distintos niveles de gobierno en la prevención, detección y sanción de actos de corrupción; sin embargo, no ha abordado específicamente el fenómeno de las puertas giratorias.

Una de las acciones de combate a la corrupción emprendidas por los legisladores de MORENA fue la promulgación de la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR), publicada en

el Diario Oficial de la Federación (DOF) en noviembre de 2019, la cual tiene por objeto regular y normar el ejercicio del gasto público federal. En ella se abordan explícitamente el conflicto de intereses y el fenómeno de las puertas giratorias. El texto aprobado establece en su artículo 24 que las personas que aspiren a ser servidores públicos “se verán obligadas a separarse legalmente de los activos e intereses económicos particulares que estén relacionados con la materia o afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades públicas, y que signifiquen un conflicto de interés” (Congreso de la Unión, 2019). Lo anterior se hace con el propósito de restringir la posibilidad de participar en actos que afecten el interés público.

El siguiente párrafo del referido artículo establecía que:

Los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años.

El párrafo fue invalidado por una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) publicada en el DOF el 2 de septiembre de 2020, por considerarse contrario a la Constitución. Los argumentos se centran en apreciar a la medida como desproporcionada y en que no se tuvo

En consideración para valorar el alcance de esa restricción los efectos nocivos que podría ocasionar la revelación de esa información en ámbitos privados, ni el tiempo durante el cual podría resultar útil para las empresas interesadas, ni las restricciones admitidas por la Constitución para casos análogos, que no superan en ningún caso los cuatro años (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022).

Lo anterior evidencia que legislar en materia de puertas giratorias implica un análisis profundo en el que se preserven los derechos de las personas para el ejercicio libre de su profesión, al mismo tiempo que se salvaguarden los intereses públicos, pues es preciso evitar que las puertas giratorias generen conflictos de interés que tengan efectos negativos en el acceso a los servicios públicos de calidad y en mejores estados de bienestar para la población.

En las siguientes líneas se analizan disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de México (LGRA) que contribuyen a combatir las puertas giratorias. Su

aplicación es para toda la república y para todos los poderes, así como para organismos autónomos, lo cual se considera un avance en el establecimiento de mecanismos homologados para combatir la corrupción.

a) La LGRA fue adicionada en 2019 con la fracción XI del artículo 7, que establece la obligación de las personas servidoras públicas de separarse legalmente de intereses económicos que puedan comprometer el ejercicio imparcial de sus funciones, tanto antes del ingreso como durante el año posterior a su egreso del cargo. Esta disposición representa un avance al reconocer legalmente el conflicto de interés pre y posempleo; sin embargo, carece de mecanismos operativos de verificación o de seguimiento sistemático, lo cual limita su eficacia preventiva.

La atribución de sancionar estos incumplimientos recae en los Órganos Internos de Control (OIC) y en los Tribunales de Justicia Administrativa. No obstante, la LGRA no contempla evaluaciones *ex ante* ni procedimientos formales para constatar el cumplimiento de la separación de intereses, salvo la exigencia documental, lo que dificulta su implementación efectiva.

En contraste, la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública en Francia realiza una revisión previa obligatoria en los casos de movilidad público-privada, a fin de determinar si existen riesgos de captura o de aprovechamiento de información privilegiada. Esta figura institucional permite prevenir conflictos antes de que se materialicen, mediante decisiones vinculantes y con autonomía técnica. La ausencia de una figura similar en México evidencia un vacío normativo que debe abordarse mediante la creación de mecanismos preventivos más robustos, como los propuestos en este estudio.

b) La LGRA establece la obligación de que las personas servidoras públicas presenten una declaración de intereses, junto con la de situación patrimonial, la cual se presenta dentro de los 60 días posteriores al ingreso o reingreso al sector público; en el mes de mayo de cada año, por las modificaciones surgidas, y al concluir el encargo, en un plazo de 60 días posteriores. Se presenta ante los Órganos Internos de Control. La omisión de su presentación, sin justificación, origina el requerimiento de esta y la destitución si no se presenta dentro de un plazo de 30 días naturales posteriores al requerimiento. Esto es un elemento que permite dar seguimiento a la actuación del servidor público y, en su caso, formular una investigación por actuación bajo conflicto de intereses.

El formato de la declaración de intereses se publicó en el DOF y entró en vigor en 2019; fue elaborado por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Permite identificar la participación en empresas, asociaciones o sociedades civiles, como las decisiones tomadas en estas, si se ha sido beneficiario de apoyos públicos, si se es representante de un tercero, principales clientes, beneficios recibidos del sector privado y participación en fideicomisos. Además, se establecen requerimientos de información diferenciados según el nivel jerárquico de la persona servidora pública.

