EDITORIAL ANDES COGNITIO

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA

Un enfoque integral para la eficiencia y eficacia del sector público



Luis Ramiro García Revelo
Edgar Leopoldo Alvear Uvidia
Juan Marcos Villacis Vallejo



Editorial Andes Cognitio

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA

Un enfoque integral para la eficiencia y eficacia del sector público

© Autores

Luis Ramiro García Revelo
Correo: luis.garcia@upec.edu.ec
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6752-1586
Institución: Universidad Politécnica Estatal del Carchi- UPEC, Ecuador

Edgar Leopoldo Alvear Uvidia
Correo: edgar.alvear3008@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0007-4612-9570
Institución: Investigador independiente

Juan Marcos Villacis Vallejo
Correo: juanmarcosvillacis@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0006-3705-1794
Institución: Investigador independiente

Editorial "ANDES COGNITIO EDAC S.A.S."
DEPARTAMENTO DE EDICIÓN

Editado y Distribuido por:

Editorial:	Andes Cognitio
Sello Editorial:	978-9942-7408
Teléfono:	0995805659
Web:	https://andescognitio.org
ISBN:	978-9907-9636-0-1
DOI:	https://doi.org/10.64230/kmjqnx39

© Primera Edición
© Noviembre 2026

Impreso en Ecuador

Revisión de Ortografía
Lcda. Cristina Paola Chamorro Ortega

Diseño de Portada
Ing. Pamela Rosa Taco Hernández Mgs

Diagramación
Ing. Yoselyn Andrea Rogel Gaibor

Director Editorial
Ec. Juan F. Villacis U. Mgs.

Aviso Legal
El contenido de este libro incluyendo textos, imágenes, gráficos, tablas, cuadros y referencias bibliográficas es de exclusiva responsabilidad del/ de los autor (es). Las opiniones, datos y criterios expresados no representan necesariamente la postura institucional ni el pensamiento de la Editorial Andes Cognitio.

Derechos de Autor ©

Este documento se publica bajo los términos y condiciones de la Licencia Creative Commons Reconocimiento – No Comercial – Compartirlgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0).



Todos los derechos de autor y de propiedad intelectual e industrial relativos al contenido de esta publicación pertenecen exclusivamente a la "Editorial Andes Cognitio" y a sus respectivos autores. Queda expresamente prohibida, bajo las sanciones establecidas por la legislación vigente, la reproducción total o parcial de esta obra, su almacenamiento en sistemas informáticos, su tratamiento digital, así como cualquier forma de distribución, transmisión o comunicación pública por medios electrónicos, mecánicos, ópticos, químicos, de grabación o fotocopia sin la debida autorización previa y por escrito de los titulares del copyright.

Se exceptúan únicamente los usos con fines académicos o de investigación científica, siempre que no persigan propósitos comerciales y se realicen de forma gratuita, debiendo citarse en todo momento a la fuente editorial correspondiente. Las opiniones vertidas en los distintos capítulos son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la postura institucional de la editorial.

Comité Científico Académico

Dr. Jorge Gualberto Paredes Gavilanez PhD.
Universidad Técnica Estatal de Quevedo

Dr. Oscar Patricio López Solís PhD.
Universidad Técnica de Ambato

Ec. Carlos Roberto López Paredes PhD.
Escuela Superior Politécnica de Chimborazo Extensión Orellana

Dr. Héctor Enrique Hernández Altamirano PhD.
Universidad Técnica de Ambato

Dr. Carlos Arturo Jara Santillán PhD.
Escuela Superior Politécnica de Chimborazo

Dr. Guillermo Carrillo Espinosa PhD,
Universidad Autónoma de Chapingo - México

Dra. Doris Coromoto Pernía Barragán PhD,
Universidad de los Andes Tachira Venezuela

Ec. María Gabriela González Bautista PhD.
Universidad Nacional de Chimborazo

My. Efraín Arguello Arellano, Mgs.
Tecnológico Universitario ARGOS – Policía Nacional del Ecuador

Ing. Liliana Priscila Campos Llerena Mgs.
Universidad Técnica de Ambato

Dr. Mario Humberto Paguay Cuvi Mgs.
Escuela Superior Politécnica de Chimborazo

Ec. Oswaldo Javier Jácome Izurieta Mgs.
Universidad Técnica de Ambato

Ec. Juan Carlos Pèrez Briceño Mgs.
Instituto Superior Universitario Bolivariano

Dr. Luís Fernando Paz Villaeeoel Mgs.
Universidad Técnica Particular de Loja

Dra. Daysi Graciela Astudillo Condo Mgs.
Universidad Nacional de Chimborazo

Ec. Ligia Ximena Tapia Hermida Mgs.
Universidad Nacional de Chimborazo

Eco. Ángel Geovanny Carrión Gavilanes MBA.
Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Ambato

Ing. Paula Alejandra Abdo Peralta Mgs.
Escuela Superior Politécnica de Chimborazo

Ing. Milton Gabriel Del Hierro Mosquera Mgs.
Universidad Politécnica Estatal del Carchi

Ing. Catherine Gabriela Frey Erazo Mgs.
Escuela Superior Politécnica de Chimborazo

Ing. Juan Enrique Ureña Moreno Mgs.
Escuela Superior Politécnica de Chimborazo

Ing. José Fernando Esparza Parra Mgs.
Escuela Superior Politécnica de Chimborazo

Ing. Alexis Gabriel Reinoso Haro Mgs.
Universidad Estatal de Bolívar

Eco. Adriana Yamilet Herrera Granizo Mgs.
Universidad de las Fuerzas Armadas

Eco. Jaime Fernando Andrade Guamán Mgs.
Universidad Amawtay Wasi

Eco. Alejandro Carlos Lalama Freire Mgs.
Universidad Nacional de Chimborazo

Eco. Doménica Estefania Zabala Tapia
Universidad Nacional de Chimborazo

Constancia de Arbitraje

La Editorial Andes Cognitio, hace constar que este libro proviene de una investigación realizada por los autores, siendo sometido a un arbitraje bajo el sistema de doble ciego, de contenido y forma por jurados especialistas. Además, se realizó una revisión del enfoque, paradigma y método investigativo; desde la matriz epistémica asumida por los autores, aplicándose las normas APA, Séptima Edición, proceso de anti plagio en línea Compilatio, garantizándose así la cientificidad de la obra.

Comité Editorial

Eco. Juan Federico Villacis Uvidia Mgs.
Director de la Editorial Andes Cognitio

Lcda. Andrea Damaris Hernández Allauca PhD.
Editora de Andes Cognitio

PRÓLOGO

Las instituciones públicas desarrollan sus funciones en escenarios cada vez más complejos, donde las necesidades sociales cambian, los recursos son limitados y las decisiones producen efectos que trascienden el ámbito administrativo. Esta realidad obliga a reconsiderar la forma en que se planifican las intervenciones, se distribuyen las responsabilidades y se evalúa el desempeño institucional. Administrar lo público exige, por tanto, una visión capaz de relacionar las prioridades de gobierno con las condiciones reales de la sociedad a la que se sirve.

Desde esta perspectiva, *Administración Pública Estratégica: un enfoque integral para la eficiencia y eficacia del sector público* plantea una aproximación a la gestión institucional que supera la separación entre planificación, presupuesto, ejecución y evaluación. Su propuesta parte de reconocer que los resultados públicos dependen de la coherencia entre las decisiones adoptadas, las capacidades disponibles y los objetivos que orientan la acción estatal. La estrategia adquiere así un sentido práctico: permite establecer prioridades, coordinar esfuerzos y dirigir los recursos hacia propósitos de interés colectivo.

La obra examina estas cuestiones mediante cinco capítulos que abordan, de manera articulada, la construcción de valor público, la inteligencia institucional, la gestión presupuestaria, la transformación de los servicios y la evaluación del desempeño. A lo largo de este recorrido se consideran aspectos como el análisis de las necesidades territoriales, la utilización responsable de los datos y la inteligencia artificial, el fortalecimiento del talento humano, la participación ciudadana y el aprendizaje organizacional como condiciones para mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones.

Uno de los planteamientos centrales del libro es que la eficiencia y la eficacia no deben entenderse como objetivos aislados ni limitarse al control de los recursos y al cumplimiento de metas. Ambas adquieren sentido cuando las instituciones consiguen atender necesidades prioritarias, reducir barreras, mejorar la calidad de los servicios y utilizar sus capacidades de manera responsable. Esta comprensión también exige reconocer que las decisiones públicas tienen consecuencias diferenciadas en los territorios y grupos sociales, por lo que su pertinencia debe valorarse desde una perspectiva integral.

Dirigida a estudiantes, docentes, investigadores, directivos y servidores públicos, esta obra busca contribuir a una comprensión más amplia de los desafíos que enfrenta la administración

pública. Sus contenidos ofrecen fundamentos para analizar las decisiones institucionales, revisar las prácticas de gestión y reconocer oportunidades de mejora en distintos niveles de actuación. La transformación del sector público no depende exclusivamente de incorporar nuevas herramientas o modificar estructuras, sino de desarrollar una cultura institucional orientada al aprendizaje, la responsabilidad y la consecución de resultados que respondan a las expectativas de la sociedad.

ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO **2**

ÍNDICE GENERAL **4**

INTRODUCCIÓN **7**

CAPÍTULO I **11**

CONSTRUCCIÓN ESTRATÉGICA DEL VALOR PÚBLICO: DEL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL A LA TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL **11**

1.1. Valor público y propósito institucional: fundamentos para una gestión orientada al bienestar colectivo. 11

1.2. Diagnóstico institucional y territorial: identificación de capacidades, necesidades y brechas de atención. 17

1.3. Pensamiento sistémico: análisis de las relaciones entre problemas públicos y actores del territorio. 23

1.4. Priorización de problemas y objetivos: criterios de eficiencia, equidad y sostenibilidad. 28

1.5. Diseño de estrategias de transformación: articulación entre capacidades institucionales y necesidades ciudadanas. 34

1.6. Coherencia estratégica: vinculación entre objetivos, responsabilidades, intervenciones y resultados esperados. 39

CAPÍTULO II **46**

INTELIGENCIA INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA ANTICIPATORIA: DECISIONES PÚBLICAS FRENTE A LA INCERTIDUMBRE **46**

2.1. Gestión de datos y memoria institucional: organización del conocimiento para la toma de decisiones. 46

2.2. Calidad e integración de la información: bases para un análisis público confiable. 52

2.3. Señales tempranas y riesgos emergentes: identificación de cambios relevantes para la gestión. 57

2.4. Prospectiva estratégica: construcción de escenarios y alternativas de intervención. 63

2.5. Analítica e inteligencia artificial: aplicaciones para apoyar las decisiones públicas. 69

2.6. Gobernanza de las decisiones: privacidad, explicabilidad, supervisión humana y responsabilidad institucional. 75

CAPÍTULO III 82

PRESUPUESTO ESTRATÉGICO Y CAPACIDADES ADAPTATIVAS: RECURSOS ORIENTADOS A RESULTADOS PÚBLICOS 82

3.1. Planificación y presupuesto: correspondencia entre prioridades institucionales y asignación de recursos. 82

3.2. Costos y resultados: análisis de eficiencia y costo-efectividad de las intervenciones públicas. 87

3.3. Cartera estratégica de intervenciones: selección de alternativas según beneficios, riesgos y efectos distributivos. 93

3.4. Talento humano y capacidades adaptativas: formación, colaboración y aprendizaje organizacional. 98

3.5. Simplificación administrativa: rediseño de procesos y mejora de los tiempos de respuesta. 103

3.6. Gestión integral de riesgos: sostenibilidad financiera y continuidad de los servicios públicos. 109

CAPÍTULO IV 116

SERVICIOS PÚBLICOS CENTRADOS EN LAS PERSONAS: COCREACIÓN, INCLUSIÓN Y CONFIANZA INSTITUCIONAL 116

4.1. Experiencia ciudadana: identificación de necesidades, trayectorias y barreras de acceso a los servicios. 116

4.2. Cocreación de soluciones: participación de usuarios y servidores públicos en el diseño de servicios. 121

4.3. Accesibilidad e inclusión: atención a la diversidad social, cultural, territorial y digital. 126

4.4. Coordinación interinstitucional: integración de procesos para una atención continua. 131

4.5. Laboratorios de innovación pública: experimentación, prueba y ajuste de soluciones con participación ciudadana. 137

4.6. Confianza institucional: transparencia, gestión de reclamos y respuesta a los compromisos públicos. 142

CAPÍTULO V 148

EVALUACIÓN PARA APRENDER Y TRANSFORMAR: DESEMPEÑO, IMPACTO Y RENOVACIÓN DE LA ESTRATEGIA PÚBLICA 148

5.1. Teoría del cambio: relaciones entre recursos, actividades, productos y resultados. 148

5.2. Medición del desempeño: indicadores de eficiencia, eficacia, calidad y equidad. 153

5.3. Evaluación de intervenciones: análisis de procesos, resultados e impacto. 158

5.4. Efectos diferenciados: valoración de resultados entre grupos sociales y territorios. 163

5.5. Aprendizaje institucional: uso de evidencia para corregir, ampliar o cerrar intervenciones. 168

5.6. Renovación estratégica y rendición de cuentas: incorporación de hallazgos en las decisiones y la gestión presupuestaria. 173

REFERENCIAS BIBLIOGRÀFICAS 180

INTRODUCCIÓN

La administración pública constituye uno de los principales instrumentos mediante los cuales el Estado organiza sus capacidades para atender las necesidades de la sociedad, garantizar derechos y promover el desarrollo colectivo. Su desempeño, sin embargo, está condicionado por una realidad institucional y territorial cada vez más exigente, caracterizada por demandas ciudadanas diversas, restricciones presupuestarias, problemas sociales interrelacionados y cambios tecnológicos que modifican las formas de prestar servicios y gestionar la información. Estas condiciones plantean la necesidad de revisar los modelos administrativos convencionales y avanzar hacia formas de gestión que permitan relacionar las prioridades institucionales con resultados concretos para la población.

Durante mucho tiempo, buena parte de las prácticas administrativas se ha concentrado en el cumplimiento de procedimientos, la distribución de competencias y el control de los recursos asignados. Aunque estos componentes son indispensables para el funcionamiento del sector público, no garantizan por sí mismos que las intervenciones respondan adecuadamente a los problemas que pretenden resolver. Una institución puede ejecutar sus actividades conforme a lo planificado y, aun así, mantener dificultades de cobertura, calidad o acceso a sus servicios. Esta situación evidencia la importancia de fortalecer la capacidad de diagnóstico, coordinación y evaluación, de manera que las decisiones no se limiten a satisfacer exigencias operativas, sino que contribuyan a producir mejoras verificables en las condiciones de vida de la ciudadanía.

Frente a estas exigencias, la administración pública estratégica representa una perspectiva que integra la planificación institucional con la gestión de recursos, el desarrollo de capacidades organizacionales y la evaluación de resultados. Su aplicación supone comprender que los problemas públicos no suelen presentarse de manera aislada, sino que responden a factores económicos, sociales, territoriales e institucionales que se relacionan entre sí. Por esta razón, la definición de objetivos requiere partir de un conocimiento suficiente del entorno, reconocer las brechas existentes y establecer prioridades que consideren tanto la disponibilidad de recursos como la magnitud de las necesidades colectivas. La estrategia deja de ser un documento formal para convertirse en un criterio que orienta la actuación institucional y articula sus distintas responsabilidades.

El desarrollo de esta perspectiva también exige aprovechar las posibilidades que ofrecen la información, la analítica de datos y las herramientas de inteligencia artificial para mejorar la comprensión de los problemas y respaldar las decisiones públicas. La incorporación de estas capacidades puede facilitar la identificación de tendencias, la anticipación de riesgos y la construcción de escenarios que ayuden a las instituciones a actuar con mayor oportunidad. No obstante, su utilización requiere atender aspectos como la calidad de los datos, la protección de la información, la transparencia de los procesos y la supervisión humana, pues la modernización tecnológica solo adquiere valor cuando fortalece la responsabilidad institucional y mejora la atención a las personas.

El propósito de este libro es desarrollar un enfoque integral de administración pública que permita comprender la relación entre planificación, eficiencia en el uso de los recursos, eficacia institucional y generación de valor público. Para ello, se examinan los factores que intervienen en la formulación de estrategias, la organización de las capacidades administrativas, el diseño de servicios y la valoración de los resultados alcanzados. La obra también reconoce que la calidad de la gestión depende de la articulación entre autoridades, equipos técnicos, servidores públicos y ciudadanía, cuya participación resulta necesaria para identificar problemas, construir soluciones pertinentes y sostener procesos de mejora institucional.

Con esta finalidad, el contenido se organiza en cinco capítulos complementarios. El primero aborda la construcción estratégica del valor público, desde el diagnóstico institucional y territorial hasta la formulación de objetivos e intervenciones coherentes con las necesidades de la población. El segundo desarrolla la inteligencia institucional y la gobernanza anticipatoria, considerando la gestión de datos, la calidad de la información, la identificación de riesgos, la prospectiva y el uso responsable de herramientas analíticas y de inteligencia artificial. El tercero examina la relación entre planificación y presupuesto, la evaluación de costos y resultados, la gestión de las capacidades humanas, la simplificación administrativa y la continuidad de los servicios públicos.

El cuarto capítulo se concentra en la prestación de servicios centrados en las personas, mediante el análisis de la experiencia ciudadana, la cocreación de soluciones, la accesibilidad, la inclusión y la coordinación entre instituciones. También considera la innovación pública y la confianza como elementos que influyen en la relación entre las entidades estatales y la sociedad. El quinto capítulo aborda la evaluación como una práctica necesaria para aprender y transformar la gestión, incorporando la teoría del cambio, los indicadores de desempeño, la evaluación de

intervenciones, el análisis de efectos diferenciados y el uso de la evidencia para renovar las decisiones estratégicas y fortalecer la rendición de cuentas.

La perspectiva desarrollada en estas páginas parte de reconocer que la transformación de la administración pública no depende exclusivamente de nuevas tecnologías, reformas normativas o modificaciones organizacionales. Requiere, ante todo, instituciones capaces de comprender las realidades que atienden, establecer compromisos alcanzables, administrar responsablemente sus recursos y revisar sus actuaciones a partir de los resultados obtenidos. La eficiencia y la eficacia adquieren su verdadero significado cuando se traducen en servicios oportunos, respuestas pertinentes y oportunidades más equitativas para la población. Desde esta concepción, la administración pública estratégica se plantea como una vía para fortalecer la capacidad del Estado y orientar su actuación hacia el bienestar colectivo.

CAPÍTULO I

CONSTRUCCIÓN ESTRATÉGICA DEL VALOR PÚBLICO: DEL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL A LA TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL

1.1. Valor público y propósito institucional: fundamentos para una gestión orientada al bienestar colectivo.

La pregunta por el sentido de la acción estatal constituye el punto de partida de cualquier reflexión sobre la administración pública estratégica, porque una institución que no sabe para qué existe difícilmente podrá decidir qué hacer, con qué recursos y de qué manera evaluar lo que logra.

Durante buena parte del siglo pasado, la respuesta a esa pregunta se formuló en términos de cumplimiento normativo, de modo que una entidad se consideraba bien administrada cuando ejecutaba su presupuesto, respetaba los procedimientos y producía los bienes y servicios que la ley le asignaba.

Más tarde, la influencia de las reformas gerenciales desplazó la atención hacia la eficiencia, la reducción de costos y la medición de productos, con aportes valiosos en materia de disciplina fiscal y orientación al usuario.

La noción de valor público surge, precisamente, como un intento de superar ambas limitaciones, al sostener que la legitimidad de una institución pública no depende solo de que actúe conforme a derecho ni de que lo haga al menor costo posible, sino de que contribuya de manera verificable a mejorar las condiciones de vida de las personas, a fortalecer los derechos y a resolver problemas que la sociedad considera relevantes.

En esa línea, Osborne (2021) propone una lógica del servicio público según la cual el valor no se crea dentro de la organización que presta el servicio, sino en la experiencia de quienes lo utilizan y en los efectos que ese servicio produce sobre su vida, su bienestar y su capacidad para participar en la comunidad. Ello obliga a mirar la gestión desde afuera hacia adentro y a preguntarse qué cambia efectivamente para las personas cuando una institución actúa.

Esta perspectiva tiene consecuencias prácticas inmediatas, puesto que una oficina que reduce a la mitad el tiempo de emisión de un permiso habrá mejorado su eficiencia, pero solo habrá generado valor público si ese permiso facilita una actividad legítima, protege un interés colectivo o amplía las oportunidades de quien lo solicita.

El concepto de valor público se enriquece cuando se reconoce que las instituciones no producen resultados sociales de manera aislada, sino en interacción con otros organismos del Estado, con los gobiernos locales, con las organizaciones de la sociedad civil, con el sector privado y con los propios ciudadanos.

Osborne et al. (2022) desarrollan esta idea mediante la noción de ecosistema de servicios públicos, en el que el valor emerge de las relaciones entre múltiples actores y de los recursos que cada uno aporta. Desde esta perspectiva, la capacidad de una entidad para generar valor depende de su habilidad para articularse con otras, coordinar esfuerzos y aprovechar los conocimientos que existen fuera de su estructura formal.