El conflicto de intereses no se limita a la persona servidora pública; se extiende a la pareja y a los dependientes económicos, por lo que los formatos contemplan su inclusión. Sin embargo, se considera necesario establecer mecanismos institucionales de seguimiento que permitan detectar y prevenir los riesgos reales o potenciales de conflictos de interés, ya que, en la mayoría de los casos, se convierten en un mero formalismo.

c) En enero de 2025, se publicaron reformas a la LGRA, aplicables tanto a los servidores públicos como a los particulares, en su faceta de proveedores del Estado mexicano, relacionadas con el conflicto de intereses. La primera se vincula con la operación de Códigos de Ética de los servidores públicos, al señalar en el artículo 16 que:

Las Personas Servidoras Públicas deberán observar el código de ética y el de conducta según corresponda, que al efecto sea emitido por las Secretarías o los Órganos Internos de Control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.

Adicionalmente, la segunda apela a la actuación de los particulares al establecer en el artículo 21 que:

Las Secretarías podrán suscribir convenios de colaboración con las personas físicas o morales que participen en contrataciones públicas, así como con las cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio, con la finalidad de orientarlas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y un programa de integridad que les permita asegurar el desarrollo de una cultura de la ética, honestidad y buenas prácticas en su organización.

Los códigos de conducta son herramientas útiles para seguir, especialmente al pasar del sector privado al público o viceversa, ya que facilitan “disipar cualquier sospecha o duda sobre la pulcritud del proceso de decisiones, generando una actuación libre de suspicacias en cuanto al tráfico de influencias y favores, así como al uso de información privilegiada” (Aldeguez, 2017, p. 1). Es pertinente hacer “una llamada de atención para que las organizaciones revisen claramente sus áreas de riesgo y comprueben que los comportamientos socializadores de la corrupción o las prácticas no éticas están controlados y suficientemente combatidas” (Villoria, 2024, p.18), en sus códigos de conducta. Por lo tanto, se considera apropiado agregar directrices para la emisión del código de ética mencionado en el art. 16 de la LGRA, así como el concepto de la transición del sector público al privado y viceversa.

A pesar de que algunas disposiciones contenidas en la LGRA pueden contribuir a regular las puertas giratorias, se considera necesario establecer disposiciones específicas que contengan mecanismos claros y sistemáticos para supervisar la transición entre el sector público y el privado, y viceversa, como las que existen en los casos internacionales analizados. Por ello, se considera que el marco vigente resulta insuficiente para evitar conflictos de interés estructurales y garantizar la neutralidad de las decisiones públicas. Se propone:

1. Incluir un capítulo específico en la LGRA sobre puertas giratorias, que establezca definiciones, obligaciones, restricciones y sanciones claras para las personas servidoras públicas que cambien de sector.
2. Facultar expresamente a los Órganos Internos de Control (OIC) para realizar una evaluación previa de posibles conflictos de interés al momento de ingresar o egresar del servicio público. Esta evaluación deberá constatar, en su caso, la eliminación o la gestión adecuada de dichos conflictos.
3. Crear un registro público de movilidad entre sectores, en el que las personas servidoras públicas deberán informar a su OIC correspondiente sobre su incorporación a empresas privadas, detallando su cargo, la empresa y la relación con sus funciones públicas anteriores.
4. Establecer periodos obligatorios de enfriamiento para determinados cargos públicos, cuyos plazos dependerán del nivel jerárquico y del grado de influencia del cargo ocupado. Durante ese periodo, la persona no podrá trabajar en sectores directamente regulados o beneficiados por sus decisiones.

Estas medidas fortalecerían el marco legal actual al convertir principios preventivos en obligaciones concretas y verificables, cerrando espacios para la discrecionalidad y la simulación.

Otro mecanismo para enfrentar los efectos negativos de las puertas giratorias es la gestión de riesgos de corrupción, definida como “un modo de administración que busca reducir la probabilidad de un episodio de corrupción, disminuir sus impactos y, en consecuencia, favorecer el cumplimiento de la misión organizacional” (Biderbost et al., 2020, p. 221). Este mecanismo puede funcionar como una forma de prevenir el fenómeno de las puertas giratorias. En México, las instituciones públicas cuentan con los Comités de Control y Desempeño Institucional (COCODI), que pueden e incluso deben integrar matrices específicas para monitorear los riesgos asociados a dicho fenómeno, tales como el uso indebido de información confidencial o la influencia impropia en los procesos de toma de decisiones.

La regulación de las puertas giratorias pasa por un “aspecto público que se basa en principios como la independencia, la judicialización de los procedimientos y la transparencia y el interno de la regulación, que implica la autorregulación, el derecho indicativo y la informalidad” (Avril y Korkea-aho, 2025). Ambos son necesarios y complementarios.

Conclusiones

Si bien el fenómeno de las puertas giratorias puede generar beneficios, como el intercambio de conocimientos y capacidades entre los sectores público y privado, el análisis realizado confirma que, en ausencia de una regulación clara y exigible, dicha movilidad representa un riesgo significativo para la integridad pública. Sin mecanismos efectivos de prevención y control, las puertas giratorias pueden facilitar conflictos de interés, el uso indebido de información privilegiada y la captura de decisiones públicas por intereses privados, con efectos negativos sobre la confianza ciudadana y el interés general.

A partir de un análisis documental del marco normativo y de las acciones institucionales implementadas en la administración pública federal mexicana durante los últimos siete años, este estudio identifica vacíos regulatorios y debilidades en la implementación del sistema anticorrupción que limitan la capacidad preventiva del Estado frente a este fenómeno. En este sentido, el artículo contribuye a cubrir una carencia en la literatura nacional, al ofrecer una evaluación sistemática del diseño institucional vigente y de sus insuficiencias, desde una concepción amplia de la corrupción que trasciende la ilegalidad formal y enfatiza los principios de integridad, ética pública y responsabilidad institucional.

La experiencia comparada demuestra que es posible conciliar la movilidad laboral con la protección del interés público cuando existen mecanismos efectivos de regulación y supervisión. Modelos como el del Reino Unido, con periodos obligatorios de enfriamiento, o el de Francia, donde una autoridad independiente evalúa *ex ante* los riesgos de conflicto de intereses, evidencian la importancia de contar con instrumentos preventivos vinculantes y con capacidad real de ejecución.

Con base en estos hallazgos, el artículo sostiene la necesidad de avanzar hacia una reforma integral de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que incorpore atribuciones *ex ante* a los Órganos Internos de Control para identificar y gestionar conflictos de interés, establezca un registro público obligatorio del tránsito de exservidores públicos al sector privado, defina periodos de enfriamiento diferenciados según el nivel jerárquico y fortalezca los mecanismos de vigilancia y sanción. La efectividad de estas medidas dependerá no solo de su reconocimiento normativo, sino también de su aplicación rigurosa, del seguimiento institucional continuo y de una voluntad política genuina para garantizar su cumplimiento.

Finalmente, este estudio presenta limitaciones propias de su enfoque normativo y documental, al no incorporar evidencia empírica ni estudios de caso que permitan medir el impacto concreto de las puertas giratorias en la toma de decisiones públicas. Asimismo, la comparación internacional se limita a un número reducido de países. Estas limitaciones abren líneas de investigación futura orientadas a análisis empíricos, estudios sectoriales y evaluaciones de la efectividad real de los mecanismos de control, que permitan profundizar en el diseño de políticas públicas más eficaces para la prevención de la corrupción asociada a las puertas giratorias.

Referencias

- Ackerman, S. R. (2006). Introduction and overview. En S. R. Ackerman (Ed.), *International handbook on the economics of corruption*. Edward Elgar Publishing.
- Aldeguer, B. (2017). Ética y cabildeo: registros públicos y códigos de conducta. *Revista de Administración Pública*, 52(3), 125–136. <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap144.pdf>
- Álvarez, S., Royo, M., Cuena, M., de la Nuez, E., Sánchez, F., Gomá, I., Gomá, F., Rodríguez, F., y Tena, R. (2017). *Contra el capitalismo clientelar*. Ediciones Península.
- Assemblée nationale et le Sénat. (2013). *Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique*. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028056315>

- Avril, L., y Korkea-aho, E. (2025). Administration as usual? Revolving doors and the quiet regulation of political ethics. *Journal of European Public Policy*, 32(10), 2463–2490. <https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2410922>
- Biderbost, P., Boscán, G., y Rochin, N. (2020). Gestión de riesgos de corrupción en el sector público ante la administración de desastres. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 76, 215–236. <https://revista.clad.org/ryd/article/view/204/407>
- Biderbost, P., Boscán, G., y Rochin, N. (2024). Corrupción estatal y género: efectos diferenciados en el contexto latinoamericano. *CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 140. <https://doi.org/10.35305/cc.140.226>
- Blanes i Vidal, J., Draca, M., y Fons-Rosen, C. (2013). Revolving door lobbyists. *American Economic Review*, 103(7), 3731–3748.
- Brezis, E., y Cariolle, J. (2014). *The revolving door indicator: Estimating the distortionary power of the revolving door*. <https://www.u4.no/publications/the-revolving-door-indicator-estimating-the-distortionary-power-of-the-revolving-door>
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias. *Nueva Sociedad*, 276, 48–61. <https://www.nuso.org/articulo/lobbies-y-puertas-giratorias/>
- Castellano, J. (2017). *Estudios sobre las puertas giratorias en la Oficina General del Estado y papel de la Oficina de Conflictos*. Fundación Hay Derecho. https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2017/04/Estudio-sobre-Puertas-Giratorias_Vconsolidada-2.pdf
- Castillero, E., Moreno, A., y Castillo, A. (2023). Transparencia y gobierno: puertas giratorias en España. *Revista Española de la Transparencia*, 201–229. <https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/295/378>
- Congreso de la Unión. (2016). *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Diario Oficial de la Federación. <https://www.gob.mx/indesol/documentos/ley-general-de-responsabilidades-administrativas-marco-normativo>
- Congreso de la Unión. (2019). *Ley Federal de Austeridad Republicana*. Diario Oficial de la Federación. <https://www.gob.mx/indesol/documentos/77154>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2025). <https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cornaggia, J., Cornaggia, K., y Xia, H. (2015). Revolving doors on Wall Street. *Journal of Financial Economics*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2150998>
- Cortes Generales. (2006). *Ley 5/2006 de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado*. Boletín