A esta mirada relacional se suma la propuesta de Mazzucato (2021), quien sostiene que el Estado no debe limitarse a corregir las fallas del mercado, sino que puede orientar la acción colectiva hacia misiones ambiciosas y concretas, como reducir la desnutrición infantil o garantizar el acceso universal al agua potable. Según la autora, esas misiones permiten movilizar recursos públicos y privados, alinear a distintas instituciones y dar un sentido compartido a sus intervenciones.

La idea de propósito institucional adquiere, así, una dimensión estratégica, porque deja de ser una declaración abstracta incluida en los documentos de planificación para convertirse en el criterio que orienta las decisiones cotidianas sobre prioridades, asignación de recursos, diseño de servicios y evaluación de resultados.

Una institución con un propósito claro puede decir no a iniciativas que, aunque atractivas, no contribuyen a su misión, y puede explicar a la ciudadanía por qué destina sus recursos a unas tareas y no a otras. En cambio, una institución sin propósito definido tiende a dispersar sus esfuerzos, a responder de manera reactiva a las presiones del momento y a medir su desempeño por la cantidad de actividades realizadas antes que por los cambios que produce.

En el caso ecuatoriano, la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008), una norma anterior al periodo de referencia de esta obra que se cita por resultar indispensable establece que la administración pública constituye un servicio a la colectividad.

Ese servicio se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, criterios que coinciden en buena medida con la orientación hacia el valor público. Esto se debe a que vincula la legitimidad de la acción estatal con sus resultados para la sociedad y no solo con el respeto de las formas.

La misma norma dispone que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que deben sujetarse las políticas, los programas y los proyectos públicos, así como la programación y la ejecución del presupuesto del Estado, lo cual establece un vínculo formal entre el propósito colectivo expresado en la planificación y las decisiones de cada institución. Con todo, la existencia de estos principios no garantiza por sí misma su aplicación.

La experiencia de muchas entidades latinoamericanas muestra que los objetivos estratégicos suelen formularse de manera genérica, que los indicadores privilegian la ejecución presupuestaria sobre los resultados y que los sistemas de seguimiento se convierten con frecuencia en ejercicios formales de reporte antes que en herramientas para aprender y corregir.

Por esa razón, la construcción del valor público exige traducir los principios constitucionales y los objetivos de la planificación nacional en propósitos institucionales precisos, en metas verificables y en compromisos que puedan explicarse a la ciudadanía con un lenguaje comprensible, de manera que las personas sepan qué pueden esperar de cada institución y cómo pueden exigir su cumplimiento.

La orientación hacia el bienestar colectivo plantea, por último, una cuestión que suele quedar implícita en los discursos de modernización, como es la de quién define lo que se considera valioso para la sociedad y de qué manera se resuelven los desacuerdos entre distintos grupos sobre las prioridades públicas.

El valor público no es un dato técnico que pueda calcularse desde una oficina de planificación, sino el resultado de procesos políticos y deliberativos en los que intervienen autoridades electas, servidores públicos, organizaciones sociales y ciudadanos, y en los que se ponen en juego intereses, valores y visiones diferentes sobre el desarrollo.

Ansell y Torfing (2021) sostienen que la gobernanza basada en la cocreación permite incorporar a esos actores en la definición de los problemas y en el diseño de las soluciones, lo cual no solo mejora la calidad de las intervenciones, sino que fortalece su legitimidad y renueva la confianza en las instituciones democráticas.

Desde esta perspectiva, una gestión orientada al bienestar colectivo no se limita a producir resultados eficientes, sino que procura que esos resultados respondan a necesidades reconocidas por la propia sociedad, que se distribuyan de manera equitativa entre territorios y grupos, y que se alcancen mediante procesos transparentes y abiertos a la participación.

La administración pública estratégica que se propone en esta obra parte, en consecuencia, de un propósito institucional explícito y compartido, construido con la participación de los actores involucrados, coherente con los mandatos constitucionales y con la planificación nacional, y capaz de orientar las decisiones de la institución a lo largo del tiempo.

Lo anterior constituye la base sobre la que se edifican el diagnóstico, la priorización, el diseño de estrategias y la evaluación que la administración pública estratégica requiere. La traducción del valor público en prácticas concretas de gestión puede apoyarse en algunas preguntas que conviene formular ante cada decisión importante, como qué problema de la población se pretende atender y qué cambio concreto se espera producir en la vida de las personas.

A ellas se suman otras preguntas sobre quiénes se beneficiarán y quiénes podrían verse perjudicados, qué recursos se comprometen, qué opciones se descartan y de qué manera se sabrá si la decisión produjo los resultados esperados.

Estas preguntas, sencillas en apariencia, obligan a los equipos directivos a explicitar los supuestos de sus decisiones y a vincularlas con el propósito institucional, y permiten detectar con anticipación las iniciativas que responden más a la necesidad de mostrar actividad que a la de resolver problemas.

En la práctica cotidiana de muchas instituciones latinoamericanas, las decisiones se adoptan bajo la presión de los plazos, de las demandas de los medios o de las exigencias de los órganos de control, y rara vez existe un espacio para preguntarse por su contribución al bienestar colectivo.

Por ello, incorporar estas preguntas en los formatos de aprobación de los proyectos, en las reuniones directivas y en los informes de gestión constituye una forma práctica de institucionalizar la orientación hacia el valor público. Con el tiempo, este hábito transforma la conversación interna de la institución, que deja de centrarse exclusivamente en la ejecución de las actividades y en el cumplimiento de los procedimientos para incorporar la pregunta por los resultados y por su sentido.

El valor público tiene también una dimensión que no siempre se reconoce en los análisis de gestión, como es la que se refiere a la calidad del proceso mediante el cual el Estado actúa, puesto que la ciudadanía valora no solo los resultados que obtiene, sino también la manera en que es tratada, la equidad de los procedimientos, la posibilidad de expresar su opinión y la transparencia de las decisiones.

Un servicio que resuelve la necesidad de una persona, pero que lo hace mediante un trato humillante o arbitrario, genera un valor menor que otro que produce el mismo resultado respetando su dignidad y sus derechos, y una política que alcanza sus metas mediante decisiones opacas o excluyentes puede erosionar la confianza en las instituciones, aunque sus resultados inmediatos sean positivos.

Esta dimensión procedimental del valor público adquiere especial relevancia en sociedades con historias de exclusión y de desconfianza hacia el Estado, como muchas de las latinoamericanas, en las que la experiencia de un trato justo y respetuoso puede contribuir tanto a la legitimidad de las instituciones como los propios resultados de sus intervenciones.

Por esa razón, la administración pública estratégica no se limita a perseguir la eficiencia y la eficacia, sino que procura que la acción del Estado se realice de una manera que fortalezca la ciudadanía, la participación y la confianza, lo cual otorga a la gestión pública una dimensión ética y democrática que la distingue de la gestión privada.

La medición del valor público plantea desafíos particulares, puesto que muchos de los beneficios que produce la acción del Estado resultan difíciles de cuantificar, como la seguridad que siente una comunidad, la cohesión social de un territorio, la confianza en las instituciones o la dignidad con que las personas son tratadas.

Esta dificultad no debería conducir a renunciar a la medición, sino a combinar distintos tipos de evidencia, como los indicadores cuantitativos de resultados, las encuestas de percepción y

de satisfacción, los estudios cualitativos sobre la experiencia de las personas y la deliberación con los actores involucrados sobre los cambios que consideran relevantes.

Asimismo, conviene reconocer que algunos componentes del valor público se manifiestan en el largo plazo y que su valoración exige horizontes temporales que exceden los periodos de gobierno, de modo que las instituciones deberían establecer sistemas de seguimiento capaces de observar la evolución de los resultados a lo largo del tiempo.

La construcción de estos sistemas de medición, adaptados a la naturaleza de cada institución y de sus intervenciones, constituye una de las tareas más relevantes de la gestión estratégica, puesto que permite verificar si el propósito declarado se traduce efectivamente en cambios en la vida de las personas.

Conviene subrayar, además, que el propósito institucional no puede definirse una sola vez y permanecer inalterable, puesto que las necesidades sociales cambian, aparecen problemas nuevos y las capacidades de las instituciones se transforman con el tiempo.

Una entidad encargada de la protección social, por ejemplo, puede descubrir que el envejecimiento de la población, la expansión del trabajo informal o los efectos de los fenómenos climáticos modifican el perfil de quienes requieren su atención, y que su propósito debe actualizarse para responder a esas transformaciones sin perder de vista su mandato fundamental.

Por ello, la revisión periódica del propósito, a partir de la evidencia sobre los resultados alcanzados y del diálogo con la ciudadanía, constituye una práctica propia de las instituciones que aprenden, y su ausencia suele manifestarse en organizaciones que continúan haciendo lo mismo durante años, aunque el problema que justificó su creación haya cambiado de naturaleza.

En la región latinoamericana, donde las instituciones públicas enfrentan presiones simultáneas derivadas de la desigualdad, la informalidad, la inseguridad, la restricción fiscal y la desconfianza ciudadana, la claridad del propósito se convierte en un recurso escaso y valioso. Esa claridad permite a las autoridades y a los equipos técnicos concentrar sus esfuerzos en aquello que más contribuye al bienestar de la población y resistir la tentación de dispersarse en múltiples iniciativas de corto plazo.

Una institución que comunica con claridad su propósito, que lo traduce en compromisos verificables y que rinde cuentas sobre su cumplimiento se encuentra en mejores condiciones para obtener el respaldo de la sociedad y atraer a servidores comprometidos con su misión. Esa claridad le permite, además, sostener sus estrategias más allá de los cambios de gobierno, lo cual confirma que el valor público constituye también una fuente de capacidad institucional.

Figura 1.1

Valor público y propósito institucional



Fuente: Elaboración autores

1.2. Diagnóstico institucional y territorial: identificación de capacidades, necesidades y brechas de atención.

Toda estrategia pública que aspire a producir cambios reales debe comenzar por un conocimiento riguroso de la situación sobre la que pretende intervenir, porque las decisiones tomadas a partir de supuestos, de impresiones o de información incompleta suelen conducir a intervenciones mal dirigidas, a la duplicación de esfuerzos y al desperdicio de recursos que, en los países latinoamericanos, resultan particularmente escasos.

El diagnóstico institucional y territorial cumple precisamente esa función, ya que permite conocer con qué capacidades cuenta la institución para cumplir su propósito, cuáles son las necesidades de la población a la que sirve, dónde se concentran los problemas y qué brechas existen entre lo que la sociedad requiere y lo que el Estado efectivamente ofrece.

Conviene distinguir, sin embargo, entre el diagnóstico concebido como un requisito formal de los procesos de planificación, que suele traducirse en extensos documentos descriptivos con escasa utilidad para la toma de decisiones, y el diagnóstico entendido como una herramienta estratégica, que selecciona la información relevante, la interpreta con criterio y la organiza de manera que permita identificar prioridades y orientar la acción.

Este segundo enfoque exige formular desde el inicio las preguntas que el diagnóstico debe responder, como cuáles son los principales problemas de la población, quiénes los padecen con mayor intensidad y qué factores los explican. Conviene preguntarse también qué hace actualmente el Estado para atenderlos, con qué resultados y con qué limitaciones, de modo que la recopilación de información se oriente por esas preguntas y no por la acumulación indiscriminada de datos.

La dimensión institucional del diagnóstico examina las capacidades de la organización para cumplir su mandato, entendidas como el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, normativos y organizacionales que le permiten planificar, ejecutar, coordinar y evaluar sus intervenciones.

Entre los aspectos que conviene analizar se encuentran la claridad del mandato y su coherencia con las funciones que efectivamente se realizan, la estructura organizacional, la distribución de responsabilidades y la dotación, la formación y la estabilidad del personal.

Interesa también examinar la calidad de los procesos y de los tiempos de respuesta, la confiabilidad de los sistemas de información, la situación presupuestaria, la capacidad de ejecución y las relaciones con otras instituciones y con la ciudadanía.

Kattel et al. (2022) advierten que las capacidades de las organizaciones públicas no se reducen a sus recursos visibles, puesto que incluyen también rutinas, conocimientos acumulados y formas de trabajo que se construyen a lo largo del tiempo y que explican por qué algunas instituciones logran innovar y adaptarse mientras otras, con recursos similares, permanecen estancadas.

Por ello, el diagnóstico institucional debería examinar no solo lo que la organización tiene, sino también lo que sabe hacer, cómo aprende y de qué manera responde ante los cambios del entorno.

En la práctica, esta revisión puede apoyarse en entrevistas con directivos y servidores, en el análisis de los procesos críticos, en la revisión de los informes de gestión y de auditoría, y en encuestas de clima organizacional, combinando información cuantitativa con la percepción de quienes conocen desde dentro el funcionamiento de la institución.

La dimensión territorial, por su parte, analiza las condiciones de la población y del espacio en que la institución interviene, reconociendo que los problemas públicos no se distribuyen de manera homogénea y que las brechas entre zonas urbanas y rurales, entre regiones y entre grupos sociales suelen ser profundas en América Latina.

En el Ecuador, por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2024) reportó que el porcentaje de personas que utilizan internet alcanzó el 77,2 % en 2024 y que el 66,0 % de los hogares disponía de acceso a la red. Estas cifras muestran avances relevantes, pero también indican que alrededor de un tercio de los hogares permanecía desconectado, una situación que se agudiza en las zonas rurales y que condiciona cualquier estrategia basada en servicios digitales.

Un diagnóstico territorial bien elaborado combina estadísticas oficiales, registros administrativos, información geográfica y conocimiento local, y presta especial atención a la desagregación por territorio, sexo, edad, pertenencia étnica, condición de discapacidad y nivel socioeconómico, puesto que los promedios nacionales ocultan con frecuencia situaciones de exclusión que solo se revelan al observar los datos con mayor detalle.

Asimismo, el conocimiento de los actores locales, como las organizaciones comunitarias, los gobiernos autónomos descentralizados, las universidades y los líderes de la sociedad civil, resulta indispensable para comprender las causas de los problemas y las dinámicas que los sostienen, por lo que el diagnóstico debería incluir espacios de diálogo y de validación con esos actores, en lugar de limitarse al análisis de gabinete.

La identificación de brechas de atención constituye el resultado central del diagnóstico, pues consiste en contrastar las necesidades de la población con la oferta institucional para determinar dónde, para quiénes y en qué aspectos el Estado no logra responder adecuadamente. Estas brechas pueden ser de cobertura, cuando una parte de la población que requiere un servicio no lo recibe; de calidad, cuando el servicio se presta.

Sin embargo, no cumple los estándares necesarios para producir el resultado esperado; de oportunidad, cuando la atención llega demasiado tarde; de pertinencia, cuando la oferta no corresponde a las características culturales, territoriales o sociales de quienes la necesitan; y de equidad, cuando los beneficios se concentran en los grupos con mayor capacidad de acceso mientras quienes enfrentan mayores obstáculos quedan excluidos.

La OCDE (2022a), en sus principios para el diseño y la prestación de servicios públicos en la era digital, recomienda comprender las necesidades de los usuarios a partir de su experiencia real y considerar desde el inicio a quienes tienen mayores dificultades para acceder a los servicios. Ello ofrece un criterio útil para que el diagnóstico no se limite a describir la oferta existente, sino que examine también lo que ocurre con las personas que no llegan a ella.

Un diagnóstico de brechas bien construido permite, en consecuencia, priorizar las intervenciones con mayor potencial de valor público, focalizar los recursos en los territorios y grupos más rezagados, y establecer una línea de base contra la cual medir los avances. La elaboración del diagnóstico puede organizarse en etapas que facilitan su realización y su utilidad para las decisiones.

En una primera fase, el equipo responsable define las preguntas que el diagnóstico debe responder, identifica la información disponible y las fuentes que conviene consultar, y establece el alcance territorial y temático del análisis. A continuación, se recopila y se analiza la información cuantitativa, se realizan entrevistas, talleres y visitas a los territorios, y se construye una primera interpretación de los problemas, sus causas y las capacidades existentes.

Posteriormente, esta interpretación se somete a la discusión con los actores involucrados, que pueden confirmarla, matizarla o cuestionarla, y, finalmente, se elabora un documento breve que sintetiza los hallazgos principales, las brechas identificadas y las implicaciones para la estrategia institucional.

Este documento debería redactarse pensando en quienes deben utilizarlo, es decir, en las autoridades que tomarán las decisiones y en los equipos que diseñarán las intervenciones, de modo que privilegie la claridad y la relevancia sobre la exhaustividad, y que presente la información mediante mapas, gráficos y tablas que faciliten su comprensión.

Un diagnóstico extenso que nadie lee resulta mucho menos útil que uno breve que orienta efectivamente las decisiones, aunque este último exija un mayor esfuerzo de selección y de síntesis por parte de quienes lo elaboran.

Resulta oportuno considerar, asimismo, la dimensión prospectiva del diagnóstico, puesto que la situación actual de la población y de la institución constituye solo un punto de partida, y las decisiones estratégicas deben considerar también las tendencias que podrían modificar esa situación en los próximos años.

El envejecimiento de la población, los movimientos migratorios, la expansión de las tecnologías digitales, los efectos del cambio climático o las transformaciones del mercado laboral constituyen ejemplos de tendencias que influyen en las necesidades de la ciudadanía y en la demanda de servicios públicos.

Su consideración en el diagnóstico permite anticipar los cambios necesarios en la oferta institucional. Incorporar esta mirada no requiere ejercicios complejos de modelización, sino la revisión de las proyecciones disponibles, el diálogo con especialistas y la reflexión sobre las implicaciones de las tendencias para cada ámbito de acción de la institución.

De este modo, el diagnóstico deja de ser una fotografía estática de la situación presente y se convierte en una herramienta para comprender la dirección en que evoluciona el entorno, lo cual fortalece la capacidad de la institución para diseñar estrategias que conserven su pertinencia a lo largo del tiempo.

Las instituciones con recursos limitados pueden realizar diagnósticos útiles sin necesidad de grandes inversiones, aprovechando la información que ya existe en sus propios registros, en las estadísticas oficiales y en los estudios de otras entidades y de la academia, y combinándola con el conocimiento de sus servidores y de los actores territoriales.

En muchos casos, el principal obstáculo no es la ausencia de información, sino su dispersión y la falta de tiempo para analizarla, de modo que la designación de un pequeño equipo responsable, con el respaldo de las autoridades y con un mandato claro, puede producir resultados valiosos en plazos razonables.

Las alianzas con universidades locales constituyen, en este sentido, una oportunidad para fortalecer la capacidad diagnóstica de las instituciones, mediante la participación de docentes y

estudiantes en el levantamiento y el análisis de la información, la elaboración de estudios específicos sobre los problemas del territorio y la formación de los servidores públicos en métodos de investigación.

Estas alianzas benefician a ambas partes, puesto que las instituciones públicas obtienen conocimiento pertinente para sus decisiones y las universidades vinculan su trabajo académico con los problemas reales de su entorno.

Es preciso advertir, finalmente, que el diagnóstico no es un ejercicio neutro, puesto que la selección de los problemas que se analizan, de los indicadores que se utilizan y de los actores que se consultan influye en las conclusiones y, por tanto, en las prioridades que se derivan de ellas.

Un diagnóstico elaborado exclusivamente desde la perspectiva de la institución tiende a destacar las limitaciones de recursos y a minimizar los problemas de gestión, mientras que uno construido con la participación de la ciudadanía suele revelar dificultades de acceso, de trato o de pertinencia que no aparecen en los registros administrativos.

Por esa razón, resulta recomendable combinar distintas fuentes y perspectivas, documentar los criterios utilizados, reconocer las limitaciones de la información disponible y someter las conclusiones a la discusión con los actores involucrados, de modo que el diagnóstico se convierta en un punto de partida compartido para la acción y no en un documento que solo conocen quienes lo elaboraron.

En el contexto de las administraciones latinoamericanas, la información suele estar dispersa, desactualizada o fragmentada entre instituciones. Por ello, el propio proceso de diagnóstico ofrece una oportunidad para identificar las carencias de los sistemas de información y para establecer compromisos de mejora que fortalezcan la capacidad de la institución para conocer su entorno de manera permanente, más allá de los momentos formales de planificación.

Una institución que actualiza periódicamente su diagnóstico, que lo vincula con sus decisiones presupuestarias y que lo utiliza para revisar sus estrategias desarrolla, con el tiempo, una forma de inteligencia institucional que constituye uno de los rasgos distintivos de la administración pública estratégica.

Figura 1.2

Diagnóstico institucional y territorial



Fuente: Elaboración autores

1.3. Pensamiento sistémico: análisis de las relaciones entre problemas públicos y actores del territorio.

Los problemas que enfrentan las administraciones públicas contemporáneas rara vez pueden comprenderse como fenómenos aislados con causas únicas y soluciones directas. La pobreza, la inseguridad, la deserción escolar, la malnutrición infantil, la informalidad laboral o la degradación ambiental se encuentran entrelazadas entre sí y con múltiples factores económicos, sociales, culturales e institucionales que se refuerzan mutuamente.