- Oficial del Estado. <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/04/10/5/con>
- Cortes Generales. (2015). *Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado*. Boletín Oficial del Estado. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3444
- Cortés, H., e Itriago, D. (2018). *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*. Oxfam Intermón.
- De Michele, R., y Dassen, N. (2018). *Conflicto de intereses: Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivo de prevención y control*. <https://doi.org/10.18235/0001362>
- Dobson Phillips, R., Dávid-Barrett, E., y Barrington, R. (2025). Defining corruption in context. *Perspectives on Politics*. <https://doi.org/10.1017/S153759272400286X>
- Dolan, C. (2024). El mito de la corrupción estratégica. <https://europeandemocracyhub.epd.eu/the-myth-of-strategic-corruption/>
- Ferrer, N., y Vivas, J. (2021). La puerta giratoria y su impacto en la protección del secreto empresarial. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, 20, 165–176. <https://cidep.online/ojs/index.php/redav/article/view/17/redav-20-05-pdf>
- Fung, A., y Thompson, D. (2024). Conflict of interest in government: Avoiding ethical and conceptual mistakes. *Governance*, 38(1). <https://doi.org/10.1111/gove.12870>
- Gründler, K., y Potrafke, N. (2019). Corruption and economic growth: New empirical evidence. *European Journal of Political Economy*. https://www.ifo.de/DocDL/wp-2019-309-gruendler-potrafke-corruption-growth_0.pdf
- Guerrero, O. (2019). *Principios de administración pública*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Hajnal, Á., Bartha, A., y Martin, J. P. (2025). Varieties of corruption? A typology of country-level corruption patterns using fuzzy-set ideal type analysis. *Political Studies Review*. <https://doi.org/10.1177/14789299251335227>
- INFOEM. (2019). *El ABC de la rendición de cuentas*. Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México. https://www.infoem.org.mx/doc/publicaciones/ABC_rendicionCuentas.pdf
- Jiménez Asensio, R. (2023). *Instituciones rotas: Separación de poderes, clientelismo y partidos en España*. Cometa.
- Kotanidis, S. (2014). *Rules on revolving doors in the EU: Post-mandate restrictions on members of EU institutions and parliamentarians in member states*. <https://epthinktank.eu/2024/04/29/rules-on-revolving-doors-in-the-eu-post-mandate-restrictions-on-members-of-eu-institutions-and-parliamentarians-in-member-states/>

- Montero, L. M. (2016). *El club de las puertas giratorias*. La Esfera de los Libros.
- Nuez, E. de la. (2020). Las carreras políticas y el tránsito entre lo público y lo privado. *Nueva Revista*, 151–163. https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/14507/NR%20173_NUEZ.pdf
- OCDE. (2004). *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público*. Ministerio de Administraciones Públicas.
- OCDE. (2020). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2020*. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>
- OECD. (2024). *Anti-corruption and integrity outlook 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/968587cd-en>
- ONU. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Srihadiastuti, R., y Ekananda, M. (2024). Corruption, public debt, political years, and economic growth in democratic developing countries. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 10(2), 197–210. <https://doi.org/10.32697/integritas.v10i2.1264>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). *Acción de inconstitucionalidad 139/2019*. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5663351&fecha=02/09/2022
- Tawiah, V. Z. (2024). Effect of corruption on green growth. *Environment, Development and Sustainability*, 26, 10429–10459. <https://doi.org/10.1007/s10668-023-03152-w>
- The Advisory Committee on Business Appointments. (2025). <https://www.gov.uk/government/organisations/advisory-committee-on-business-appointments>
- Transparency International. (2010). *Reglamentar el fenómeno de las puertas giratorias*. https://images.transparencycdn.org/images/TI-Working_Paper_Revolving_doors_5_November_2010_doc_Spanish.pdf
- Villoria, M. (2024). Conflictos de valores, límites cognitivos y malas prácticas organizativas como riesgos para la utilidad de los códigos éticos en la administración pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 36, 7–21. <https://doi.org/10.24965/gapp.11331>
- Wu, I. (2018). Who regulates phones, television, and the internet? What makes a communications regulator independent and why it matters. *Perspectives on Politics*. <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/abs/who-regulates-phones-television-and-the-internet-what-makes-a-communications-regulator-independent-and-why-it-matters/91BB-5165051FAB50412AF03B93C241E7>