Un programa de alimentación escolar, por ejemplo, puede mejorar la nutrición de los niños, pero su efecto sobre el aprendizaje dependerá también de la calidad de la enseñanza, de las condiciones del hogar, del acceso al agua segura y de la estabilidad de los ingresos familiares, de manera que una intervención diseñada sin considerar estas relaciones puede producir resultados modestos o incluso efectos no deseados.

El pensamiento sistémico ofrece un marco para abordar esta complejidad, al proponer que los problemas públicos se analicen como parte de sistemas compuestos por elementos interdependientes, relaciones de causalidad recíproca, ciclos de retroalimentación y efectos que se manifiestan con retraso o en lugares distintos de aquellos en que se originan.

Desde esta perspectiva, la tarea del analista no consiste solo en identificar la causa inmediata de un problema, sino en comprender la estructura que lo produce y lo mantiene, así como los puntos de esa estructura en los que una intervención podría generar cambios duraderos.

La aplicación del pensamiento sistémico a la gestión pública exige, en primer término, ampliar el foco del análisis más allá de los límites de la propia institución, reconociendo que los resultados que se pretende alcanzar dependen de la acción de otros organismos, de los gobiernos locales, de las organizaciones sociales, del sector privado y de las propias personas.

La OCDE (2022b) propone, en esa dirección, un enfoque de cartera para la innovación en el sector público, según el cual los desafíos complejos requieren combinar intervenciones diversas, que actúan sobre distintos elementos del sistema y que se ajustan a medida que se aprende de sus efectos, en lugar de confiar en una sola solución diseñada de antemano.

Este enfoque coincide con la idea de que los sistemas complejos no se controlan, sino que se influyen, y de que la estrategia pública debe combinar la dirección clara de los objetivos con la flexibilidad en los medios, de modo que sea posible reforzar lo que funciona y corregir lo que no produce los resultados esperados.

Las herramientas del pensamiento sistémico incluyen los árboles de problemas, que permiten organizar las causas y los efectos de un fenómeno, y los diagramas de relaciones causales, que muestran cómo los distintos factores se influyen mutuamente.

Incluyen también los mapas de actores, que identifican a quienes intervienen en el sistema, sus intereses, sus recursos y sus relaciones, así como los análisis de escenarios, que exploran cómo podría evolucionar el sistema ante distintas decisiones o circunstancias externas.

El análisis de los actores del territorio merece una atención especial, puesto que los problemas públicos no solo tienen causas estructurales, sino que se sostienen o se transforman a partir de las decisiones y las relaciones de personas y organizaciones concretas.

Un mapa de actores bien elaborado permite identificar a quienes tienen capacidad de influir en el problema, a quienes resultan afectados por él, a quienes poseen conocimientos o recursos que podrían contribuir a su solución y a quienes podrían oponerse a determinadas intervenciones, así como las alianzas, los conflictos y las asimetrías de poder que existen entre ellos.

Ansell y Torfing (2021) sostienen que la cocreación entre actores públicos, privados y sociales puede generar soluciones más innovadoras y legítimas que las diseñadas exclusivamente desde el Estado, siempre que existan plataformas y arenas que faciliten la colaboración, reglas claras

de participación y un liderazgo capaz de articular intereses diversos en torno a objetivos compartidos.

En los territorios latinoamericanos coexisten instituciones nacionales, gobiernos provinciales y municipales, juntas parroquiales, organizaciones comunitarias, pueblos y nacionalidades con formas propias de organización, empresas y organismos de cooperación.

En ese contexto, el análisis de actores resulta indispensable para evitar intervenciones superpuestas, aprovechar las capacidades existentes y comprender por qué ciertas políticas funcionan en unos territorios y fracasan en otros con condiciones aparentemente similares.

Uno de los aportes más valiosos del pensamiento sistémico consiste en advertir sobre las consecuencias no previstas de las intervenciones públicas, que suelen surgir cuando se actúa sobre un elemento del sistema sin considerar sus relaciones con los demás.

Un subsidio orientado a reducir el costo de un servicio puede incrementar su demanda hasta saturar la capacidad de atención; un control más estricto de un trámite puede desplazar a los usuarios hacia la informalidad; una meta de desempeño mal formulada puede inducir a los servidores a concentrarse en lo que se mide en detrimento de lo que realmente importa.

Estas dinámicas no invalidan la acción pública, pero sí exigen que el diseño de las intervenciones considere sus posibles efectos indirectos, que se establezcan mecanismos de seguimiento capaces de detectarlos a tiempo y que se mantenga la disposición a ajustar las estrategias cuando la evidencia lo aconseje.

Mergel et al. (2021) destacan que los enfoques ágiles de gobierno, basados en ciclos cortos de diseño, prueba y retroalimentación, permiten a las administraciones aprender de manera continua sobre el comportamiento de los sistemas en que intervienen, lo cual resulta especialmente útil cuando la incertidumbre sobre los efectos de una política es elevada y no es posible anticipar todas sus consecuencias.

La incorporación del pensamiento sistémico a la práctica de las instituciones públicas enfrenta, sin embargo, obstáculos que conviene reconocer, como la organización sectorial del Estado, que asigna responsabilidades por áreas temáticas y dificulta el abordaje de problemas que atraviesan varios sectores.

A ella se suman la presión por resultados de corto plazo, que desincentiva las intervenciones cuyos efectos se manifiestan con retraso, la escasez de información integrada sobre los territorios y la falta de espacios de coordinación con capacidad real de decisión.

Superar estos obstáculos requiere mecanismos institucionales que favorezcan la mirada de conjunto, como los gabinetes sectoriales y territoriales con agendas compartidas, los sistemas de información que integren datos de distintas fuentes, los programas que asignen responsabilidades comunes a varias instituciones y la formación de los servidores públicos en herramientas de análisis sistémico.

En el Ecuador, la articulación entre el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados ofrece un marco formal para esta coordinación, aunque su efectividad depende de que la alineación de objetivos se traduzca en acciones conjuntas y en un uso coordinado de los recursos.

El pensamiento sistémico no constituye, por tanto, una técnica más que se añade a la planificación, sino una forma de mirar los problemas públicos que reconoce su complejidad valora la diversidad de actores y perspectivas, y promueve intervenciones capaces de producir transformaciones sostenidas en los territorios.

La aplicación práctica del pensamiento sistémico puede ilustrarse con el problema de la deserción escolar en una zona rural, que suele abordarse mediante intervenciones sectoriales aisladas, como la entrega de becas, la mejora de la infraestructura educativa o las campañas de sensibilización a las familias.

Un análisis sistémico de este problema podría revelar, sin embargo, que la deserción se relaciona con la necesidad de los adolescentes de contribuir a los ingresos familiares en las épocas de cosecha, con la distancia y la inseguridad de los trayectos hacia la escuela y con la escasa pertinencia de los contenidos.

A ello se suman el embarazo adolescente y la ausencia de oportunidades laborales que valoren la educación completada, factores que se refuerzan mutuamente y que una intervención sectorial aislada difícilmente puede resolver.

A partir de este análisis, las instituciones educativas, de protección social, de salud, de transporte y de desarrollo productivo podrían diseñar una estrategia articulada que combine el

apoyo económico en los periodos críticos, la mejora del transporte escolar y la flexibilización de los calendarios.

Esa estrategia podría incluir también la educación sexual integral y la vinculación de la formación con las oportunidades productivas del territorio, con la participación de las familias, de los docentes y de los propios jóvenes en su diseño.

Este ejemplo muestra que el pensamiento sistémico no conduce necesariamente a intervenciones más costosas, sino a intervenciones mejor dirigidas, que actúan sobre las causas que sostienen el problema y que aprovechan las sinergias entre las distintas instituciones.

El pensamiento sistémico ofrece, además, un marco para comprender los puntos de apalancamiento de un sistema, es decir, aquellos lugares en los que una intervención relativamente pequeña puede producir cambios significativos en el conjunto.

Estos puntos no siempre coinciden con los más visibles, puesto que a veces se encuentran en las reglas que orientan el comportamiento de los actores, en los flujos de información que circulan entre ellos o en las creencias compartidas sobre la naturaleza del problema, más que en la cantidad de recursos que se destinan a atenderlo.

La modificación de un procedimiento que obliga a las familias a realizar múltiples trámites para acceder a un beneficio, por ejemplo, puede tener un efecto mayor sobre la cobertura de un programa que el incremento de su presupuesto, y la difusión de información clara sobre los derechos puede transformar la relación entre la ciudadanía y los servicios en mayor medida que la construcción de nuevas oficinas.

Identificar estos puntos de apalancamiento exige un análisis cuidadoso del sistema y el diálogo con quienes lo conocen desde dentro, y permite a las instituciones concentrar sus esfuerzos donde pueden producir los mayores cambios con los recursos disponibles.

Por otra parte, el pensamiento sistémico invita a revisar la manera en que las instituciones se relacionan con el conocimiento que existe fuera de ellas, puesto que buena parte de la comprensión sobre cómo funcionan los sistemas territoriales reside en quienes los habitan y los experimentan a diario.

Un agricultor sabe cómo se comporta el agua en su parcela durante las distintas estaciones, una dirigente barrial conoce las rutas por las que se mueven los jóvenes y una docente rural

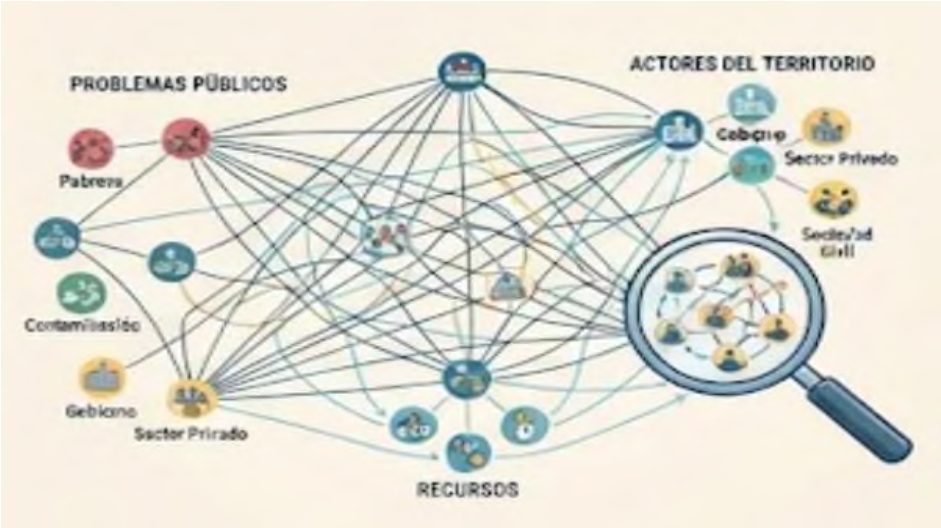
comprende las razones por las que sus estudiantes abandonan la escuela en determinadas épocas del año. Se trata de conocimientos que difícilmente aparecen en las estadísticas oficiales, pero que resultan decisivos para diseñar intervenciones pertinentes.

Por ello, la construcción de mapas sistémicos de los problemas públicos debería realizarse de manera participativa, combinando el conocimiento técnico de las instituciones con el saber práctico de los actores territoriales, y validando los modelos resultantes con quienes viven las situaciones que se pretende transformar.

Este ejercicio no solo mejora la calidad del análisis, sino que genera una comprensión compartida del problema que facilita la coordinación posterior y fortalece el compromiso de los distintos actores con las soluciones, lo cual demuestra que, en la gestión pública, la forma en que se construye el conocimiento influye tanto como su contenido en la capacidad de transformar la realidad.

Figura 1.3

Pensamiento sistémico en la gestión pública



Fuente: Elaboración autores

1.4. Priorización de problemas y objetivos: criterios de eficiencia, equidad y sostenibilidad.

Las instituciones públicas enfrentan siempre más problemas de los que pueden atender con los recursos disponibles, de modo que la priorización constituye una de las decisiones más importantes, y también más difíciles, de la gestión estratégica, porque implica elegir qué

necesidades se atenderán primero, cuáles se postergarán y cuáles quedarán fuera del alcance de la acción institucional durante un periodo determinado.

En la práctica latinoamericana, esta decisión suele tomarse de manera implícita, a partir de las presiones del momento, de los compromisos políticos, de las inercias presupuestarias o de la capacidad de ciertos grupos para hacer oír sus demandas, lo cual tiende a favorecer a quienes cuentan con mayores recursos de organización e influencia y a postergar los problemas de las poblaciones con menor visibilidad.

La administración pública estratégica propone, en cambio, que la priorización se realice de manera explícita, con criterios conocidos y argumentados, a partir de la evidencia disponible y con la participación de los actores involucrados, de modo que las decisiones puedan explicarse a la ciudadanía y revisarse cuando cambien las circunstancias.

Esta forma de proceder no elimina el carácter político de la priorización, puesto que siempre habrá valores e intereses en juego, pero sí permite que la deliberación se apoye en información compartida y en criterios transparentes, lo cual mejora la calidad de las decisiones y fortalece su legitimidad.

Entre los criterios que pueden orientar la priorización, la eficiencia ocupa un lugar relevante, ya que permite valorar qué intervenciones producen mayores resultados en relación con los recursos que requieren, y orientar así el gasto público hacia las opciones con mayor rendimiento social.

Este criterio exige estimar, aunque sea de manera aproximada, los costos de las distintas alternativas y los beneficios que cabe esperar de ellas, considerando no solo los recursos financieros, sino también el tiempo del personal, la capacidad institucional y los costos que asumen los ciudadanos para acceder a los servicios.

Sin embargo, la eficiencia por sí sola resulta insuficiente como criterio de priorización, porque las intervenciones más eficientes suelen ser aquellas dirigidas a poblaciones fáciles de alcanzar y con mejores condiciones de partida, mientras que atender a los grupos más excluidos suele resultar más costoso por persona y producir resultados más lentos.

Por ello, la equidad debe incorporarse como un criterio de igual importancia, de modo que la priorización considere la gravedad de las necesidades, la situación de los grupos que enfrentan

mayores desventajas y la distribución de los beneficios entre territorios, géneros, generaciones y grupos étnicos.

La OCDE (2021c), en su guía para la aplicación de los criterios de evaluación, insiste en la importancia de examinar cómo se distribuyen los resultados entre distintos grupos y de prestar atención a quienes corren el riesgo de quedar excluidos, una orientación que resulta igualmente pertinente en el momento de decidir qué problemas atender y con qué intervenciones.

La sostenibilidad constituye un tercer criterio indispensable, entendida tanto en su dimensión financiera, que se refiere a la capacidad de la institución para mantener una intervención a lo largo del tiempo sin comprometer otras obligaciones, como en sus dimensiones ambiental, social e institucional, que remiten a los efectos de largo plazo de las decisiones sobre los recursos naturales, la cohesión social y las capacidades del Estado.

Una intervención puede resultar eficiente y equitativa en el corto plazo, pero insostenible si depende de recursos extraordinarios que desaparecerán, si genera compromisos de gasto recurrente que la institución no podrá cubrir, si deteriora el ambiente o si no fortalece las capacidades locales para continuar después de su conclusión.

A estos criterios pueden sumarse otros, como la urgencia del problema, la magnitud de la población afectada, la existencia de mandatos constitucionales o legales que obligan a atenderlo, la viabilidad técnica y política de las soluciones, el grado de evidencia sobre su eficacia y las posibilidades de articulación con otras instituciones.

En el caso ecuatoriano, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, una norma anterior a 2021 que se cita por regular la articulación entre la planificación y el presupuesto, establece que la programación presupuestaria debe sujetarse a los objetivos de la planificación nacional (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

Esta disposición otorga a los criterios de priorización una consecuencia directa sobre la asignación de los recursos públicos. La aplicación de estos criterios puede apoyarse en herramientas como las matrices de priorización, que asignan puntajes a cada problema o intervención según su desempeño en los distintos criterios y permiten ordenar las opciones de manera sistemática.

Resultan útiles también los análisis de costo y efectividad, que comparan alternativas según su capacidad para alcanzar un mismo resultado, y los procesos deliberativos, en los que representantes de los actores involucrados discuten la información disponible y acuerdan las prioridades.

La OCDE (2021a) documenta diversas formas de institucionalizar la deliberación ciudadana en las decisiones públicas, como las asambleas o jurados ciudadanos seleccionados por sorteo, que permiten incorporar la perspectiva de personas comunes en la discusión de asuntos complejos y que han mostrado su utilidad para abordar decisiones sobre prioridades en las que entran en tensión valores e intereses diversos.

Conviene advertir, no obstante, que las herramientas cuantitativas de priorización pueden transmitir una falsa sensación de precisión, ya que los puntajes y las ponderaciones dependen de juicios que conviene hacer explícitos, y que la participación solo resulta significativa cuando quienes intervienen disponen de información suficiente y cuando sus aportes tienen efectos reales sobre la decisión final.

Por esa razón, la combinación de análisis técnico y deliberación participativa suele producir mejores resultados que cualquiera de ellos por separado, al equilibrar el rigor de la evidencia con la legitimidad de los acuerdos sociales.

Una vez priorizados los problemas, la formulación de los objetivos estratégicos exige traducirlos en enunciados claros, que expresen el cambio que se pretende lograr en la situación de la población, que puedan medirse mediante indicadores pertinentes, que establezcan metas realistas y plazos definidos, y que identifiquen a los grupos y territorios hacia los que se dirigirá la acción.

Un objetivo bien formulado no describe las actividades que realizará la institución, sino el resultado que espera contribuir a producir, de modo que permita evaluar después si la estrategia funcionó. Así, en lugar de proponerse capacitar a un número determinado de productores, una institución podría plantearse incrementar los ingresos de los pequeños productores de una región en una proporción específica, lo cual obliga a pensar en todas las condiciones necesarias para alcanzar ese cambio.

Del mismo modo, los objetivos institucionales deberían alinearse con los de la planificación nacional, que en el caso ecuatoriano se expresan en el Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador

2024–2025 (SNP, 2024), y con los de los planes territoriales, de modo que la acción de cada entidad contribuya a un conjunto coherente de propósitos colectivos.

La priorización y la formulación de objetivos no deberían concebirse, por último, como decisiones definitivas, sino como hipótesis estratégicas que se revisan periódicamente a la luz de los resultados, de los cambios en el entorno y de las nuevas demandas de la ciudadanía, lo cual permite a la institución mantener la dirección sin perder la capacidad de adaptarse.

La priorización debe considerar, además, la dimensión temporal de los problemas y de las intervenciones, puesto que algunos problemas requieren atención urgente para evitar daños irreversibles, mientras que otros, aunque menos visibles en el corto plazo, producen efectos acumulativos que comprometen el desarrollo futuro.

La desnutrición crónica infantil constituye un ejemplo elocuente de esta segunda categoría, puesto que sus efectos sobre el desarrollo cognitivo y la salud de los niños se manifiestan a lo largo de toda su vida y limitan sus oportunidades educativas y laborales, de modo que su atención temprana produce beneficios sociales muy superiores a su costo, aunque esos beneficios no resulten visibles durante un periodo de gobierno.

La tendencia de las administraciones a privilegiar los problemas con efectos inmediatos y visibles sobre aquellos cuyos efectos se manifiestan en el largo plazo constituye uno de los sesgos más frecuentes de la priorización pública.

Su corrección exige mecanismos que protejan las intervenciones de largo plazo frente a las presiones de la coyuntura, como los acuerdos políticos amplios, los compromisos plurianuales de financiamiento y la incorporación de metas de largo plazo en la planificación nacional. Reconocer esta dimensión temporal permite equilibrar la atención de las urgencias con la inversión en las transformaciones estructurales que determinan el bienestar de las generaciones futuras.

La revisión periódica de las prioridades constituye una práctica necesaria para que la priorización conserve su vigencia, puesto que los problemas evolucionan, aparecen necesidades nuevas, se obtienen resultados que modifican la situación de partida y cambian los recursos disponibles.

Esta revisión puede realizarse con una periodicidad anual, vinculada con la formulación del presupuesto, y debería considerar la información sobre el avance de los objetivos, los resultados de las evaluaciones, los cambios en el entorno identificados mediante la vigilancia de señales tempranas y las demandas expresadas por la ciudadanía en los espacios de participación y de rendición de cuentas.

Asimismo, conviene distinguir entre los ajustes menores, que pueden decidirse en el marco de la estrategia vigente, y los cambios sustantivos de prioridades, que requieren una deliberación más amplia y una comunicación explícita a los actores involucrados.

Una priorización que se revisa de manera ordenada y transparente transmite a la ciudadanía y a los servidores la imagen de una institución que aprende y se adapta, mientras que los cambios abruptos y poco explicados generan incertidumbre y desconfianza.

Cabe añadir que la priorización también implica decidir explícitamente qué no se hará, una decisión que suele resultar incómoda para las autoridades, porque supone reconocer límites ante demandas legítimas, pero que constituye una condición para concentrar los recursos en aquello que produce mayor valor.