Acerca de la autora

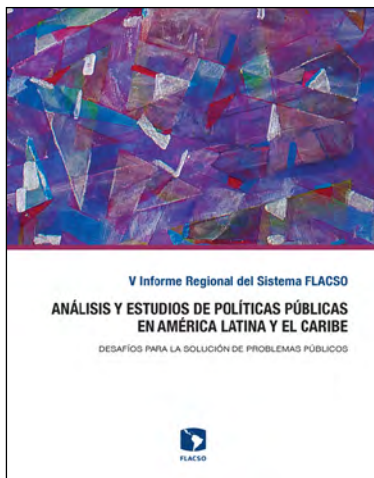
Alicia Eguía Casis

Destacada académica e investigadora mexicana, doctora en finanzas públicas por la Universidad Veracruzana. Su labor profesional se centra en la docencia y la investigación sobre el desarrollo de las MIPYMES, la sostenibilidad y los criterios ASG. Es autora de diversos libros y artículos científicos que analizan los estímulos fiscales y la previsión social. Además, contribuye al fortalecimiento de las ciencias administrativas como miembro de comités editoriales internacionales de revistas especializadas en contaduría.

Cómo citar este artículo:

Eguía Casis, A. (2026). Regular las puertas giratorias en México: un análisis crítico de las acciones institucionales recientes. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (94), 226-252. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n94.a493>





Reseña del libro

V Informe Regional del Sistema FLACSO: Análisis y estudios de políticas públicas en América Latina y el Caribe

De Gloria del Castillo Alemán y Jeraldine del
Cid Castro (coordinadoras)

Mauricio Dussauge

Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales, sede México
mauricio.dussauge@flacso.edu.mx
[https://orcid.
org/0000-0001-7630-1879](https://orcid.org/0000-0001-7630-1879)

Detrás de un título más bien sobrio, el *V Informe regional del Sistema FLACSO: Análisis y estudios de políticas públicas en América Latina y el Caribe*, coordinado por las profesoras Gloria del Castillo y Jeraldine del Cid, resulta, sin embargo, una valiosa e interesante aproximación al estado del campo de las políticas públicas en nuestra región. Si bien el libro se limita a los desarrollos académicos de la red de sedes nacionales que integran el sistema de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sus contenidos complementan y enriquecen ampliamente el conjunto de publicaciones recientes sobre cómo se investigan las políticas públicas en esta parte del mundo.

En línea con lo que debe ser un informe, el volumen coordinado por del Castillo y del Cid contiene una buena cantidad de datos; describe los programas y áreas de estudio específicos de cada sede de la FLACSO; detalla las actividades docentes; enlista numerosas publicaciones académicas y de divulgación y, en fin, describe las particularidades, los énfasis y las ventajas comparativas de las diversas unidades de la FLACSO. Más allá de los acentos en cada experiencia

nacional, el informe logra mostrar las importantes aportaciones del “sistema FLACSO” tanto en términos académicos como en el permanente compromiso de la comunidad “flacsiana” de “cambiar las sociedades para bien”, como lo dice en su “Presentación” la secretaria general, Rebecca Forattine Lemos Igreja. El *V Informe regional* resulta, pues, un buen testimonio del valor que las diversas FLACSOS han tenido y siguen teniendo para las ciencias sociales y las sociedades de nuestra región.

Las aportaciones del *V Informe regional* no se limitan a documentar las actividades y los productos del sistema FLACSO. Por el contrario, sus capítulos ofrecen una mirada útil sobre cómo se discute y se reconstruye la disciplina de las políticas públicas en cada país. En este sentido, las y los lectores encontrarán, como menciona en su introducción Gloria del Castillo (directora general de la FLACSO México), un “mosaico heterogéneo” de aproximaciones al análisis de los procesos decisionales y gubernamentales de nuestros países. Los acentos epistémicos y metodológicos de cada sede son, hasta cierto punto, un reflejo de cómo las políticas públicas han evolucionado de forma diferenciada, con intereses cognoscitivos y perspectivas particulares según la FLACSO que se revise. Esta diversidad de trayectorias y enfoques, muy bien resumida en el capítulo final de Jeraldine del Cid (profesora-investigadora de la FLACSO México), titulado “Trayectorias, desafíos y ventanas de oportunidad”.

El núcleo del *V Informe regional* está integrado por doce capítulos “nacionales”, por llamarles de alguna forma, escritos por las y los profesores de las diversas FLACSO, que ilustran las múltiples y muy ricas experiencias empíricas de la región y la manera en que cada sede ha tratado de, por un lado, adaptarse a los cambios políticos y sociales de su país y, por el otro, influir en la hechura de mejores políticas públicas, así como en la formación de funcionarias y funcionarios mejor preparados.