Las instituciones que pretenden atender todas las demandas al mismo tiempo terminan dispersando su presupuesto en múltiples iniciativas de baja escala, sin la intensidad necesaria para producir cambios visibles, y generan frustración tanto en la ciudadanía como en sus propios equipos.

Comunicar con transparencia las razones de las prioridades adoptadas, explicar qué problemas se atenderán en etapas posteriores y establecer mecanismos para revisar esas decisiones cuando surja nueva información permite gestionar las expectativas de manera honesta y reduce la percepción de arbitrariedad.

En el contexto latinoamericano, donde la confianza en las instituciones es frágil, esta transparencia sobre las prioridades y sus fundamentos constituye un componente esencial de la relación entre el Estado y la ciudadanía, puesto que muestra que las decisiones responden a criterios públicos y no a favores particulares, y abre la posibilidad de que la sociedad participe en la discusión sobre el rumbo de la acción pública.

Figura 1.4

Priorización de problemas y objetivos



Fuente: Elaboración autores

1.5. Diseño de estrategias de transformación: articulación entre capacidades institucionales y necesidades ciudadanas.

Una vez identificados los problemas prioritarios y definidos los objetivos, la institución debe diseñar las estrategias que le permitirán alcanzarlos, una tarea que exige articular dos dimensiones que con frecuencia se analizan por separado.

Por una parte, las necesidades de la ciudadanía determinan hacia dónde debe orientarse la acción; por otra, las capacidades institucionales establecen lo que la organización puede realizar efectivamente con sus recursos, su personal, sus procesos y sus relaciones.

Una estrategia que solo considere las necesidades corre el riesgo de proponer metas ambiciosas que la institución no está en condiciones de cumplir, generando frustración y pérdida de credibilidad, mientras que una estrategia limitada a las capacidades existentes tiende a reproducir lo que ya se hace, sin introducir los cambios necesarios para responder a problemas nuevos o persistentes.

El diseño estratégico consiste, precisamente, en encontrar el punto de encuentro entre ambas dimensiones, lo cual puede implicar ampliar las capacidades de la institución, establecer alianzas con otros actores que complementen sus recursos, rediseñar los servicios para hacerlos

más eficaces o redefinir el alcance de las metas para hacerlas viables sin renunciar a su orientación transformadora.

Este proceso requiere creatividad, conocimiento técnico y diálogo con los actores involucrados, y su resultado debería expresarse en un conjunto coherente de líneas de acción que expliquen cómo se pasará de la situación actual a la situación deseada.

El concepto de estrategia de transformación sugiere, además, que el propósito no se limita a mejorar marginalmente el desempeño de los servicios existentes, sino a modificar de manera significativa la situación de la población en relación con los problemas priorizados, lo cual suele requerir combinaciones de intervenciones que actúan sobre distintas causas y en distintos niveles.

Mazzucato (2021) propone que las misiones públicas, entendidas como objetivos ambiciosos, medibles y con plazos definidos, pueden orientar la acción de múltiples instituciones y actores hacia transformaciones de gran escala, siempre que se acompañen de una cartera de proyectos diversos, de mecanismos de coordinación y de la disposición a experimentar y aprender.

Esta perspectiva resulta útil para las administraciones latinoamericanas, puesto que muchos de sus desafíos, como la reducción de la desnutrición crónica infantil, la universalización del acceso al agua potable o la formalización del empleo, exceden las competencias de una sola institución y requieren estrategias compartidas entre varios niveles de gobierno y sectores.

En el diseño de estas estrategias conviene distinguir entre las intervenciones que actúan directamente sobre la población, como la prestación de servicios o la entrega de transferencias, y las que modifican las reglas y los incentivos, como las normas y los mecanismos de regulación.

A ellas se suman las intervenciones que fortalecen las capacidades institucionales, como la formación del personal o la modernización de los sistemas, puesto que una estrategia equilibrada suele combinar los tres tipos. La articulación entre capacidades y necesidades exige un análisis realista de lo que la institución puede hacer por sí misma y de lo que requiere de otros actores.

Esto conduce a considerar las alianzas como un componente estructural de la estrategia y no como un complemento opcional. Osborne et al. (2022) muestran que el valor de los servicios

públicos se genera en ecosistemas en los que intervienen organizaciones públicas, usuarios, comunidades y proveedores, de manera que la capacidad de una institución para producir resultados depende de su habilidad para movilizar los recursos de ese ecosistema y para coordinar las contribuciones de cada actor.

En la práctica, ello puede traducirse en acuerdos con gobiernos locales para la prestación de servicios en los territorios, en convenios con universidades para la formación del personal o la evaluación de programas y en alianzas con organizaciones sociales para llegar a poblaciones de difícil acceso.

También puede expresarse en colaboraciones con el sector privado para el desarrollo de infraestructura o tecnología, y en mecanismos que permitan a la ciudadanía aportar su conocimiento y su esfuerzo a la solución de los problemas. Kattel et al. (2022) advierten, sin embargo, que la capacidad de una institución para trabajar con otros depende de sus propias capacidades internas.

Lo anterior se debe a que una organización débil difícilmente puede liderar alianzas o negociar en condiciones equitativas con actores más poderosos, lo cual sugiere que el fortalecimiento institucional y la construcción de alianzas deben avanzar de manera simultánea.

El diseño de las estrategias debería apoyarse, asimismo, en la mejor evidencia disponible sobre lo que funciona para resolver los problemas priorizados, lo cual incluye la revisión de experiencias de otras instituciones y países, los resultados de evaluaciones de programas similares y el conocimiento acumulado por los equipos técnicos y por los actores territoriales.

Sin embargo, la evidencia sobre intervenciones exitosas en otros contextos no puede trasladarse de manera mecánica, porque las condiciones sociales, institucionales y culturales influyen decisivamente en los resultados, de modo que conviene adaptar las soluciones al contexto local y probarlas a pequeña escala antes de extenderlas.

La OCDE (2024a), en su informe sobre las tendencias globales de la innovación gubernamental, destaca que los gobiernos que logran servicios centrados en las personas combinan el diseño a partir de las necesidades de los usuarios con la experimentación y la iteración, lo cual permite reducir el riesgo de las intervenciones y mejorar su pertinencia.

Esta lógica de diseño iterativo resulta especialmente valiosa cuando la institución enfrenta problemas nuevos o cuando existe incertidumbre sobre la eficacia de las alternativas disponibles, puesto que permite aprender de la práctica y ajustar la estrategia antes de comprometer la totalidad de los recursos.

Una estrategia de transformación debe considerar también los obstáculos que podrían impedir su implementación, como la resistencia de actores que ven afectados sus intereses, las rigideces normativas y presupuestarias, la escasez de personal calificado, la rotación de las autoridades o la falta de coordinación entre instituciones, y prever medidas para enfrentarlos.

El análisis de viabilidad política, técnica, financiera e institucional permite identificar estos obstáculos con anticipación y diseñar acciones de mitigación, como la construcción de coaliciones de apoyo, la adecuación de la normativa, la búsqueda de fuentes de financiamiento complementarias o la formación de equipos con capacidades específicas.

Conviene, además, que la estrategia establezca una secuencia clara de las intervenciones, distinguiendo entre las acciones de corto plazo, que permiten obtener resultados visibles y generar confianza, y las de mediano y largo plazo, que producen las transformaciones estructurales, de modo que la institución pueda mostrar avances mientras construye las condiciones para cambios más profundos.

Finalmente, la estrategia debería comunicarse de manera clara a los servidores públicos y a la ciudadanía, explicando qué problema se pretende resolver, qué se hará, quiénes participarán, qué resultados se esperan y cómo se medirán, puesto que una estrategia comprendida y compartida tiene mayores posibilidades de obtener el compromiso de quienes deben implementarla y el respaldo de quienes se beneficiarán de ella.

La comunicación de la estrategia hacia la ciudadanía merece una consideración específica, puesto que una estrategia que la población desconoce difícilmente obtendrá su respaldo ni su participación, y quedará expuesta a la percepción de que las decisiones públicas responden a intereses particulares.

Comunicar una estrategia no consiste en difundir los documentos de planificación, redactados con frecuencia en un lenguaje técnico poco accesible, sino en explicar de manera sencilla qué problema se quiere resolver, por qué se considera prioritario, qué se hará para resolverlo, qué puede esperar la población y en qué plazos, y cómo podrá verificar los avances.

Esta comunicación puede apoyarse en materiales breves, en espacios de diálogo en los territorios, en la información publicada en los portales institucionales y en la participación de los propios servidores públicos, que constituyen el principal punto de contacto entre la institución y la ciudadanía.

Además, la comunicación debería ser bidireccional, abriendo canales para que la ciudadanía exprese sus opiniones sobre la estrategia, señale los problemas que observa en su implementación y proponga mejoras, de modo que la estrategia se enriquezca con el conocimiento de quienes viven los problemas y se fortalezca la relación de confianza entre la institución y la sociedad a la que sirve.

Los instrumentos de financiamiento constituyen otro componente que el diseño de las estrategias de transformación debe considerar con cuidado, puesto que una estrategia sin recursos asegurados difícilmente podrá implementarse.

Además del presupuesto ordinario de la institución, las estrategias pueden apoyarse en fuentes complementarias, como los recursos de otros niveles de gobierno, los fondos de la cooperación internacional, los créditos de los organismos multilaterales, las alianzas con el sector privado o los aportes de las propias comunidades, cada una de las cuales implica condiciones, plazos y riesgos que deben evaluarse.

La dependencia de recursos extraordinarios resulta especialmente riesgosa cuando la estrategia genera compromisos de gasto recurrente que la institución no podrá cubrir una vez que esos recursos se agoten, de modo que el diseño debería prever desde el inicio la manera en que las intervenciones se sostendrán con recursos propios.

La articulación entre la estrategia y el presupuesto constituye por ello una condición para que el diseño estratégico no quede en el plano de las intenciones. La relación entre la estrategia y las personas que trabajan en la institución merece una atención particular, ya que son los servidores públicos quienes traducen los objetivos en acciones concretas y quienes enfrentan cotidianamente los obstáculos de la implementación.

Una estrategia diseñada exclusivamente por los niveles directivos, sin la participación de quienes conocen los procesos y la relación con los usuarios, suele ignorar dificultades prácticas que después se convierten en barreras para su ejecución, mientras que una estrategia construida

con la participación de los equipos técnicos y operativos incorpora ese conocimiento y genera un mayor sentido de pertenencia.

Por esa razón, el diseño estratégico debería incluir espacios de consulta interna, talleres de construcción colectiva y mecanismos para recoger las propuestas de los servidores, además de prever la formación necesaria para que el personal adquiera las competencias que la nueva estrategia requiere.

Cuando los servidores comprenden el propósito de la transformación y perciben que su experiencia ha sido valorada, se convierten en promotores del cambio y no en obstáculos para su implementación, lo cual constituye una de las condiciones más importantes, aunque con frecuencia subestimadas, del éxito de cualquier estrategia pública.

Figura 1.5

Diseño de estrategias de transformación



Fuente: Elaboración autores

1.6. Coherencia estratégica: vinculación entre objetivos, responsabilidades, intervenciones y resultados esperados.

La coherencia estratégica constituye la condición que permite que los distintos componentes de la planificación institucional funcionen como un sistema integrado y no como un conjunto de documentos, programas y actividades desconectados entre sí.

Esta desconexión resulta frecuente en las administraciones latinoamericanas, donde los objetivos se formulan en un plan, el presupuesto se elabora a partir de las asignaciones históricas y los sistemas de seguimiento miden indicadores que poco tienen que ver con los resultados buscados.

En estas condiciones, la estrategia pierde capacidad para orientar la acción, porque nadie puede establecer con claridad de qué manera las tareas cotidianas contribuyen a los objetivos institucionales, ni qué ocurre con los resultados cuando una intervención se modifica o se suspende.

La coherencia estratégica busca corregir esta fragmentación mediante la vinculación explícita entre cuatro elementos, como son los objetivos, que expresan los cambios que la institución pretende producir, y las responsabilidades, que establecen quién debe hacer qué para alcanzarlos.

Se suman a ellos las intervenciones, que constituyen los programas, proyectos y servicios mediante los cuales se actúa, y los resultados esperados, que permiten verificar si la estrategia está produciendo los efectos previstos.

La vinculación entre objetivos e intervenciones exige que cada programa o proyecto pueda justificarse por su contribución a uno o varios objetivos estratégicos, lo cual implica revisar la cartera de intervenciones de la institución para identificar aquellas que carecen de una relación clara con las prioridades y que podrían reorientarse, fusionarse o concluirse.

Esta revisión resulta con frecuencia reveladora, puesto que muchas instituciones mantienen programas creados hace años para responder a problemas que ya no son prioritarios, o que se superponen con intervenciones de otras entidades, y que continúan funcionando por inercia o por la presión de los grupos que se benefician de ellos.

La OCDE (2022b) recomienda gestionar las intervenciones públicas como una cartera estratégica, en la que se analice el conjunto de iniciativas en relación con los objetivos, se identifiquen vacíos y superposiciones, y se equilibren las apuestas de bajo y alto riesgo, de manera que la institución pueda asignar sus recursos de forma coherente con sus prioridades y aprender de los resultados de cada intervención.

Este enfoque permite superar la lógica de la gestión de proyectos aislados y adoptar una visión de conjunto que favorece la coherencia entre lo que la institución dice que quiere lograr y lo que efectivamente hace.

La asignación de responsabilidades constituye otro componente esencial de la coherencia estratégica, puesto que los objetivos que no tienen responsables claros tienden a diluirse entre las distintas unidades de la institución, y las metas que dependen de varias dependencias suelen quedar sin seguimiento cuando la coordinación no se asigna expresamente.

Una estrategia coherente establece, para cada objetivo, una unidad responsable de su cumplimiento y de la coordinación con las demás, define las contribuciones esperadas de cada área, y vincula estas responsabilidades con los instrumentos de gestión del personal, como los planes de trabajo y las evaluaciones de desempeño, de manera que los servidores comprendan cómo su trabajo contribuye a los resultados institucionales.

Conviene evitar, no obstante, que la asignación de responsabilidades se convierta en un mecanismo de búsqueda de culpables cuando los resultados no se alcanzan, puesto que muchos objetivos dependen de factores que escapan al control de la institución, y una cultura de sanción tiende a inducir comportamientos defensivos, como la formulación de metas poco ambiciosas o la manipulación de los indicadores.

La responsabilidad debería entenderse, más bien, como la obligación de hacer lo necesario para alcanzar los objetivos, de informar con transparencia sobre los avances y las dificultades, y de proponer ajustes cuando la estrategia no funciona.

La relación entre las intervenciones y los resultados esperados se expresa mediante la cadena de valor público, un modelo que describe cómo los insumos se transforman, a través de las actividades, en productos que, a su vez, contribuyen a resultados intermedios y finales en la situación de la población.

Esta cadena permite identificar los supuestos sobre los que descansa cada intervención, como que la capacitación de los docentes mejorará sus prácticas de enseñanza y que esas prácticas mejorarán el aprendizaje de los estudiantes, y facilita la definición de indicadores para cada eslabón, de modo que sea posible detectar en qué punto de la cadena se producen los problemas cuando los resultados no se alcanzan.

En el caso ecuatoriano, la Constitución dispone que la programación y la ejecución del presupuesto deben sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo (CRE, 2008), y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas regula la articulación entre la planificación y las finanzas públicas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

Ello establece un marco normativo para la coherencia entre objetivos y recursos; sin embargo, la efectividad de este vínculo depende de que las instituciones lo traduzcan en prácticas concretas de programación, seguimiento y evaluación, y no se limiten al cumplimiento formal de los requisitos de alineación.

La coherencia estratégica tiene también una dimensión externa, que se refiere a la articulación de la estrategia institucional con las de otras entidades, con la planificación nacional y con los planes de los gobiernos territoriales, puesto que la contribución de una institución a los resultados colectivos depende de su capacidad para complementar, y no contradecir, la acción de los demás.

Una política de fomento productivo puede verse neutralizada por una política tributaria que desincentiva la formalización, y un programa de salud preventiva puede perder eficacia si no se coordina con los servicios de agua y saneamiento, lo cual muestra que la coherencia entre políticas resulta tan importante como la coherencia dentro de cada institución.

Para fortalecer esta dimensión externa, las administraciones pueden recurrir a mecanismos como los gabinetes sectoriales, las mesas técnicas interinstitucionales, los sistemas de información compartidos y los indicadores comunes, que permiten a distintas entidades observar los efectos conjuntos de sus intervenciones y ajustar sus acciones en consecuencia.

De igual manera, la participación de la ciudadanía en el seguimiento de las estrategias, mediante instancias de control social y mecanismos de rendición de cuentas, contribuye a identificar incoherencias que no siempre resultan visibles desde dentro de las instituciones.

Un instrumento útil para verificar la coherencia estratégica es la matriz de alineación, que relaciona en un mismo cuadro cada objetivo estratégico con los programas y proyectos que contribuyen a él, con las unidades responsables, con los recursos asignados y con los indicadores de producto y de resultado que permiten seguir su avance.

La elaboración de esta matriz suele poner de manifiesto vacíos importantes, como objetivos sin intervenciones que los respalden, intervenciones sin indicadores de resultado, recursos asignados a programas desvinculados de los objetivos o unidades que participan en múltiples objetivos sin una coordinación clara entre ellos.

Su valor reside menos en el documento resultante que en el proceso de construcción, puesto que obliga a los equipos de las distintas áreas a dialogar sobre la contribución de su trabajo a los objetivos comunes y a identificar conjuntamente las incoherencias que deben corregirse.

Asimismo, la matriz puede utilizarse como herramienta de seguimiento, actualizándose periódicamente con la información sobre el avance de los indicadores y la ejecución de los recursos, de modo que las autoridades dispongan de una visión de conjunto que les permita detectar oportunamente los desajustes entre lo planificado y lo ejecutado, y adoptar las medidas necesarias para restablecer la coherencia de la acción institucional.

La coherencia estratégica puede fortalecerse también mediante la cultura institucional, puesto que las personas que comprenden el propósito de su institución y la manera en que su trabajo contribuye a él tienden a tomar decisiones cotidianas coherentes con la estrategia, aun en situaciones que los documentos de planificación no previeron.

Esta comprensión no se logra únicamente mediante la difusión de los planes, sino mediante el diálogo permanente entre los niveles directivos y los equipos operativos, la participación del personal en la construcción y la revisión de la estrategia, el reconocimiento de las contribuciones de cada área a los resultados comunes y el ejemplo de las autoridades, cuyas decisiones deben reflejar las prioridades que declaran.

Cuando la estrategia se convierte en un lenguaje compartido dentro de la institución, la coherencia deja de depender exclusivamente de los instrumentos formales de alineación y se sostiene en el compromiso de las personas, lo cual constituye la forma más duradera de coherencia que puede alcanzar una organización pública.

La coherencia estratégica no debe confundirse, por último, con la rigidez, ya que una estrategia coherente no es aquella que se mantiene inalterable a lo largo del tiempo, sino aquella en la que los cambios en los objetivos, las responsabilidades, las intervenciones o los resultados esperados se realizan de manera articulada, de modo que la modificación de un componente se acompañe de los ajustes necesarios en los demás.

Cuando una institución decide reorientar un programa porque la evaluación mostró que no producía los resultados esperados, la coherencia exige revisar también las metas asociadas, reasignar los recursos, redefinir las responsabilidades y comunicar los cambios a los actores involucrados, en lugar de mantener los indicadores originales como si nada hubiera cambiado.

Esta capacidad de ajuste coordinado constituye uno de los rasgos de las instituciones que gestionan estratégicamente, porque les permite responder a la evidencia y a los cambios del entorno sin perder la dirección ni fragmentar su acción. Una institución coherente es, así, aquella en la que cualquier servidor puede explicar cómo su trabajo contribuye a los objetivos y cualquier ciudadano puede comprender qué se propone la institución, qué hace para lograrlo y con qué resultados.

Figura 1.6

Coherencia estratégica institucional



Fuente: Elaboración autores

CAPÍTULO II

INTELIGENCIA INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA ANTICIPATORIA: DECISIONES PÚBLICAS FRENTE A LA INCERTIDUMBRE

2.1. Gestión de datos y memoria institucional: organización del conocimiento para la toma de decisiones.

Las instituciones públicas producen diariamente una cantidad enorme de información como resultado de su actividad ordinaria. Esto se debe a que cada trámite atendido, cada servicio prestado, cada contrato firmado, cada inspección realizada y cada reclamo recibido genera registros que, si se organizan adecuadamente, pueden convertirse en una fuente valiosa de conocimiento para comprender los problemas públicos, evaluar el desempeño institucional y tomar mejores decisiones.

Sin embargo, en buena parte de las administraciones latinoamericanas esa información permanece dispersa en archivos físicos, hojas de cálculo personales, sistemas que no se comunican entre sí y en la memoria de los servidores que la producen.

Por esa razón, cuando una autoridad necesita conocer cuántas personas atendió un programa en los últimos cinco años, en qué territorios, con qué resultados y a qué costo, la respuesta suele requerir semanas de búsqueda y llega con frecuencia incompleta o contradictoria.

La gestión de datos se ocupa precisamente de organizar esta información para que esté disponible, sea confiable y pueda utilizarse en el momento oportuno, lo cual implica definir qué datos se recopilan, con qué propósito, bajo qué estándares, quién es responsable de su calidad, dónde se almacenan, cómo se protegen y en qué condiciones pueden compartirse con otras dependencias o con la ciudadanía.

Dunleavy y Margetts (2023) sostienen que la ciencia de datos y la inteligencia artificial impulsan una nueva etapa en la gobernanza de la era digital, en la que los gobiernos pueden aprovechar la información acumulada para reintegrar servicios fragmentados y responder de manera más integral a las necesidades de las personas.

Los autores advierten, no obstante, que ese potencial depende de capacidades institucionales que muchas administraciones todavía no han desarrollado. La memoria institucional constituye una dimensión de la gestión del conocimiento que suele recibir menos atención que los datos estructurados, pese a su importancia para la continuidad y la calidad de la acción pública.

Lo anterior se debe a que comprende las lecciones aprendidas de las intervenciones anteriores, las razones que motivaron las decisiones importantes, los acuerdos alcanzados con otros actores, las dificultades enfrentadas en la implementación y las soluciones que funcionaron o fracasaron.

En las administraciones latinoamericanas, caracterizadas con frecuencia por una elevada rotación del personal directivo y técnico, esta memoria tiende a perderse con cada cambio de autoridades, de manera que las nuevas administraciones repiten errores ya cometidos, reinician programas que ya habían mostrado sus limitaciones o desconocen compromisos asumidos con las comunidades.

Kattel et al. (2022) destacan que las organizaciones públicas capaces de innovar y adaptarse son aquellas que combinan la flexibilidad con estructuras estables que preservan el conocimiento acumulado, lo cual sugiere que la memoria institucional no constituye un obstáculo para el cambio, sino una condición para que el cambio se base en la experiencia y no en la improvisación.

Preservar esta memoria exige prácticas deliberadas, como la documentación sistemática de las decisiones y de sus fundamentos, la elaboración de informes de cierre de los proyectos que recojan los aprendizajes, la creación de repositorios accesibles de estudios, evaluaciones y normativas, y la organización de procesos de transición entre autoridades que aseguren la transferencia ordenada de la información y de los compromisos en curso.

La organización del conocimiento para la toma de decisiones requiere, además, que la información se presente de manera comprensible para quienes deben utilizarla, puesto que los datos acumulados en grandes bases resultan poco útiles si los directivos no pueden acceder a ellos con facilidad o si se presentan en formatos que dificultan su interpretación.

Los tableros de control, los informes periódicos de seguimiento, los mapas de indicadores territoriales y las notas técnicas que resumen la evidencia disponible sobre un problema constituyen herramientas que permiten trasladar la información a los espacios de decisión,

siempre que se diseñen a partir de las preguntas que las autoridades necesitan responder y no de la información que resulta más fácil de producir.

En el Ecuador, la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, una norma anterior al periodo de referencia de esta obra que se cita por su relevancia, estableció la obligación de las entidades de no exigir a los ciudadanos información que ya se encuentra en poder del Estado y promovió el intercambio de datos entre instituciones (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).

Ello otorga a la gestión de datos una consecuencia directa sobre la calidad de los servicios, porque una institución que no organiza su información difícilmente podrá compartirla con otras y seguirá trasladando a la ciudadanía la carga de presentar documentos repetidos. Por otra parte, la Política Pública para la Transformación Digital 2025–2030 incorporó entre sus ejes la interoperabilidad y el tratamiento de los datos (MINTEL, 2025).

Esto sitúa la organización de la información pública como un componente central de la modernización del Estado ecuatoriano. La gestión de los datos públicos debe realizarse, en todo caso, con pleno respeto de los derechos de las personas, en particular del derecho a la protección de los datos personales, que en el Ecuador se encuentra regulado por la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021).

Esta norma establece principios como la licitud, la finalidad, la proporcionalidad, la minimización y la seguridad, que obligan a las instituciones a recopilar únicamente los datos necesarios para propósitos legítimos y definidos. Las instituciones deben, además, informar a las personas sobre el tratamiento de su información, protegerla frente a accesos indebidos y respetar los derechos de acceso, rectificación, eliminación y oposición de los titulares.

Estos principios no deben entenderse como un obstáculo para el aprovechamiento de la información, sino como condiciones que generan la confianza necesaria para que la ciudadanía acepte compartir sus datos con el Estado, puesto que una administración que maneja la información sin resguardos expone a las personas a riesgos y debilita su propia legitimidad.

Por esa razón, la gestión estratégica de los datos debería incorporar desde su diseño la protección de la privacidad, mediante la clasificación de la información según su sensibilidad, la definición de perfiles de acceso, la anonimización de los datos utilizados para análisis estadísticos y la designación de responsables de su custodia.

Junto a la protección de los datos personales, la gestión de la información pública debe considerar las obligaciones de transparencia y de acceso a la información, que en el Ecuador se encuentran reguladas por la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Asamblea Nacional del Ecuador, 2023).

Esta norma establece que la información generada por las instituciones públicas es, por regla general, de acceso público, y promueve la publicación proactiva de información y de datos abiertos. De este modo, la organización del conocimiento institucional no solo sirve a las decisiones internas, sino también al control ciudadano y a la generación de valor por parte de investigadores, periodistas, organizaciones sociales o emprendedores que pueden reutilizar los datos públicos.

La conciliación entre transparencia y protección de datos personales requiere criterios claros sobre qué información puede publicarse, en qué formato y con qué nivel de agregación, de modo que la apertura no exponga la privacidad de las personas y la protección de datos no se convierta en un pretexto para ocultar información de interés público.

La construcción de capacidades para la gestión de datos y de la memoria institucional constituye, finalmente, una tarea de mediano y largo plazo que requiere inversión en sistemas de información, pero sobre todo en personas, procesos y cultura organizacional.

Las instituciones necesitan servidores capaces de diseñar y administrar bases de datos, de asegurar su calidad, de analizar la información y de comunicarla de manera comprensible, así como directivos que valoren la evidencia en la toma de decisiones y que reconozcan el trabajo de quienes la producen.

La OCDE (2021b), en su marco sobre talento y habilidades digitales en el sector público, subraya que la transformación digital del Estado requiere no solo especialistas técnicos, sino también servidores con competencias para utilizar los datos en su trabajo cotidiano y líderes capaces de conducir organizaciones orientadas por la información. Lo anterior implica programas de formación, nuevos perfiles profesionales y cambios en las formas de trabajo.

Una institución que organiza su información preserva su memoria y la utiliza de manera sistemática para decidir desarrolla con el tiempo una inteligencia institucional que le permite anticipar problemas, aprender de sus errores y responder con mayor eficacia a las necesidades de la población, lo cual sostiene una gobernanza capaz de anticiparse.

La transición entre administraciones constituye un momento crítico para la preservación de la memoria institucional, y su gestión ordenada puede marcar la diferencia entre la continuidad de las políticas que funcionan y su interrupción por desconocimiento.

Un proceso de transición bien organizado incluye informes de la administración saliente que describan el estado de los programas y proyectos, los compromisos asumidos con las comunidades y con otras instituciones, y los procesos de contratación en curso.

Estos informes deberían recoger también los riesgos identificados y las lecciones aprendidas, y acompañarse de la entrega ordenada de los archivos y de los accesos a los sistemas de información. La administración entrante, por su parte, debería dedicar tiempo a comprender esta información antes de adoptar decisiones sobre la continuidad o la modificación de las intervenciones, y a dialogar con los equipos técnicos que conocen su funcionamiento.

La existencia de servidores de carrera que permanecen más allá de los cambios de gobierno facilita esta continuidad, puesto que son ellos quienes conservan el conocimiento práctico de la institución, de modo que la protección de los equipos técnicos frente a la rotación política constituye también una estrategia de preservación de la memoria institucional.

El uso de la información en la toma de decisiones exige también desarrollar en los directivos públicos lo que podría denominarse una alfabetización de datos, entendida como la capacidad de formular las preguntas adecuadas, de interpretar críticamente los indicadores, de reconocer las limitaciones de la información disponible y de distinguir entre las correlaciones y las relaciones causales.

Muchas decisiones equivocadas no se deben a la ausencia de información, sino a su interpretación inadecuada, como ocurre cuando se atribuye a una intervención un cambio que se debe a factores externos, cuando se comparan cifras que no son comparables o cuando se toman decisiones a partir de promedios que ocultan situaciones muy diversas.

La formación de los directivos en estas competencias, mediante programas breves y prácticos que utilicen ejemplos de su propio ámbito de trabajo, constituye una inversión de alto rendimiento, puesto que mejora la calidad de las decisiones y fortalece la demanda de información de calidad dentro de las instituciones, lo cual a su vez estimula la mejora de los sistemas de datos.

Conviene insistir, por último, en que la gestión de datos no es una responsabilidad exclusiva de las áreas de tecnología, sino una función estratégica que involucra a toda la institución, desde las autoridades que definen qué información necesitan para decidir hasta los servidores de atención al público que registran los datos en su origen.

La calidad de la información depende en gran medida del cuidado con que se captura en el primer momento, de modo que los errores de registro, las categorías ambiguas o los campos incompletos que se producen en las ventanillas o en los formularios terminan por afectar los análisis que se realizan meses después en los niveles directivos.

Por ello, las instituciones deberían explicar a quienes registran la información por qué es importante, cómo se utilizará y qué consecuencias tienen los errores, y deberían ofrecerles herramientas que faciliten un registro correcto, como formularios con validaciones automáticas, catálogos estandarizados y procedimientos claros.

Cuando cada servidor comprende que la información que produce forma parte de la memoria colectiva de la institución y contribuye a las decisiones que afectan a la ciudadanía, la gestión de datos deja de percibirse como una carga administrativa y se convierte en una práctica valorada, lo cual representa un cambio cultural de gran importancia para la administración pública estratégica.

Figura 2.1

Gestión de datos y memoria institucional



Fuente: Elaboración autores

2.2. Calidad e integración de la información: bases para un análisis público confiable.

La confiabilidad de cualquier análisis público depende de la calidad de la información sobre la que se construye, de manera que los modelos más sofisticados, las herramientas analíticas más avanzadas y los tableros más atractivos producirán conclusiones erróneas si los datos que utilizan son incompletos, inexactos, desactualizados o inconsistentes entre sí.

En las administraciones públicas, los problemas de calidad de la información son frecuentes y tienen múltiples orígenes, como los errores en el registro inicial de los datos, la ausencia de definiciones comunes para conceptos básicos, la existencia de múltiples registros de una misma persona con información diferente, la falta de actualización de los padrones y la ausencia de procedimientos de validación y depuración.

Estos problemas no solo afectan la calidad de los análisis, sino también la de los servicios, puesto que un registro social con información desactualizada puede excluir a hogares que necesitan apoyo e incluir a otros que ya no cumplen las condiciones, y una base de datos de beneficiarios con duplicidades puede conducir a pagos indebidos y a la pérdida de recursos públicos.

Por esa razón, la gestión de la calidad de la información debe considerarse una función estratégica de la administración pública y no una tarea técnica secundaria, puesto que de ella depende tanto la eficacia de las intervenciones como la equidad en la distribución de los beneficios.

La calidad de la información suele evaluarse a partir de varias dimensiones que permiten identificar con precisión los problemas existentes y orientar las acciones de mejora. La exactitud se refiere a la correspondencia entre los datos y la realidad que pretenden representar, de modo que un registro es exacto cuando la edad, la dirección o la condición socioeconómica de una persona coinciden con su situación efectiva.

La completitud remite a la presencia de toda la información necesaria, ya que los campos vacíos o los registros faltantes limitan las posibilidades de análisis y pueden introducir sesgos si las omisiones se concentran en determinados grupos.

La consistencia exige que un mismo dato tenga el mismo valor en los distintos sistemas en que aparece, la oportunidad se relaciona con la actualización de la información en el momento en

que se necesita para decidir, y la validez implica que los datos se ajusten a las reglas, formatos y catálogos establecidos.

A estas dimensiones se suma la trazabilidad, que permite conocer el origen de cada dato, las transformaciones que ha sufrido y quién es responsable de su mantenimiento, una condición indispensable para verificar la confiabilidad de los análisis y para corregir los errores cuando se detectan.

La OCDE (2022a), en sus principios para el diseño de servicios públicos en la era digital, recomienda que los gobiernos traten los datos como un activo estratégico y que establezcan reglas para su gestión a lo largo de todo su ciclo de vida, lo cual coincide con la necesidad de incorporar la calidad como un criterio permanente y no como una corrección ocasional.

La integración de la información constituye el segundo pilar de un análisis público confiable, ya que la mayor parte de los problemas públicos solo pueden comprenderse cuando se combinan datos procedentes de distintas fuentes e instituciones.

Para analizar la situación de la niñez en un territorio, por ejemplo, se requiere información sobre salud, nutrición, educación, protección social, acceso a servicios básicos y condiciones del hogar, que generalmente se encuentra dispersa en los sistemas de varios ministerios, gobiernos locales e institutos de estadística, cada uno con sus propios identificadores, definiciones y periodicidades.

La integración de estos datos permite construir una visión de conjunto que las fuentes aisladas no ofrecen, identificar a las personas o los hogares que enfrentan múltiples privaciones y diseñar intervenciones coordinadas que respondan de manera integral a sus necesidades.

En el Ecuador, la interoperabilidad entre las instituciones públicas ha sido promovida por la normativa de simplificación de trámites, que obliga a las entidades a obtener de otras instituciones la información que ya posee el Estado (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018), y por la política de transformación digital, que incluye la interoperabilidad y el tratamiento de datos entre sus ejes (MINTEL, 2025).

Ello ofrece un marco institucional para avanzar en la integración, aunque su materialización requiere estándares técnicos comunes, acuerdos entre instituciones y capacidades para administrar los intercambios de información de manera segura.

Martín Mayoral (2025), en un estudio multidimensional sobre la transformación digital en el Ecuador, señala que el país ha consolidado avances institucionales relevantes en materia de gobierno digital, pero que persisten dificultades estructurales y brechas en la ejecución que limitan el aprovechamiento de esos avances, una observación que resulta pertinente para la integración de la información.

Esto se debe a que la existencia de normas y plataformas no garantiza por sí misma que las instituciones compartan datos de calidad de manera efectiva. Entre los obstáculos más frecuentes para la integración se encuentran la ausencia de identificadores únicos que permitan vincular los registros de una misma persona en distintos sistemas y la diversidad de definiciones utilizadas por cada institución.

A ellos se suman la resistencia de algunas entidades a compartir la información que consideran propia, la falta de acuerdos jurídicos sobre el intercambio y la debilidad de la infraestructura tecnológica, especialmente en los gobiernos locales.

Superar estos obstáculos requiere una combinación de medidas técnicas, como la adopción de estándares de datos y de interfaces de intercambio; normativas, como los convenios de interoperabilidad que precisan las finalidades, los responsables y las garantías de cada intercambio; y organizacionales, como la designación de responsables de los datos en cada institución y la creación de instancias de coordinación con capacidad para resolver conflictos.

La integración de la información plantea, al mismo tiempo, riesgos que deben gestionarse con cuidado, puesto que la combinación de datos procedentes de distintas fuentes permite construir perfiles detallados de las personas que, en manos equivocadas o utilizados para fines distintos de los previstos, podrían afectar su privacidad, su autonomía o su acceso a derechos.

La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales establece que el tratamiento de la información debe limitarse a las finalidades legítimas para las que fue recopilada y que las personas tienen derecho a conocer y controlar el uso de sus datos (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021). Lo anterior exige que cada intercambio de información entre instituciones tenga una base jurídica clara, una finalidad definida y medidas de seguridad proporcionales a la sensibilidad de los datos.

Por esa razón, la integración debería guiarse por el principio de minimización, compartiendo únicamente los datos necesarios para cada propósito; por el principio de seguridad, mediante el

cifrado, el control de accesos y el registro de las consultas; y por el principio de transparencia, informando a la ciudadanía sobre los intercambios que se realizan y sus finalidades.

Cuando la integración de datos se realiza con estas garantías, la ciudadanía percibe sus beneficios, como la simplificación de los trámites o la atención más oportuna, sin temor a que su información sea utilizada en su contra.

La construcción de un sistema de información público confiable requiere, por último, mecanismos permanentes de gestión de la calidad, como la definición de responsables de cada conjunto de datos y la elaboración de diccionarios que documenten el significado y el formato de cada variable.

Estos mecanismos incluyen también controles automáticos de validación en el momento del registro, auditorías periódicas de calidad y la publicación de indicadores sobre el estado de la información. Estos mecanismos deberían complementarse con procesos de retroalimentación que permitan a los usuarios de la información reportar los errores que detectan y que aseguren su corrección oportuna en la fuente, de modo que la calidad mejore de manera continua.

En las administraciones con recursos limitados, conviene priorizar la calidad de los datos que sostienen las decisiones más importantes, como los registros de beneficiarios de los programas sociales, los catastros, los padrones de contribuyentes o los registros de atención en salud, antes de intentar abarcar la totalidad de la información institucional.

Una administración que invierte en la calidad y la integración de su información construye la base sobre la cual será posible desarrollar capacidades analíticas más avanzadas, como la identificación de señales tempranas, la prospectiva o el uso de la inteligencia artificial, que de otro modo producirían resultados poco confiables y podrían conducir a decisiones injustas o equivocadas.

La gobernanza de los datos, entendida como el conjunto de roles, reglas y procesos que determinan quién decide sobre la información institucional y cómo se asegura su calidad, constituye el marco organizacional que hace posibles las mejoras técnicas descritas.

En una gobernanza de datos bien estructurada, cada conjunto de información relevante cuenta con un responsable funcional, que define su contenido y sus reglas de uso, y con un custodio técnico, que asegura su almacenamiento, su seguridad y su disponibilidad.

Existe, además, una instancia de coordinación que establece los estándares comunes, resuelve los conflictos entre áreas y aprueba los intercambios de información con otras instituciones, y se dispone de políticas escritas sobre la clasificación, el acceso, la conservación y la publicación de los datos.

Este marco no requiere estructuras complejas en las instituciones pequeñas, donde puede bastar con la designación de responsables y con algunas reglas básicas, pero sí exige que la gestión de la información deje de depender exclusivamente de la iniciativa individual de los servidores y se convierta en una responsabilidad institucional con funciones definidas.

Ello constituye una condición para que la calidad de la información se mantenga a lo largo del tiempo y no se deteriore con cada cambio de personal. La apertura de los datos públicos constituye una extensión natural de los esfuerzos por mejorar la calidad y la integración de la información.

Esto se debe a que la publicación de conjuntos de datos en formatos reutilizables permite a investigadores, periodistas, organizaciones sociales y emprendedores analizarlos, detectar errores, generar conocimiento y desarrollar servicios que el propio Estado no tendría capacidad de producir.

La experiencia de distintos países muestra que la apertura de datos genera además incentivos para mejorar su calidad, puesto que las instituciones que publican su información se exponen al escrutinio público y tienden a cuidar su exactitud y su actualización.

Sin embargo, la apertura debe realizarse con criterios claros de protección de los datos personales, mediante la anonimización y la agregación de la información cuando resulte necesario, y debe acompañarse de documentación que explique el significado de las variables, sus fuentes y sus limitaciones.

La normativa ecuatoriana de transparencia promueve la publicación de información pública en formatos abiertos (Asamblea Nacional del Ecuador, 2023), lo cual ofrece un marco para que las instituciones avancen en esta dirección. Cabe añadir que la calidad de la información pública tiene también una dimensión democrática, puesto que los datos oficiales constituyen la base sobre la que la sociedad discute sus problemas, evalúa a sus gobiernos y exige rendición de cuentas.

Cuando las cifras públicas son poco confiables, contradictorias o se modifican sin explicación, se debilita la posibilidad de un debate informado y se abre espacio para la desconfianza, la especulación y la desinformación, mientras que una información de calidad, producida con métodos transparentes y accesible a todos, permite que los distintos actores compartan un punto de partida común para sus deliberaciones.

Por ello, las instituciones deberían documentar públicamente los métodos con que producen sus datos, explicar las revisiones que realizan y reconocer las limitaciones de la información disponible, prácticas que fortalecen la credibilidad de las estadísticas y de los registros públicos.

La calidad de la información se convierte así en un bien público que beneficia no solo a la administración, sino al conjunto de la sociedad, y cuya protección forma parte de las responsabilidades de un Estado que aspira a gobernar con base en la evidencia y en la confianza de la ciudadanía.

Figura 2.2

Calidad e integración de la información



Fuente: Elaboración autores

2.3. Señales tempranas y riesgos emergentes: identificación de cambios relevantes para la gestión.

Las administraciones públicas suelen actuar cuando los problemas ya se han manifestado con plena intensidad, como ocurre cuando una epidemia se ha extendido, cuando un conflicto social

ha escalado o cuando la deserción en un programa educativo ha alcanzado niveles alarmantes. Esa respuesta tardía implica costos humanos y financieros mucho mayores que los que habría supuesto una intervención oportuna.