El capítulo sobre Cuba, escrito por María del Carmen Zabala, Danay Díaz, Ana Peñate, Ileana Núñez, Daliana Ramos, Yigién Salazar, Isys Pelier, Geydis Fundora y Reynaldo Jiménez, presenta las dificultades para buscar políticas sociales equitativas y justas en un entorno político-administrativo marcado por profundas desigualdades y restricciones económicas. Los avatares históricos y presentes de las políticas educativas, incluidos los retos de los países para ajustar programas y contenidos a un entorno cada vez más digitalizado, son el centro de atención del capítulo de Uruguay, escrito por Gabriela Salsamendi. Por su parte, el capítulo sobre Argentina, escrito por Miguel Alfredo, Luciano Andrenacci, Alejandro Casalis, Agustina Corica, Sebastián Fuentes, Agustina Gradin, Ana Miranda, Nancy Montes, Mariana Nobile, Daniel Pinkasz, Nery Rauch, Verónica Tobeña y Sandra Ziegler, muestra cómo estudiar las

políticas públicas desde diversas perspectivas puede contribuir a que los actores académicos y sociales enriquezcan las discusiones públicas e, incluso, incidan en la consolidación de la vida democrática.

La necesidad de adaptar las políticas públicas a complejos cambios constitucionales y retardadores entornos internacionales se describe bien en el capítulo sobre Ecuador, escrito por Margarita Manosalvas y María Victoria Cisneros. El capítulo sobre México, escrito por Danay Quintana, Jeraldine del Cid y Ulises Flores, describe de forma interesante cómo se entrelazan los procesos de democratización, la reforma del Estado y la consolidación de las políticas públicas como campo de estudio y de práctica profesional. Las transformaciones de los cuerpos burocráticos y la difícil construcción de capacidades estatales quedan bien ilustradas en el capítulo sobre Brasil, escrito por Júlia Diegues, Luana Forlini y Anny Medeiros.

En el capítulo sobre El Salvador, escrito por William Pleites, pueden leerse los vaivenes de las políticas económicas, desde las sociedades agroexportadoras hasta el neoliberalismo, pasando por la sustitución de importaciones y la “economía de guerra”. La manera en que la transición democrática y el surgimiento de nuevos modelos de gestión influyen en los procesos de diseño de políticas públicas se analiza con cuidado en el capítulo sobre Chile, escrito por Pablo Bravo y Eduardo Menz. El papel de los actores internacionales en el desarrollo de políticas públicas nacionales se discute con detenimiento en el capítulo sobre Costa Rica, escrito por Rolando Fernández. Complementado el capítulo de Uruguay ya mencionado, el capítulo sobre la República Dominicana, escrito por Alexandra Santelises y Francisco Leonardo, revisa detalladamente los desafíos que nuestros países enfrentan para construir políticas educativas eficientes y sostenidas en grupos de docentes bien preparados. El capítulo sobre Paraguay, escrito por Gustavo Setrini y Patricia Lima, pone sobre la mesa el concepto de “policrisis” y discute cómo este se relaciona con los legados autoritarios, las restricciones presupuestarias y las desigualdades sociales en la hechura y la implementación de políticas. Finalmente, el capítulo sobre Guatemala, escrito por Ana Silvia Monzón, plantea las dificultades para construir políticas públicas en entornos de posguerra, donde la corrupción está extendida y el Estado se encuentra cooptado por grupos de interés.

Si, por un lado, cada capítulo del libro apunta a cuestiones sociales, económicas, políticas o administrativas particulares, por otro, y desde una perspectiva más amplia, el conjunto de textos que integran el *V Informe regional* también ofrece una excelente oportunidad para comprender cómo interactúan los procesos de política pública con las estructuras institucionales de los países latinoamericanos y del Caribe. En el trasfondo de los análisis y los

recuentos de las muchas áreas de política pública incluidas, uno puede leer la historia de un grupo de Estados que han vivido entre los autoritarismos y las democracias incipientes, entre el estatismo y el neoliberalismo. Son Estados que no han sido capaces de construir las instituciones públicas ni los cuadros de servidores públicos necesarios para atender sus grandes problemas históricos (pobreza, desigualdad, educación de baja calidad, migración forzada, inseguridad, informalidad), pero tampoco parecieran tener respuestas contundentes para las circunstancias actuales (cambio climático, pandemias, riesgos internacionales) ni para los retos sociales del siglo XXI (diversidad sexual, situaciones de cuidado, etc.).