La identificación de señales tempranas busca modificar esta lógica reactiva, al proponer que las instituciones observen de manera sistemática los indicios de cambios que podrían afectar su misión, los problemas que atienden o las condiciones en que operan, de modo que puedan anticiparse a ellos y actuar antes de que se conviertan en crisis.

Una señal temprana es, en este sentido, un indicio todavía débil o incipiente de una transformación que podría adquirir importancia en el futuro. Pueden considerarse señales de este tipo el aumento gradual de las solicitudes de un servicio en determinado territorio, las quejas recurrentes sobre un mismo procedimiento, el cambio en algún indicador económico o la difusión de una tecnología que podría modificar la demanda de ciertos servicios públicos.

La dificultad radica en que estas señales suelen aparecer mezcladas con una gran cantidad de información irrelevante, de modo que su detección requiere criterios para distinguir lo significativo de lo accesorio, así como la capacidad de interpretar los indicios en su contexto. Las fuentes de las señales tempranas son diversas y abarcan tanto la información interna de la institución como la procedente del entorno.

Entre las fuentes internas se encuentran los registros administrativos de los servicios, que permiten observar cambios en la demanda, en los tiempos de atención o en las características de los usuarios, y los sistemas de gestión de reclamos y sugerencias, que revelan problemas recurrentes en la prestación de los servicios.

Igualmente, valiosos resultan los informes de los servidores que trabajan en contacto directo con la ciudadanía, quienes con frecuencia perciben los cambios antes de que se reflejen en las estadísticas, así como los resultados de las auditorías y evaluaciones, que pueden identificar riesgos en la gestión.

Entre las fuentes externas destacan las estadísticas oficiales, los estudios académicos, los informes de organismos internacionales, los medios de comunicación, las redes sociales y el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y con los actores territoriales, que aportan una mirada sobre lo que ocurre fuera de los límites institucionales.

La OCDE (2025c), en su herramienta de prospectiva estratégica para políticas públicas resilientes, identifica un conjunto de posibles disrupciones en los ámbitos ambiental, tecnológico, económico, social y geopolítico, y propone que los gobiernos analicen las tendencias emergentes y sus posibles impactos para preparar respuestas tanto inmediatas como de largo plazo.

Lo anterior ofrece un marco útil para organizar la vigilancia de los riesgos que podrían afectar la acción pública. La gestión de los riesgos emergentes exige que las instituciones desarrollen sistemas de alerta que transformen las señales detectadas en información útil para la toma de decisiones.

Un sistema de alerta temprana comprende, en términos generales, la definición de los riesgos que se desea monitorear, la selección de los indicadores que permitirán detectarlos y el establecimiento de umbrales a partir de los cuales una variación se considera significativa. Incluye también los procedimientos para verificar las alertas y los protocolos de respuesta que indican qué debe hacerse y quién debe hacerlo cuando una alerta se confirma.

En el ámbito social, por ejemplo, un sistema de este tipo podría monitorear la asistencia de los estudiantes para identificar a quienes presentan riesgo de abandono, la evolución de los indicadores nutricionales de los niños en determinados territorios o la demanda de servicios de protección para anticipar situaciones de violencia.

En el ámbito financiero, podría observar la ejecución presupuestaria, la evolución de los ingresos o el comportamiento de la deuda para identificar con anticipación riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas. La eficacia de estos sistemas depende, sin embargo, menos de la sofisticación de los indicadores que de la existencia de capacidades y de voluntad para responder.

Ello se debe a que una alerta que no se traduce en acciones carece de valor y puede incluso generar frustración en quienes la producen. La identificación de señales tempranas plantea también desafíos de interpretación que conviene reconocer, puesto que no toda variación en un indicador anticipa un cambio relevante y no todo cambio relevante se manifiesta a través de los indicadores disponibles.

Existe el riesgo de que las instituciones reaccionen de manera excesiva ante variaciones aleatorias, generando falsas alarmas que agotan su capacidad de respuesta y erosionan la

credibilidad del sistema, y existe también el riesgo opuesto de que ignoren señales importantes porque no encajan en sus marcos de interpretación o porque cuestionan las políticas en curso.

Para reducir estos riesgos, conviene que el análisis de las señales combine el examen de los datos con el juicio de personas que conocen el contexto, que se contrasten distintas fuentes de información antes de tomar decisiones importantes y que se establezcan espacios en los que puedan expresarse perspectivas divergentes sobre la interpretación de los indicios.

La diversidad de miradas resulta especialmente valiosa en este terreno, puesto que los cambios emergentes suelen percibirse primero en los márgenes, en los territorios alejados, entre los grupos menos visibles o en los niveles operativos de la institución, y difícilmente llegan a las autoridades si no existen canales que permitan su circulación.

Los avances en la analítica de datos y en la inteligencia artificial han ampliado las posibilidades de detectar señales tempranas, al permitir el procesamiento de grandes volúmenes de información, la identificación de patrones que serían difíciles de advertir a simple vista y la generación de alertas automáticas cuando se producen cambios significativos.

Zuiderwijk et al. (2021), en una revisión sistemática sobre las implicaciones de la inteligencia artificial en la gobernanza pública, reconocen su potencial para mejorar la capacidad de los gobiernos de procesar información y anticipar problemas. Advierten, sin embargo, que la investigación sobre estas aplicaciones tiende a ser optimista y que se requiere más evidencia empírica sobre sus efectos reales, así como mayor atención a los desafíos que plantean.

Estas herramientas pueden resultar útiles, por ejemplo, para analizar los reclamos ciudadanos y detectar problemas emergentes en los servicios, para monitorear la evolución de los precios de los alimentos en distintos mercados o para identificar patrones inusuales en la contratación pública que podrían indicar riesgos de corrupción.

Sin embargo, su uso exige datos de calidad, capacidades técnicas para desarrollarlas y supervisarlas, y una evaluación cuidadosa de los riesgos de error y de sesgo, aspectos que exigen una gobernanza cuidadosa de las decisiones. La institucionalización de la vigilancia de señales tempranas requiere, finalmente, que esta función se integre en los procesos ordinarios de planificación y gestión, en lugar de depender del interés ocasional de algunos directivos.

Esto puede lograrse mediante la designación de responsables encargados de monitorear el entorno y los indicadores críticos, y mediante la incorporación del análisis de riesgos emergentes en las reuniones periódicas de los equipos directivos. Contribuyen también a este propósito los informes breves que sintetizan las principales señales detectadas y la vinculación de las alertas con los procesos de revisión de la estrategia y del presupuesto.

La cooperación entre instituciones resulta igualmente importante, puesto que muchas señales relevantes para una entidad son detectadas por otras, de modo que los mecanismos para compartir información sobre riesgos emergentes, como las mesas técnicas interinstitucionales o las plataformas de información compartida, amplían la capacidad de anticipación del conjunto del Estado.

Una administración capaz de identificar oportunamente los cambios de su entorno y de responder a ellos con agilidad se encuentra en mejores condiciones para proteger a la población, aprovechar las oportunidades que surgen y evitar el costo de las crisis, lo cual constituye uno de los rasgos de la gobernanza anticipatoria que esta obra propone.

La relación entre las señales tempranas y la participación ciudadana merece una consideración particular, puesto que la ciudadanía constituye con frecuencia la primera en percibir los cambios que afectan a los servicios y a los territorios, y sus observaciones pueden alertar a las instituciones mucho antes de que los problemas se reflejen en las estadísticas oficiales.

Los mecanismos de escucha ciudadana, como las líneas de atención, los buzones de sugerencias, las plataformas digitales de reporte, las asambleas comunitarias o el monitoreo de las conversaciones públicas en los medios y las redes sociales, permiten recoger estas señales y canalizarlas hacia los responsables de las decisiones.

Lo anterior exige que existan procedimientos para analizarlas de manera sistemática y no solo para responder a los casos individuales. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil y los liderazgos comunitarios pueden actuar como antenas que captan los cambios en sus territorios y los comunican a las instituciones, lo cual requiere relaciones de confianza y canales permanentes de diálogo.

Cuando la ciudadanía percibe que sus alertas son escuchadas y producen respuestas, se fortalece su disposición a colaborar con las instituciones, y estas amplían de manera significativa su capacidad para anticipar los problemas y responder oportunamente.

La experiencia acumulada en los sistemas de alerta temprana permite identificar algunos factores que favorecen su eficacia, como la claridad en la definición de los riesgos, la sencillez de los indicadores y la existencia de protocolos de respuesta conocidos por los responsables.

A estos factores se añaden los simulacros que permiten verificar el funcionamiento del sistema y la evaluación periódica de su desempeño, que examina las alertas acertadas, las falsas alarmas y los eventos que no fueron anticipados. Asimismo, los sistemas más eficaces suelen combinar la información cuantitativa con la observación cualitativa de los actores territoriales, y establecen canales de comunicación ágiles entre quienes detectan las señales y quienes deben tomar las decisiones.

La incorporación de estos factores en el diseño de los sistemas de alerta de las instituciones públicas contribuye a que la anticipación se traduzca efectivamente en acción oportuna y no se limite a la producción de información que nadie utiliza.

En los territorios latinoamericanos, la vigilancia de señales tempranas debe considerar además los riesgos asociados a los fenómenos naturales y climáticos, cuya frecuencia e intensidad han aumentado en los últimos años y que afectan de manera desproporcionada a las poblaciones más vulnerables.

Las inundaciones, los deslizamientos, las sequías o los incendios forestales no solo constituyen emergencias que requieren respuesta inmediata, sino que alteran la demanda de servicios públicos, comprometen la infraestructura, afectan los ingresos de las familias y presionan las finanzas públicas durante periodos prolongados.

Por ello, su anticipación forma parte de la gestión estratégica de casi todas las instituciones y no solo de las especializadas en la gestión de riesgos. Integrar la información sobre estos riesgos en la planificación institucional, mediante el análisis de la exposición de los servicios y de la población atendida, permite diseñar medidas de prevención, establecer planes de continuidad y orientar las inversiones hacia una infraestructura más resiliente.

Del mismo modo, los cambios demográficos, como el envejecimiento de la población o los movimientos migratorios, constituyen tendencias de mediano plazo cuyas señales ya son visibles y que exigen adaptar desde ahora la oferta de servicios, lo cual muestra que la anticipación no se limita a los eventos repentinos, sino que abarca también las transformaciones lentas que suelen pasar desapercibidas en la gestión cotidiana.

Figura 2.3

Señales tempranas y riesgos emergentes



Fuente: Elaboración autores

2.4. Prospectiva estratégica: construcción de escenarios y alternativas de intervención.

La prospectiva estratégica constituye un conjunto de enfoques y métodos que permiten a las instituciones pensar de manera sistemática sobre los futuros posibles, explorar las incertidumbres que podrían afectar sus objetivos y preparar estrategias capaces de funcionar en circunstancias diversas, en lugar de basar sus decisiones en la suposición de que el futuro será una continuación lineal del presente.

Esta suposición, que subyace a buena parte de la planificación pública tradicional, resulta cada vez menos sostenible en un entorno caracterizado por cambios tecnológicos acelerados, crisis económicas recurrentes, transformaciones demográficas, efectos crecientes del cambio climático y tensiones geopolíticas que pueden alterar en poco tiempo las condiciones en que operan los gobiernos.

La pandemia de COVID-19 ofreció una demostración elocuente de los costos de la falta de preparación, puesto que muchas administraciones carecían de planes para la continuidad de sus servicios, de mecanismos para la atención remota y de reservas financieras para enfrentar una contracción súbita de sus ingresos, a pesar de que el riesgo de una pandemia había sido señalado durante años por especialistas y organismos internacionales.

La prospectiva no pretende predecir el futuro, una tarea imposible en sistemas complejos, sino ampliar el horizonte de lo que las instituciones consideran posible, cuestionar los supuestos sobre los que descansan sus estrategias y desarrollar capacidades para responder con agilidad a circunstancias imprevistas.

La OCDE (2025c) propone, en su herramienta de prospectiva estratégica para políticas públicas resilientes, un proceso que comienza con el cuestionamiento de los supuestos sobre los que se construyen las políticas y continúa con la creación de escenarios que describen futuros alternativos. Ese proceso avanza después hacia la prueba de las estrategias existentes frente a esos escenarios y concluye con la elaboración de planes de acción que fortalezcan la capacidad de respuesta de las instituciones.

Este proceso resulta útil porque traslada la prospectiva desde el plano de la reflexión general hacia el de las decisiones concretas, al obligar a las instituciones a preguntarse qué ocurriría con sus programas, sus servicios y sus finanzas si se materializara cada uno de los escenarios considerados, y qué medidas deberían adoptar desde ahora para reducir su vulnerabilidad o aprovechar las oportunidades que podrían surgir.

El cuestionamiento de los supuestos constituye un paso especialmente valioso, puesto que muchas estrategias públicas descansan en premisas implícitas, como la estabilidad de los ingresos fiscales, la continuidad de ciertas tendencias demográficas o la disponibilidad de determinados recursos naturales, cuya validez rara vez se examina y cuyo incumplimiento podría comprometer seriamente los resultados esperados.

La construcción de escenarios constituye la herramienta más conocida de la prospectiva y consiste en elaborar descripciones coherentes y plausibles de futuros alternativos, a partir de la combinación de las tendencias que se consideran relativamente previsibles con las incertidumbres críticas, es decir, aquellos factores cuyo comportamiento futuro resulta incierto y cuyo impacto sobre el objetivo de análisis sería considerable.

Un ministerio encargado de la política agrícola, por ejemplo, podría construir escenarios que combinen distintas hipótesis sobre la evolución del clima, de los precios internacionales de los alimentos y de la adopción de nuevas tecnologías productivas, y examinar cómo cada combinación afectaría a los pequeños productores, a la seguridad alimentaria y a la demanda de sus servicios.

Los escenarios no deberían limitarse a una versión optimista, una pesimista y una intermedia, puesto que esta estructura suele conducir a concentrar la atención en el escenario intermedio y a descartar los demás, sino que deberían explorar futuros cualitativamente distintos, incluidos aquellos que resultan incómodos o que cuestionan las prioridades actuales.

Su valor reside menos en la exactitud de las descripciones que en las conversaciones estratégicas que generan, puesto que permiten a los equipos directivos compartir sus percepciones sobre el futuro, identificar riesgos y oportunidades que no habían considerado, y construir una comprensión común de los desafíos que enfrenta la institución.

A partir de los escenarios, la prospectiva permite diseñar y evaluar alternativas de intervención, distinguiendo entre las estrategias robustas, que producen resultados aceptables en la mayoría de los futuros considerados, y las estrategias contingentes, que solo resultan adecuadas en determinados escenarios y que conviene preparar para activarlas si las señales indican que ese futuro se está materializando.

Esta distinción tiene implicaciones prácticas importantes, puesto que permite priorizar las acciones que convienen en cualquier circunstancia, como el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la diversificación de las fuentes de financiamiento o la mejora de los sistemas de información.

Al mismo tiempo, permite mantener opciones preparadas para responder a cambios específicos, como planes de contingencia ante desastres, mecanismos de ampliación rápida de los programas sociales o protocolos de continuidad de los servicios.

La combinación de la prospectiva con la vigilancia de señales tempranas resulta, en este sentido, particularmente poderosa, ya que los escenarios permiten identificar qué indicadores conviene monitorear para saber hacia dónde evoluciona el entorno, y las señales detectadas permiten actualizar los escenarios y activar las respuestas previstas.

En América Latina, la prospectiva tiene una tradición relevante en la planificación para el desarrollo, que se remonta a los trabajos impulsados desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y sus institutos especializados, y que ha dado lugar a ejercicios nacionales, sectoriales y territoriales de construcción de visiones de futuro.

Sin embargo, la incorporación de la prospectiva a la gestión ordinaria de las instituciones sigue siendo limitada, puesto que los ejercicios suelen realizarse de manera aislada, con escasa conexión con los procesos de planificación y presupuesto, y sus resultados tienden a quedar en documentos que pocas autoridades consultan.

Para superar esta limitación, conviene que la prospectiva se integre en los ciclos de planificación institucional, que sus resultados se traduzcan en decisiones concretas sobre prioridades y recursos, y que se desarrollen capacidades permanentes en los equipos técnicos, en lugar de depender exclusivamente de consultores externos.

Del mismo modo, la participación de actores diversos, como académicos, representantes de la sociedad civil, del sector privado y de los territorios, enriquece los ejercicios de prospectiva al incorporar perspectivas y conocimientos que no existen dentro de la institución, y contribuye a construir visiones de futuro compartidas que facilitan la coordinación de esfuerzos.

En el Ecuador, la articulación entre la planificación nacional y la territorial ofrece un espacio para estos ejercicios, siempre que se aproveche para pensar más allá de los periodos de gobierno y para construir acuerdos de largo plazo sobre los desafíos del país.

La prospectiva estratégica plantea, por último, una exigencia cultural para las administraciones públicas, puesto que requiere tolerar la incertidumbre, reconocer los límites del conocimiento disponible y aceptar que las estrategias deben revisarse a medida que el futuro se despliega. Esta actitud contrasta con la tendencia de muchas instituciones a presentar sus planes como certezas y a interpretar cualquier ajuste como un fracaso, una tendencia que dificulta el aprendizaje y la adaptación.

Las autoridades que promueven la prospectiva deben, por tanto, crear un clima en el que se valore la exploración de alternativas, en el que se puedan expresar dudas sobre los supuestos dominantes y en el que la revisión de las estrategias se considere un signo de responsabilidad y no de debilidad.

Kattel et al. (2022) subrayan que la capacidad de las organizaciones públicas para enfrentar desafíos inciertos depende de su habilidad para combinar estabilidad y flexibilidad, lo cual implica preservar los objetivos fundamentales mientras se ajustan los medios a las circunstancias cambiantes.

Una administración que piensa en el futuro de manera sistemática, que prepara respuestas para distintos escenarios y que revisa sus estrategias a la luz de la evidencia se encuentra mejor preparada para proteger el bienestar de la población en un entorno de incertidumbre creciente. Un ejemplo puede ilustrar la utilidad práctica de la prospectiva para una institución pública.

Un gobierno provincial que planifica la red de servicios de atención a personas mayores podría basar su decisión en la demanda actual, que muestra una cobertura aparentemente suficiente. También podría construir escenarios que consideren distintas hipótesis sobre el envejecimiento de la población, la migración de los jóvenes hacia las ciudades y el exterior, la disponibilidad de cuidadores familiares y la evolución de los ingresos de las personas mayores.

Estos escenarios podrían mostrar que, en la mayoría de los futuros plausibles, la demanda de servicios de cuidado crecerá de manera significativa en las zonas rurales, donde la migración de los jóvenes deja a las personas mayores sin apoyo familiar, y que la red actual resultará insuficiente en pocos años.

Con esta información, la institución podría adoptar desde ahora decisiones robustas, como la formación de cuidadores comunitarios, la coordinación con los servicios de salud o el desarrollo de modalidades de atención domiciliaria, y preparar opciones contingentes para el caso de que la demanda crezca con mayor rapidez de la prevista, evitando así una respuesta tardía cuando el problema ya se haya agudizado.

La prospectiva participativa merece una mención específica, puesto que la construcción de visiones de futuro con la intervención de la ciudadanía y de los actores territoriales no solo enriquece el análisis, sino que contribuye a construir acuerdos sobre el rumbo que la sociedad desea seguir.

En los ejercicios de prospectiva territorial, las comunidades, los gobiernos locales, las organizaciones productivas y sociales, y las instituciones educativas reflexionan conjuntamente sobre los futuros posibles y deseables de su territorio. Estos ejercicios permiten identificar las aspiraciones compartidas, los riesgos que preocupan a la población y las capacidades locales que podrían aprovecharse, y ofrecen una base para la planificación del desarrollo con mayor legitimidad.

Estos ejercicios requieren metodologías adaptadas a la diversidad de los participantes, facilitadores capacitados y el compromiso de las autoridades de considerar sus resultados en las

decisiones, y constituyen una forma de democratizar la reflexión sobre el futuro, tradicionalmente reservada a los especialistas y a los niveles centrales de gobierno.

La prospectiva puede aplicarse, además, en distintas escalas temporales y organizacionales, desde los grandes ejercicios nacionales con horizontes de veinte o treinta años hasta los análisis más acotados que una dirección o un programa realiza para anticipar los cambios de los próximos tres o cinco años en su ámbito de acción.

Estos ejercicios de menor escala resultan especialmente útiles para las instituciones con recursos limitados, puesto que pueden realizarse con métodos sencillos, como talleres de reflexión con los equipos técnicos, revisiones de tendencias a partir de fuentes públicas o entrevistas con especialistas y actores territoriales, y producen insumos directamente aplicables a la planificación operativa.

Figura 2.4

Prospectiva estratégica



Fuente: Elaboración autores

La clave consiste en mantener la práctica de manera periódica, de modo que la reflexión sobre el futuro se convierta en un hábito institucional y no en un evento excepcional, y en vincular sus resultados con las decisiones sobre los programas, los presupuestos y las capacidades que la institución necesita desarrollar.