Desde una perspectiva disciplinar, el volumen permite observar algunos rasgos notables del campo de las políticas públicas en nuestra región. Por ejemplo, los capítulos muestran que existe un lenguaje común ya consolidado en toda la región. Quienes estudian los procesos de política pública conocen bien los conceptos y citan a los mismos autores "clásicos" internacionales (Lasswell, de León, Mény, Subirats, etc.). Las discusiones también reflejan la adopción de una amplia variedad de enfoques teóricos y aproximaciones metodológicas, en línea con lo que se observa en las conversaciones especializadas anglosajonas o europeas contemporáneas. Por otra parte, en algo que quizá sea aún más significativo, los capítulos dejan ver que las referencias a autoras y autores latinoamericanos son cada vez más frecuentes. Así, el libro coordinado por del Castillo y del Cid pareciera mostrar que los estudios de políticas públicas de la región no solo están al día en términos internacionales, sino que han empezado a generar conocimientos plenamente regionales.

Más allá de sus notables aportaciones, las y los lectores quizá echen de menos algunos elementos que podrían haber "redondeado" aún más el *V Informe regional*. Primero, una aproximación comparada más sistemática, que permitiera comprender mejor la importancia relativa de ciertos actores o instituciones en los procesos de política pública de la región, o dimensionar con mayor precisión el valor explicativo de ciertos conceptos o esquemas teóricos. Las doce historias son interesantes en sí mismas, pero tal vez pudieron construirse más puentes entre ellas para reforzar el enfoque regional del libro y brindar una visión más completa de las variaciones, similitudes y diferencias de nuestro subcontinente. Segundo, una reflexión más detallada sobre cómo los análisis y estudios realizados en las sedes nacionales de la FLACSO y, más ampliamente, en cada país, han contribuido o podrían incidir en las discusiones académicas internacionales.

En suma, el *V Informe regional del Sistema FLACSO: Análisis y estudios de políticas públicas en América Latina y el Caribe* coordinado por Gloria del Castillo y Jeraldine del Cid es

un excelente registro de, por una parte, la forma en que la disciplina de las Políticas Públicas se ido institucionalizando en el sistema FLACSO y, por la otra, de las muchas y muy variadas contribuciones que las FLACSO de cada país de la región al desarrollo académico en esta área de estudios, así como a la formación de profesionales del gobierno en materias tan importantes para la buena gobernanza de los Estados latinoamericanos y caribeños.

Acerca del autor

Mauricio Dussauge

Doctor en Ciencia Política por la London School of Economics and Political Science y profesor investigador y coordinador de investigación de la FLACSO México.

Cómo citar este trabajo:

Dussauge, M. (2022). [Reseña del libro *V Informe Regional del Sistema FLACSO: Análisis y estudios de políticas públicas en América Latina y el Caribe*, por G. del Castillo Alemán & J. del Cid Castro (Coords.)]. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (94), 253-257.

<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n94.a541>





Marcela Cifarelli

Universidad de Buenos Aires

<https://orcid.org/0009-0003-0039-3596>

Y sin embargo, ¡se mueve! Un manual para impulsar la administración pública. Reseña del manual:

90 conceptos fundamentales para la administración pública

De Alejandro Estévez

En un sector público que exige cada vez más innovación y efectividad, a menudo nos encontramos con un problema fundamental: hablamos idiomas diferentes. El conocimiento fragmentado, la falta de un vocabulario común y la dispersión de conceptos son barreras que impiden la acción coordinada y el cambio real. Por ello, el libro **90 conceptos fundamentales para la administración pública**, coordinado por Ph. D. Alejandro Estévez, a partir de su larga trayectoria en docencia, investigación y gestión pública, surge de una necesidad ampliamente identificada en la disciplina. Su valor no reside en la mera compilación, sino en su vocación didáctica y pedagógica: la obra logra que los conceptos clave de la gestión pública contemporánea sean accesibles y sistemáticos, creando un lenguaje común que sirve de punto de partida para el debate, la investigación y la práctica.

El libro es un manual de conceptos que, por su propósito didáctico, elige priorizar la simplificación conceptual sobre la complejidad de desentrañar el resultado de las luchas históricas que contiene cada definición y el largo proceso de debates, que, como lenguaje vivo, están aún abiertos y pendientes de consenso, con el fin de lograr la claridad pedagógica (Ko-

selleck, 2004). No es un defecto, sino una decisión deliberada del autor para que sea una herramienta accesible y práctica para los estudiantes, investigadores y *policymakers* (Bardach, 2012).

La elección de un formato de glosario extendido, lejos de ser una simple convención editorial, responde a una intención metodológica clara: proveer un marco conceptual a la vez riguroso y accesible (Sartori, 1970). Como se explica en el capítulo de Evert Vedung, la obra se alinea con la defensa de las *definiciones mínimas*, ya que, según él, “es el conjunto más reducido y razonable de propiedades que un término puede tener para calificar como portador de esa designación (nombre)” (Estévez, 2025, p. 3). Esta aspiración empirista del libro busca destilar los elementos esenciales de un concepto para que el resto de sus atributos —sus causas, sus efectos y sus aplicaciones— puedan ser objeto de investigación empírica y no de un debate puramente semántico. Además, al proveer definiciones precisas y concisas, combate activamente el estiramiento conceptual (Collier & Levitsky, 1997). Este enfoque dota a la disciplina de las herramientas para que la próxima generación de académicos pueda operacionalizar los conceptos y llevar a cabo un análisis riguroso y basado en evidencia.