Cuando la prospectiva se incorpora a la rutina de la gestión, los equipos aprenden a reconocer con mayor rapidez las señales de cambio, a cuestionar las certezas heredadas y a preparar alternativas antes de que se vuelvan indispensables, lo cual fortalece la resiliencia de la institución y su capacidad para cumplir su propósito en condiciones adversas.

2.5. Analítica e inteligencia artificial: aplicaciones para apoyar las decisiones públicas.

La analítica de datos y la inteligencia artificial han dejado de ser tecnologías reservadas a las grandes empresas o a los centros de investigación y comienzan a incorporarse en la gestión de los gobiernos de todo el mundo, incluidos los latinoamericanos, como herramientas para procesar grandes volúmenes de información, identificar patrones, anticipar problemas, optimizar la asignación de recursos y mejorar la atención a la ciudadanía.

Conviene distinguir, sin embargo, entre los distintos niveles de la analítica, puesto que cada uno responde a preguntas diferentes y exige capacidades distintas. La analítica descriptiva permite conocer qué ha ocurrido, por ejemplo, cuántas personas fueron atendidas por un servicio y con qué resultados, mientras que la analítica diagnóstica busca comprender por qué ocurrió, examinando las relaciones entre variables.

La analítica predictiva estima qué podría ocurrir, como la probabilidad de que un estudiante abandone sus estudios o de que un contribuyente incumpla sus obligaciones, y la analítica prescriptiva sugiere qué acciones podrían producir los mejores resultados, considerando las restricciones y los objetivos.

La inteligencia artificial, por su parte, comprende un conjunto de técnicas que permiten a los sistemas realizar tareas asociadas con la inteligencia humana, como reconocer patrones, procesar el lenguaje, clasificar información o generar contenidos, y su desarrollo reciente, en particular el de los modelos generativos, ha ampliado de manera considerable las posibilidades de aplicación en el sector público.

Las aplicaciones de la analítica y de la inteligencia artificial en la administración pública son muy diversas y abarcan prácticamente todas las funciones del Estado. La OCDE (2025b), en su análisis sobre el gobierno con inteligencia artificial, examina el uso de estas herramientas en funciones centrales como la formulación de políticas, la prestación de servicios, la gestión de los recursos humanos y financieros, la contratación pública, la recaudación tributaria y el control.

El organismo concluye que su potencial para mejorar la productividad, la capacidad de respuesta y la calidad de las decisiones es considerable, siempre que se acompañe de condiciones habilitantes y de salvaguardas adecuadas.

Entre las aplicaciones más extendidas se encuentran los asistentes virtuales que responden consultas ciudadanas a cualquier hora, los sistemas que clasifican y derivan automáticamente las solicitudes y los reclamos, y las herramientas que detectan inconsistencias tributarias o patrones sospechosos en la contratación pública.

A ellas se suman los modelos que priorizan las inspecciones sanitarias, ambientales o laborales según el riesgo y los análisis que identifican a las poblaciones con mayores necesidades para focalizar los programas sociales.

Caiza et al. (2024), en una revisión sobre el impacto de la inteligencia artificial en la toma de decisiones gubernamentales, destacan sus beneficios en términos de eficiencia y de capacidad analítica, pero subrayan también los desafíos éticos, técnicos y organizacionales que plantea su adopción.

La adopción de estas tecnologías en las administraciones públicas no depende solo de su disponibilidad, sino de un conjunto de factores tecnológicos, organizacionales, institucionales e individuales que condicionan su incorporación efectiva.

Madan y Ashok (2023), en una revisión sistemática sobre la adopción y la difusión de la inteligencia artificial en la administración pública, identificaron entre esos factores la calidad de los datos, la infraestructura tecnológica, las capacidades del personal, el liderazgo, la cultura organizacional, el marco normativo y la percepción de los servidores.

Los autores advirtieron, además, que la investigación se ha concentrado más en la decisión de adoptar estas tecnologías que en su difusión y en sus efectos sostenidos dentro de las organizaciones. Esta observación resulta relevante para las administraciones latinoamericanas, donde abundan los proyectos piloto que no logran escalarse ni sostenerse en el tiempo, con frecuencia porque se diseñaron sin considerar las condiciones organizacionales necesarias para su incorporación a la gestión ordinaria.

En el plano regional, el Índice de Gobierno Digital elaborado por la OCDE y el BID muestra que los países de América Latina y el Caribe avanzan en su transformación digital, aunque a

ritmos desiguales y con brechas importantes en dimensiones como el uso estratégico de los datos (OCDE y BID, 2024).

Ello sugiere que muchas administraciones necesitan fortalecer sus bases antes de incorporar aplicaciones avanzadas. El uso de la analítica y de la inteligencia artificial para apoyar las decisiones públicas plantea, además, riesgos que deben considerarse desde el diseño de las herramientas.

Valle-Cruz et al. (2024) examinan lo que denominan el lado oscuro de los algoritmos en el gobierno, que incluye la posibilidad de decisiones discriminatorias derivadas de datos sesgados, la opacidad de los sistemas que dificulta comprender y cuestionar sus resultados, la afectación de la privacidad, los errores que pueden reproducirse a gran escala y la pérdida de capacidades humanas cuando las tareas se delegan sin supervisión.

Estos riesgos adquieren especial gravedad cuando las herramientas intervienen en decisiones que afectan los derechos de las personas, como la asignación de beneficios sociales, la selección de contribuyentes para fiscalización o la evaluación de solicitudes, puesto que un error o un sesgo puede excluir injustamente a quienes más necesitan el apoyo del Estado.

Por ello, la incorporación de estas tecnologías debería comenzar por aplicaciones de bajo riesgo, en las que los beneficios sean claros y los posibles errores puedan corregirse con facilidad, como la clasificación de documentos o la respuesta a consultas frecuentes, y avanzar hacia aplicaciones más sensibles solo cuando la institución haya desarrollado las capacidades de gobernanza, evaluación y supervisión necesarias.

Una distinción fundamental para el uso responsable de estas herramientas es la que separa el apoyo a la decisión de la decisión automatizada. En el primer caso, la analítica o la inteligencia artificial ofrecen información, alertas o recomendaciones que una persona considera, junto con otros elementos, para adoptar una decisión de la que sigue siendo responsable; en el segundo, el sistema determina por sí mismo el resultado, como ocurre cuando aprueba o rechaza automáticamente una solicitud.

La administración pública estratégica que se propone en esta obra privilegia el primer enfoque, especialmente cuando las decisiones afectan los derechos de las personas, porque permite combinar la capacidad de procesamiento de los sistemas con el juicio, el conocimiento del

contexto y la responsabilidad de los servidores públicos. Con todo, el apoyo a la decisión también plantea desafíos.

Alon-Barkat y Busuioc (2023), en una serie de experimentos con ciudadanos y servidores públicos, no encontraron una tendencia general a seguir más las recomendaciones algorítmicas que las de un experto humano, pero sí observaron que las personas tienden a aceptar con mayor facilidad las recomendaciones que coinciden con sus estereotipos previos sobre determinados grupos sociales. Esto muestra que la supervisión humana no corrige automáticamente los sesgos y que requiere formación, criterios claros y mecanismos de revisión.

La incorporación de la analítica y de la inteligencia artificial a la gestión pública exige, finalmente, una estrategia institucional que defina los problemas en los que estas herramientas pueden aportar valor, las condiciones de calidad de datos, infraestructura y capacidades que deben cumplirse, los mecanismos de gobernanza que asegurarán su uso responsable y los procedimientos para evaluar sus resultados.

Dunleavy y Margetts (2023) sostienen que la ciencia de datos y la inteligencia artificial pueden fortalecer la capacidad del Estado para responder de manera integral a las necesidades de las personas, pero que ese potencial depende de que los gobiernos desarrollen capacidades internas y no deleguen por completo en proveedores externos el conocimiento sobre sus propios datos y sistemas.

En el contexto latinoamericano, ello implica invertir en la formación de servidores públicos con competencias analíticas, fortalecer las unidades de datos de las instituciones, establecer alianzas con universidades y centros de investigación, y negociar con los proveedores tecnológicos condiciones que aseguren la propiedad pública de los datos, la transparencia de los sistemas y la posibilidad de auditarlos.

Una administración que adopta estas herramientas con una estrategia clara, con salvaguardas adecuadas y con la mirada puesta en el valor público puede mejorar de manera significativa la calidad de sus decisiones, mientras que una adopción improvisada, guiada por la novedad tecnológica, puede multiplicar los errores y erosionar la confianza ciudadana.

La relación con los proveedores tecnológicos constituye un aspecto decisivo de la incorporación de estas herramientas, puesto que muchas administraciones carecen de capacidades para desarrollarlas internamente y deben contratarlas con empresas especializadas.

Esta contratación plantea riesgos específicos, como la dependencia de un proveedor que controla los datos, los algoritmos y el conocimiento sobre su funcionamiento, la dificultad para evaluar la calidad de los sistemas antes de su adquisición, la opacidad de las soluciones propietarias que impiden auditar su funcionamiento y los costos crecientes asociados a las licencias y al mantenimiento.

Para reducir estos riesgos, las instituciones pueden incorporar en sus procesos de contratación criterios como la propiedad pública de los datos generados, el acceso a la documentación técnica de los sistemas, la posibilidad de realizar auditorías independientes, la adopción de estándares abiertos que faciliten la interoperabilidad y el cambio de proveedor, y la transferencia de conocimiento hacia los equipos institucionales.

Además, la cooperación entre instituciones para la adquisición conjunta de soluciones, el desarrollo de herramientas compartidas y el intercambio de experiencias sobre los proveedores permite fortalecer la posición negociadora del Estado y reducir los costos de la transformación digital.

La medición de los resultados de las aplicaciones de analítica e inteligencia artificial constituye una condición para decidir sobre su continuidad, su ampliación o su retiro, y para evitar que las instituciones mantengan herramientas costosas que no producen los beneficios esperados.

Esta medición debería considerar no solo la eficiencia, como la reducción de los tiempos de procesamiento o de los costos operativos, sino también la calidad de las decisiones y la equidad en sus efectos sobre distintos grupos. Conviene examinar, además, la satisfacción de los usuarios y de los servidores, así como los posibles efectos no previstos, como la pérdida de habilidades del personal o la reducción de la interacción humana en la atención.

La comparación entre la situación previa y posterior a la incorporación de la herramienta, o entre unidades que la utilizan y otras que no, permite estimar su contribución con mayor rigor, y la publicación de estos resultados contribuye a la rendición de cuentas y al aprendizaje de otras instituciones que consideran adoptar herramientas similares.

La inteligencia artificial generativa merece, por último, una consideración específica, puesto que su rápida difusión ha llevado a muchos servidores públicos a utilizar estas herramientas para redactar documentos, resumir informes, preparar respuestas a la ciudadanía o analizar información, con frecuencia sin orientaciones institucionales sobre su uso.

Estas herramientas pueden aumentar la productividad en tareas de redacción y de síntesis, pero también pueden producir información inexacta presentada con apariencia de certeza, reproducir sesgos presentes en sus datos de entrenamiento y exponer información sensible si los servidores introducen en ellas datos personales o reservados.

Por ello, las instituciones deberían establecer lineamientos claros sobre los usos permitidos, sobre la información que puede y no puede introducirse en estas herramientas, sobre la obligación de verificar los contenidos generados y sobre la responsabilidad del servidor por los documentos que firma, además de ofrecer formación para que el personal comprenda sus posibilidades y sus límites.

Una regulación institucional temprana y razonable resulta preferible a la prohibición, que suele ignorarse en la práctica, y a la permisividad sin criterios, que expone a la institución a errores y filtraciones, de modo que el equilibrio entre aprovechamiento y prudencia constituye también aquí un rasgo de la gestión estratégica.

Figura 2.5

Analítica e inteligencia artificial para decisiones públicas



Fuente: Elaboración autores

2.6. Gobernanza de las decisiones: privacidad, explicabilidad, supervisión humana y responsabilidad institucional.

La incorporación de datos, analítica e inteligencia artificial a las decisiones públicas exige un marco de gobernanza que asegure que estas herramientas se utilicen de manera legítima, transparente y respetuosa de los derechos de las personas.

Lo anterior se debe a que su potencial para mejorar la gestión viene acompañado de riesgos que, si no se gestionan adecuadamente, pueden afectar la privacidad, generar discriminación, debilitar la rendición de cuentas y erosionar la confianza ciudadana en las instituciones.

La gobernanza de las decisiones comprende el conjunto de principios, normas, procedimientos, estructuras y responsabilidades que regulan cómo se diseñan, adoptan, utilizan, supervisan y evalúan los sistemas que apoyan o automatizan decisiones públicas. Su propósito no es frenar la innovación, sino orientarla hacia el valor público y asegurar que los beneficios de las nuevas tecnologías no se obtengan a costa de los derechos de la ciudadanía.

En el plano internacional, la Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (2021) establece principios como la proporcionalidad, la seguridad, la equidad, la privacidad y la supervisión humana. Junto a ellos figuran la transparencia, la explicabilidad y la responsabilidad, que ofrecen una referencia para que los gobiernos construyan marcos de gobernanza adaptados a sus contextos.

En el ámbito iberoamericano, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2023) adoptó una Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública, que propone principios como la autonomía humana, la transparencia, la trazabilidad, la explicabilidad, la rendición de cuentas y la auditabilidad.

La Carta incluye también la seguridad y la robustez técnica, la precisión, la proporcionalidad, la privacidad, la calidad de los datos, la equidad, la centralidad de las personas, el valor público y la sostenibilidad ambiental.

Este conjunto de principios resulta especialmente pertinente para las administraciones latinoamericanas, puesto que fue construido desde la experiencia regional y vincula de manera

explícita el uso de la inteligencia artificial con la creación de valor público, lo cual coincide con el enfoque de la administración pública estratégica.

Conviene advertir, sin embargo, que los principios solo producen efectos cuando se traducen en procedimientos concretos, como las evaluaciones de impacto previas a la adopción de los sistemas, los registros públicos de algoritmos, las auditorías periódicas, los mecanismos de reclamación y la asignación clara de responsabilidades, de modo que la gobernanza no se limite a declaraciones generales.

La protección de la privacidad constituye uno de los pilares de la gobernanza de las decisiones, puesto que los sistemas analíticos y de inteligencia artificial se alimentan con frecuencia de datos personales, incluidos datos sensibles sobre la salud, la situación económica, la pertenencia étnica o las condiciones de vida de las personas.

En el Ecuador, la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales reconoce el derecho de las personas a no ser objeto de decisiones basadas únicamente en valoraciones automatizadas que produzcan efectos jurídicos sobre ellas o que las afecten de manera significativa (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021).

En marzo de 2026, la Superintendencia de Protección de Datos Personales (SPDP, 2026) expidió una norma general para garantizar este derecho en el uso de sistemas de inteligencia artificial. Esa norma reconoce el derecho a ser informado sobre el carácter automatizado de un proceso, a solicitar una explicación sobre la lógica del algoritmo cuando exista un impacto directo y a obtener una revisión humana adecuada, además de exigir evaluaciones de impacto previas para los sistemas de riesgo.

Este marco normativo coloca al Ecuador entre los países de la región que han avanzado en la regulación del uso de la inteligencia artificial en el tratamiento de datos personales, y obliga a las instituciones públicas a revisar sus prácticas para asegurar su cumplimiento.

La explicabilidad se refiere a la posibilidad de comprender y comunicar de manera inteligible cómo un sistema llegó a un determinado resultado, una condición indispensable para que las personas afectadas puedan conocer los fundamentos de las decisiones que les conciernen, cuestionarlas si las consideran injustas y ejercer su derecho a la defensa.

En la administración pública, la explicabilidad tiene un fundamento adicional en la obligación de motivar los actos administrativos, que exige que las decisiones del Estado expresen las razones de hecho y de derecho que las sustentan, de modo que un sistema cuyos resultados no pueden explicarse difícilmente puede utilizarse como fundamento de una decisión que afecte derechos.

Gutiérrez y Muñoz-Cadena (2024), en su informe sobre los instrumentos de transparencia algorítmica en el sector público, describen mecanismos como los registros públicos de algoritmos, las fichas informativas sobre el propósito y el funcionamiento de cada sistema, las evaluaciones de impacto algorítmico y los estándares de transparencia.

Los autores destacan que su eficacia depende de que la información se presente de manera comprensible para la ciudadanía y no solo para los especialistas. La adopción de instrumentos de este tipo permitiría a las administraciones latinoamericanas avanzar en la transparencia de sus sistemas y fortalecer la confianza en su uso. La supervisión humana constituye otro componente esencial de la gobernanza, aunque su significado debe precisarse para que no se convierta en una formalidad.

Una supervisión significativa requiere que las personas encargadas de revisar los resultados de los sistemas comprendan su funcionamiento y sus limitaciones, dispongan del tiempo y de la información necesarios para valorar cada caso, tengan la autoridad para apartarse de las recomendaciones cuando lo consideren justificado y no enfrenten presiones institucionales que las induzcan a aceptar automáticamente lo que el sistema sugiere.

La evidencia de Alon-Barkat y Busuioc (2023) sobre la tendencia a aceptar con mayor facilidad las recomendaciones que confirman estereotipos previos muestra que la supervisión humana puede reproducir, e incluso amplificar, los sesgos de los sistemas si no se acompaña de formación y de criterios claros. Por ello, las instituciones deberían capacitar a los supervisores, documentar las decisiones en que se acepta o se rechaza la recomendación del sistema y revisar periódicamente esos registros.

El Reglamento europeo de inteligencia artificial, aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea (2024), establece para los sistemas de alto riesgo exigencias de supervisión humana, de gestión de riesgos, de calidad de los datos y de documentación técnica que, aunque no se aplican en América Latina, ofrecen una referencia útil para las instituciones de la región.

La responsabilidad institucional cierra el marco de gobernanza, al establecer que las decisiones adoptadas con apoyo de sistemas automatizados siguen siendo responsabilidad de las instituciones y de los servidores que las toman, y que los errores de un sistema no eximen al Estado de su obligación de responder ante las personas afectadas.

Ello implica identificar con claridad quién es responsable de cada sistema, quién decide su adopción, quién supervisa su funcionamiento y quién responde por sus resultados, así como establecer mecanismos para que la ciudadanía pueda presentar reclamaciones, obtener la revisión de las decisiones y, en su caso, la reparación de los daños.

La responsabilidad se extiende también a la relación con los proveedores tecnológicos, puesto que la contratación de sistemas desarrollados por terceros no debería implicar una renuncia al control sobre su funcionamiento. Por ello, los contratos deberían asegurar el acceso a la información necesaria para auditar los sistemas, la propiedad pública de los datos y la posibilidad de modificar o retirar las herramientas que no cumplan los estándares establecidos.

Una gobernanza de las decisiones construida sobre estos componentes permite a las administraciones aprovechar el potencial de la analítica y de la inteligencia artificial sin comprometer los derechos de la ciudadanía, lo cual constituye una condición para que la innovación tecnológica contribuya efectivamente al valor público.

La participación de la ciudadanía en la gobernanza de las decisiones algorítmicas constituye un componente que todavía se encuentra poco desarrollado en las administraciones latinoamericanas, pero que resulta indispensable para la legitimidad de estas herramientas.

Las personas afectadas por los sistemas, las organizaciones de defensa de derechos, la academia y los especialistas independientes pueden aportar perspectivas que los equipos técnicos de las instituciones no siempre consideran, como los efectos de los sistemas sobre grupos específicos, los riesgos de discriminación o las preocupaciones sobre la privacidad.

Mecanismos como la consulta pública previa a la adopción de sistemas de alto impacto, la participación de representantes de la sociedad civil en los comités de ética algorítmica, la publicación de las evaluaciones de impacto para recibir observaciones y la realización de auditorías independientes con participación ciudadana permiten incorporar estas perspectivas.

De igual manera, la alfabetización de la ciudadanía sobre el funcionamiento de los sistemas automatizados y sobre sus derechos frente a ellos fortalece su capacidad para ejercer el control social, lo cual contribuye a que el uso de la inteligencia artificial en el sector público se desarrolle de manera democrática y no como una decisión exclusivamente técnica.

La formación de los servidores públicos en los principios y los procedimientos de la gobernanza algorítmica constituye un componente indispensable para su aplicación efectiva, puesto que los marcos normativos y las políticas institucionales solo producen efectos cuando quienes diseñan, adquieren, utilizan y supervisan los sistemas comprenden sus obligaciones y los riesgos que deben gestionar.

Esta formación debería adaptarse a los distintos perfiles, ofreciendo a las autoridades una comprensión estratégica de las oportunidades y los riesgos de la inteligencia artificial, y a los equipos técnicos competencias para evaluar la calidad y los sesgos de los sistemas.

Los servidores que utilizan las herramientas necesitan, a su vez, criterios para interpretar sus resultados y ejercer una supervisión significativa, mientras que los responsables jurídicos requieren conocimientos sobre las obligaciones normativas aplicables. Asimismo, la formación debería actualizarse periódicamente, dada la velocidad con que evolucionan las tecnologías y la regulación, y combinarse con espacios de intercambio en los que los servidores puedan compartir sus dudas y experiencias.