El libro constituye una proposición fundacional para la disciplina. Con una precisión quirúrgica, el autor articula y consolida los conceptos que representan la esencia de nuestra labor. Es un acto de profunda claridad intelectual que nos dota de un lenguaje común que tanto hemos necesitado para avanzar. Esta obra, que no es un simple glosario, sino la base del pensamiento riguroso, establece un precedente y un estándar, sirviendo como un pilar fundamental para la construcción de una ciencia de la administración pública. Al hacerlo, el libro de Alejandro Estévez entabla un diálogo implícito y fructífero con la tradición de pensamiento de la región, una conversación que los prologuistas hacen explícita en sus contribuciones.

El profesor estadounidense B. Guy Peters celebra el valor de la obra y, en particular, la inclusión del derecho administrativo como componente esencial. Peters, con amplia experiencia en las tradiciones de América del Norte y Europa, considera que esta inclusión, si bien no es la norma en otros contextos, es una gran fortaleza del libro, pues “aplauzo la inclusión de estos conceptos formales y legales” (Estévez, 2025, p. VI). Además, destaca como un punto clave la capacidad del volumen para unir dos campos que con demasiada frecuencia se han abordado por separado en la academia: la administración y las políticas públicas.

Por su parte, Oscar Oszlak nos invita a ver la obra como algo más que un manual, sugiriendo que “quizás se trate de un tesoro” o una “mini-enciclopedia de conceptos fundamentales

de la disciplina” (Estévez, 2025, p. X). Su mayor aporte, en su opinión, reside en la capacidad del libro para “generar mayor consenso en torno a la interpretación que corresponde otorgar a muchos de sus conceptos fundamentales” (Estévez, 2025, p. XI), una función vital para el avance de la disciplina.

El prólogo de Aldo Isuani es una invitación al pensamiento crítico. Isuani, conocido por su trabajo sobre el Estado y la burocracia, sostiene que la gran contribución del libro es abrir “múltiples puertas para que cada lector pueda poner a prueba su propia visión sobre lo tratado o impulsarlo a buscar otros caminos cuando no le convence lo ofrecido” (Estévez, 2025, p. XIV). Su texto subraya el valor de la obra para estimular una reflexión que considera vital en estos “tiempos modernos de comunicación telegráfica” (Estévez, 2025, p. XV).

La estructura del libro es, en sí misma, una declaración de principios: nos invita a ver la administración pública no como un conjunto de tareas inconexas, sino como un proceso racional y estructurado. Es una lectura esencial para la formación de las nuevas generaciones de analistas, ya que les proporciona las herramientas conceptuales necesarias para diagnosticar los problemas del Estado, comprender las lógicas de la toma de decisiones y diseñar intervenciones públicas con mayor efectividad.

La contribución de la obra reside precisamente en su capacidad para organizar la complejidad al agrupar estratégicamente su contenido en 12 ejes temáticos, en lugar de seguir un orden alfabético. Esta estructura permite a los lectores no solo consultar definiciones, sino también comprender las relaciones e interconexiones entre los conceptos clave. De esta forma, el lector puede construir un entendimiento sistémico de la disciplina, reconociendo que la gestión pública no es un conjunto de temas inconexos, sino un todo articulado. Al agrupar cuestiones como la ética, la gestión estratégica o la gobernanza en capítulos específicos, el libro se convierte en una herramienta didáctica que facilita la construcción de un conocimiento integral y no fragmentado de la disciplina.

Este libro debería ser un recurso obligatorio en los programas de formación, en las reuniones de planificación estratégica y en la inducción de cada nuevo servidor público. Es un catalizador de la inteligencia colectiva que nos permitirá construir un sector público más sólido, ágil y, sobre todo, efectivo.

Referencias

- Bardach, E. (2012). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving* (4th ed.). CQ Press.
- Collier, D., & Levitsky, S. (1997). Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research. *World Politics*, 49(3), 430–451.
- Estévez, A. M. (Ed.). (2025). *90 conceptos fundamentales para entender la Administración Pública*. CEDEOP, FCE-UBA.
- Koselleck, R. (2004). *Futures past: On the semantics of historical time*. Columbia University Press.
- Sartori, G. (2011). La malformación de los conceptos en la política comparada. En *Cómo hacer ciencia política: Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. Madrid: Taurus.

Cómo citar este trabajo:

Cifarelli, M. E. (2026). Y sin embargo, ¡se mueve! Un manual para impulsar la administración pública. Reseña del manual “90 conceptos fundamentales para la administración pública” de Alejandro Estévez. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (94), 258-261. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n94.a521>