La implementación de este marco puede abordarse de manera gradual, comenzando por medidas sencillas que no requieren grandes inversiones, como la elaboración de un inventario de los sistemas algorítmicos que ya se utilizan, muchas veces sin que las autoridades lo sepan. A esa medida se suman la designación de un responsable para cada sistema y la revisión de los contratos con los proveedores para identificar las condiciones de acceso a los datos y a la información técnica.

A partir de esta base, las instituciones pueden avanzar hacia la adopción de evaluaciones de impacto para los nuevos sistemas, la publicación de fichas informativas comprensibles para la ciudadanía y la creación de comités con participación de especialistas en derecho, ética, protección de datos y gestión, que revisen las propuestas de uso de la inteligencia artificial antes de su aprobación.

La cooperación entre instituciones y con organismos regionales, como el CLAD, puede facilitar el intercambio de experiencias y de instrumentos, evitando que cada entidad deba construir por sí sola su marco de gobernanza. De este modo, la gobernanza de las decisiones deja de ser una aspiración abstracta y se convierte en un conjunto de prácticas que protegen a la ciudadanía y que, al mismo tiempo, otorgan a las instituciones la seguridad necesaria para innovar con responsabilidad.

Figura 2.6

Gobernanza de las decisiones públicas



Fuente: Elaboración autores

CAPÍTULO III

PRESUPUESTO ESTRATÉGICO Y CAPACIDADES ADAPTATIVAS: RECURSOS ORIENTADOS A RESULTADOS PÚBLICOS

3.1. Planificación y presupuesto: correspondencia entre prioridades institucionales y asignación de recursos.

El presupuesto constituye la expresión más concreta de las prioridades reales de una institución pública, puesto que, más allá de lo que declaran los planes estratégicos y los discursos de las autoridades, la distribución de los recursos revela qué problemas se atienden efectivamente, qué programas se fortalecen y cuáles se mantienen en condiciones precarias.

Por esa razón, la correspondencia entre la planificación y el presupuesto representa una de las condiciones fundamentales de la administración pública estratégica, y su ausencia constituye una de las debilidades más frecuentes de las administraciones latinoamericanas, en las que los planes suelen elaborarse con un horizonte de varios años y una lógica de objetivos y resultados.

En cambio, los presupuestos se formulan anualmente a partir de las asignaciones históricas, con incrementos o recortes generales y escasa vinculación con los resultados esperados.

Esta desconexión produce consecuencias conocidas, como la existencia de objetivos estratégicos sin recursos para alcanzarlos, la continuidad de programas que ya no responden a las prioridades, la concentración del gasto en remuneraciones y gastos corrientes en detrimento de la inversión en mejoras, y la dificultad para explicar a la ciudadanía qué resultados se obtienen con los recursos públicos.

La articulación entre planificación y presupuesto busca, en cambio, que las decisiones sobre la asignación de recursos se basen en las prioridades estratégicas y en la evidencia sobre los resultados, de modo que el presupuesto se convierta en un instrumento de gestión y no solo en un mecanismo de control contable.

En el Ecuador, el marco constitucional y legal establece de manera explícita esta articulación, puesto que la Constitución dispone que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que deben sujetarse la programación y la ejecución del presupuesto del Estado (CRE, 2008).

Por su parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, cuya vigencia anterior a 2021 se señala por tratarse de la norma que rige la materia, regula los sistemas nacionales de planificación y de finanzas públicas, y establece que la programación presupuestaria debe guardar coherencia con la planificación (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

En el periodo reciente, el Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024–2025 definió los objetivos, las políticas y las metas a los que deben alinearse las instituciones del sector público (SNP, 2024), lo cual ofrece un marco de referencia para la priorización del gasto.

Sin embargo, la existencia de este marco normativo no garantiza por sí misma la correspondencia efectiva entre prioridades y recursos, puesto que la alineación suele realizarse de manera formal, mediante la asignación de códigos de objetivos a las partidas presupuestarias, sin que ello implique una revisión sustantiva de la pertinencia y la eficacia de los programas financiados.

La administración pública estratégica exige ir más allá de esta alineación formal y preguntarse, para cada programa, en qué medida contribuye a los objetivos, con qué resultados y a qué costo, y si existen alternativas que podrían producir mejores resultados con los mismos recursos.

El enfoque de presupuesto por resultados, que se ha difundido ampliamente en los países de la OCDE y en varios países latinoamericanos, propone incorporar de manera sistemática la información sobre el desempeño en el ciclo presupuestario, mediante la definición de programas con objetivos e indicadores, el seguimiento de los resultados y su consideración en las decisiones de asignación.

La OCDE (2025a), en su publicación sobre el panorama de las administraciones públicas, describe la extensión de los marcos de presupuesto por resultados y de las revisiones del gasto entre sus países miembros, y muestra que, aunque la información sobre el desempeño se ha generalizado, su uso efectivo en las decisiones de asignación sigue siendo desigual, puesto que muchos gobiernos producen indicadores que luego no influyen en la distribución de los recursos.

Esta constatación resulta relevante para las administraciones latinoamericanas, porque advierte que la simple producción de indicadores no transforma la lógica presupuestaria y que se requieren mecanismos para que la información sobre resultados llegue a los espacios de decisión.

Entre esos mecanismos destacan las revisiones periódicas del gasto, los acuerdos de desempeño entre los ministerios de finanzas y las instituciones ejecutoras, y la discusión pública de los resultados durante la aprobación del presupuesto. Las revisiones del gasto constituyen una herramienta especialmente útil para mejorar la correspondencia entre prioridades y recursos.

Esto se debe a que consisten en el análisis sistemático de los programas existentes para identificar oportunidades de ahorro, de reasignación o de mejora de la eficiencia, y permiten liberar recursos de intervenciones poco eficaces o que ya no responden a las prioridades para destinarlos a otras con mayor valor público.

Estas revisiones pueden abarcar la totalidad del gasto de una institución o concentrarse en áreas específicas, y suelen combinar el análisis de la información presupuestaria y de desempeño con entrevistas a los responsables de los programas, revisiones de evaluaciones previas y comparaciones con experiencias de otros países.

Su eficacia depende de que se realicen con rigor técnico, de que cuenten con el respaldo de las autoridades para adoptar decisiones a veces impopulares y de que sus resultados se traduzcan efectivamente en cambios en la asignación de recursos, puesto que las revisiones que concluyen en recomendaciones que no se aplican terminan por desacreditarse.

En el contexto latinoamericano, donde la restricción fiscal limita las posibilidades de financiar nuevas prioridades mediante incrementos del presupuesto total, la reasignación de recursos a partir de revisiones del gasto representa una de las pocas vías disponibles para orientar el gasto hacia los objetivos estratégicos.

La articulación entre planificación y presupuesto tiene también una dimensión plurianual, puesto que muchas intervenciones públicas requieren compromisos de recursos durante varios años para producir sus resultados, como ocurre con los proyectos de infraestructura, los programas de formación de capital humano o las reformas institucionales.

El presupuesto anual, por sí solo, resulta insuficiente para gestionar estos compromisos. Los marcos fiscales y presupuestarios de mediano plazo, que proyectan los ingresos y los gastos para varios años y establecen techos de gasto por sectores o instituciones, ofrecen a las administraciones una mayor previsibilidad y reducen el riesgo de que los programas se interrumpan por restricciones presupuestarias imprevistas.

Estos marcos permiten, además, evaluar la sostenibilidad de las nuevas iniciativas antes de su aprobación, considerando no solo su costo inicial, sino también los gastos recurrentes que generarán en los años siguientes, como el mantenimiento de la infraestructura o la contratación de personal, una práctica que contribuye a evitar la proliferación de obras y programas que después no pueden sostenerse.

La participación ciudadana en las decisiones presupuestarias constituye, por último, un componente que fortalece tanto la pertinencia como la legitimidad de la asignación de recursos.

Bartocci et al. (2023), en una revisión sistemática de la literatura sobre el presupuesto participativo, muestran que esta práctica se ha difundido en numerosos países desde su origen en Porto Alegre, y que sus efectos dependen del diseño institucional, del compromiso de las autoridades, de la proporción de recursos sometida a decisión ciudadana y de la capacidad para incluir a los grupos tradicionalmente excluidos de la participación.

En el Ecuador, la normativa sobre participación ciudadana y el sistema de planificación participativa prevén espacios para la intervención de la ciudadanía en la definición de prioridades, especialmente en los gobiernos autónomos descentralizados, aunque su efectividad varía considerablemente entre territorios.

La incorporación de la ciudadanía en las decisiones sobre los recursos no sustituye el análisis técnico, pero lo complementa con el conocimiento de las necesidades locales y con la legitimidad que confiere la deliberación pública, lo cual contribuye a que el presupuesto refleje efectivamente las prioridades de la sociedad y a que la ciudadanía comprenda las restricciones que enfrentan las instituciones.

La transparencia presupuestaria constituye un complemento indispensable de la articulación entre planificación y presupuesto, puesto que permite a la ciudadanía, a los órganos legislativos y a los organismos de control conocer cómo se distribuyen los recursos públicos entre las distintas prioridades y verificar la coherencia entre lo que los gobiernos declaran y lo que efectivamente financian.

La publicación del presupuesto en formatos comprensibles, la presentación de la información por programas y resultados, y la publicación periódica de la ejecución presupuestaria constituyen prácticas que fortalecen la rendición de cuentas. A ellas se suma la elaboración de versiones ciudadanas del presupuesto, que explican en lenguaje sencillo cómo se obtienen y en

qué se utilizan los recursos, y que contribuyen a la confianza en la gestión de las finanzas públicas.

En el Ecuador, la normativa de transparencia obliga a las instituciones a publicar información sobre su presupuesto y su ejecución (Asamblea Nacional del Ecuador, 2023), aunque la utilidad de esta información para la ciudadanía depende de su presentación y de su vinculación con los objetivos y los resultados de la gestión, aspectos que aún pueden mejorar en muchas instituciones.

La gestión presupuestaria de los gobiernos autónomos descentralizados plantea desafíos específicos para la articulación entre planificación y presupuesto, puesto que estos gobiernos dependen en buena medida de las transferencias del gobierno central, cuya oportunidad y monto no siempre resultan previsibles, y disponen con frecuencia de capacidades técnicas limitadas para la programación por resultados.

En estas condiciones, el fortalecimiento de la planificación territorial, la mejora de la recaudación de los ingresos propios, la priorización participativa de las inversiones y la cooperación con otros niveles de gobierno y con las asociaciones de gobiernos locales constituyen estrategias que pueden mejorar la correspondencia entre las prioridades del territorio y la asignación de los recursos.

Asimismo, la coordinación entre los presupuestos de los distintos niveles de gobierno que intervienen en un mismo territorio permite evitar duplicaciones y aprovechar las complementariedades, aunque requiere espacios de diálogo y sistemas de información que todavía se encuentran en desarrollo en muchos países de la región.

Cabe señalar, además, que la articulación entre planificación y presupuesto exige capacidades técnicas que no siempre están presentes en las instituciones, puesto que requiere servidores capaces de costear las intervenciones, de vincular los indicadores de desempeño con las partidas presupuestarias, de proyectar los compromisos de mediano plazo y de interpretar la información financiera en relación con los resultados.

En muchas entidades, las áreas de planificación y las financieras trabajan de manera separada, con lenguajes, calendarios y sistemas distintos, de modo que la coordinación entre ellas depende de esfuerzos individuales antes que de procedimientos institucionalizados.

Superar esta separación requiere equipos mixtos que participen conjuntamente en la formulación del presupuesto y en el seguimiento de la ejecución, sistemas de información que integren los datos de planificación y de finanzas, y calendarios que aseguren que la revisión de los resultados preceda a la definición de las asignaciones.

Cuando estas condiciones se cumplen, el presupuesto deja de ser un ejercicio contable desvinculado de la estrategia y se convierte en el principal instrumento para traducir las prioridades institucionales en acciones concretas, lo cual representa uno de los cambios más significativos que puede promover la administración pública estratégica.

Figura 3.1

Planificación y presupuesto



Fuente: Elaboración autores

3.2. Costos y resultados: análisis de eficiencia y costo-efectividad de las intervenciones públicas.

La pregunta por el costo de los resultados públicos resulta ineludible en un contexto de recursos escasos y necesidades crecientes, puesto que cada unidad monetaria destinada a una intervención deja de estar disponible para otras, y la responsabilidad de las instituciones consiste en asegurar que los recursos que administran produzcan el mayor valor posible para la sociedad.

Sin embargo, buena parte de las administraciones latinoamericanas desconoce el costo real de los servicios que presta y de los resultados que obtiene, puesto que sus sistemas contables registran el gasto por partidas, como remuneraciones, bienes y servicios o inversiones.

Sin embargo, no permiten saber cuánto cuesta atender a una persona en un servicio de salud, emitir una licencia, formar a un docente o lograr que un hogar supere la situación de pobreza. Esta ausencia de información sobre costos dificulta la comparación entre alternativas, impide identificar ineficiencias y limita la posibilidad de explicar a la ciudadanía qué se obtiene con los recursos públicos.

El análisis de costos y resultados busca superar esta limitación mediante herramientas que permiten relacionar los recursos utilizados con los productos y los resultados obtenidos, y que ofrecen una base para decidir de manera informada entre distintas formas de alcanzar los objetivos estratégicos. La eficiencia, entendida como la relación entre los recursos utilizados y los productos o resultados obtenidos, constituye uno de los criterios fundamentales para evaluar la gestión pública.

La OCDE (2021c), en su guía para la aplicación de los criterios de evaluación, la define como la medida en que una intervención produce, o es probable que produzca, resultados de manera económica y oportuna, considerando tanto la conversión de los insumos en productos como la oportunidad de los resultados.

Este criterio permite examinar si una intervención utiliza sus recursos de manera adecuada, si existen alternativas que podrían producir los mismos resultados a menor costo y si los tiempos de implementación se ajustan a lo previsto, aunque conviene advertir que la eficiencia no puede evaluarse de manera aislada de la eficacia y de la equidad.

Lo anterior se debe a que una intervención muy barata que no produce resultados carece de valor, y una que reduce sus costos excluyendo a los grupos más difíciles de atender puede resultar eficiente en términos contables, pero injusta en términos sociales.

Por ello, el análisis de eficiencia debería considerar siempre la calidad de los resultados y su distribución entre los distintos grupos de la población, así como los costos que asumen los ciudadanos, como el tiempo de espera, los desplazamientos o los documentos que deben presentar, que con frecuencia no aparecen en la contabilidad pública, pero que forman parte del costo real de los servicios.

El análisis de costo y efectividad constituye una herramienta específica para comparar alternativas que persiguen un mismo objetivo, mediante el cálculo del costo por unidad de resultado obtenido, como el costo por estudiante que completa un nivel educativo, por caso de desnutrición evitado o por persona que obtiene un empleo formal.

Este análisis permite identificar cuál de las alternativas disponibles produce el resultado deseado al menor costo, o cuál produce el mayor resultado con un presupuesto determinado, y resulta especialmente útil cuando los beneficios no pueden expresarse fácilmente en términos monetarios, como ocurre en muchas intervenciones sociales.

Su aplicación requiere, sin embargo, información confiable sobre los costos de cada alternativa, incluidos los costos indirectos y los que asumen otros actores, así como evidencia sobre su efectividad, preferentemente procedente de evaluaciones rigurosas.

Ello se debe a que una estimación del costo por resultado basada en supuestos optimistas sobre la eficacia puede conducir a decisiones equivocadas. Asimismo, conviene complementar el análisis de costo y efectividad con la consideración de otros criterios, como la viabilidad institucional, la aceptabilidad social o los efectos distributivos.

Esto se debe a que la alternativa más costo-efectiva en promedio puede no ser la más adecuada para determinados territorios o grupos. La construcción de sistemas de costos en las instituciones públicas constituye una condición para que estos análisis puedan realizarse de manera regular y no solo en estudios excepcionales.

Un sistema de costos permite asignar los gastos de la institución a los servicios, procesos o programas que los generan, distinguiendo entre los costos directos, que pueden atribuirse claramente a una actividad, y los indirectos, como la administración general o la infraestructura compartida, que deben distribuirse según criterios razonables.

La implementación de estos sistemas exige información sobre el uso del tiempo del personal, el consumo de insumos, la utilización de la infraestructura y los volúmenes de producción, así como sistemas de información que permitan integrar los datos financieros con los de la gestión operativa, lo cual representa un esfuerzo considerable para instituciones con capacidades limitadas.

Por esa razón, resulta recomendable comenzar por los servicios o programas de mayor relevancia presupuestaria o estratégica, utilizar métodos sencillos que puedan perfeccionarse con el tiempo y aprovechar la información ya disponible en los sistemas institucionales, en lugar de esperar a contar con un sistema completo antes de comenzar a utilizar la información sobre costos en las decisiones.

El análisis de costos y resultados tiene implicaciones directas para el rediseño de las intervenciones públicas, puesto que permite identificar las fuentes de ineficiencia y las oportunidades de mejora. En muchos casos, los costos elevados no se deben a la escasez de recursos, sino a procesos innecesariamente complejos, a la duplicación de funciones entre unidades o instituciones, a la subutilización de la infraestructura o a la falta de coordinación con otros actores que podrían complementar la intervención.

La simplificación administrativa, la integración de servicios, la utilización de canales digitales para las transacciones sencillas y la focalización de la atención presencial en los casos complejos pueden reducir de manera significativa los costos por unidad de servicio, al mismo tiempo que mejoran la experiencia de los usuarios.

Mergel et al. (2021) destacan que los enfoques ágiles, basados en entregas incrementales y en la retroalimentación continua de los usuarios, permiten a los gobiernos reducir el riesgo de invertir grandes sumas en proyectos que luego no responden a las necesidades.

Lo anterior se debe a que facilitan la detección temprana de los problemas y la reorientación de los recursos antes de comprometer la totalidad del presupuesto. La transparencia sobre los costos y los resultados constituye, por último, un componente esencial de la rendición de cuentas y de la legitimidad del gasto público.

Cuando la ciudadanía conoce cuánto cuesta cada servicio, qué resultados produce y cómo se compara con otras alternativas, puede participar de manera informada en el debate sobre las prioridades y exigir a las autoridades una gestión más eficiente, mientras que la opacidad sobre los costos alimenta la desconfianza y la percepción de despilfarro, aun en instituciones que gestionan sus recursos con responsabilidad.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ecuador obliga a las instituciones a publicar información sobre su presupuesto, su ejecución y sus contrataciones (Asamblea Nacional del Ecuador, 2023), lo cual ofrece una base para avanzar hacia la

publicación de información sobre costos y resultados en formatos comprensibles para la ciudadanía.

Una administración que conoce el costo de sus resultados, que lo utiliza para decidir entre alternativas, que lo comunica de manera transparente y que busca continuamente producir más valor con los recursos disponibles demuestra un compromiso concreto con la eficiencia y la eficacia que dan nombre a la administración pública estratégica.

El análisis de costos y resultados puede aplicarse también a la comparación entre unidades que prestan servicios similares, como oficinas de atención, centros de salud, escuelas o direcciones territoriales, lo cual permite identificar las prácticas que explican los mejores desempeños y difundirlas en el conjunto de la institución.

Esta comparación, conocida como análisis de referencia, resulta valiosa siempre que se ajuste a las diferencias en las condiciones de cada unidad y que se utilice para aprender y no solo para clasificar o sancionar.

Cuando una oficina logra tiempos de atención significativamente menores que otras con recursos similares, el análisis de sus procesos puede revelar innovaciones sencillas, como una mejor organización de las citas, la orientación previa a los usuarios o la distribución flexible de las tareas, que pueden replicarse en otras unidades con beneficios considerables.

Por otra parte, la comparación con instituciones de otros países o territorios que prestan servicios similares permite identificar márgenes de mejora y aprender de experiencias exitosas, aunque su interpretación exige considerar las diferencias de contexto que pueden explicar una parte de las variaciones en los costos y los resultados.

La incorporación de la perspectiva ciudadana en el análisis de costos permite, además, identificar los costos ocultos que las intervenciones públicas trasladan a la población y que suelen pasar inadvertidos en los análisis institucionales.

El tiempo que una persona dedica a realizar un trámite, los ingresos que deja de percibir por ausentarse de su trabajo, el costo de los desplazamientos, de las copias y de los documentos que debe obtener, y el esfuerzo de coordinar la atención de varias instituciones constituyen costos reales que afectan con mayor intensidad a las personas de menores ingresos y a quienes viven lejos de las oficinas públicas.

La estimación de estos costos, mediante encuestas a los usuarios o mediante el análisis de los procesos, permite valorar con mayor precisión los beneficios de la simplificación administrativa y de la integración de los servicios, y ofrece argumentos para priorizar las mejoras que reducen las cargas sobre la ciudadanía, aun cuando no generen ahorros directos para la institución.

Resulta oportuno advertir, finalmente, sobre algunos riesgos que acompañan el uso de la información de costos en la gestión pública, como la tentación de reducir los costos a cualquier precio, sacrificando la calidad de los servicios o trasladando cargas a los ciudadanos, o la de comparar unidades que atienden poblaciones muy distintas sin considerar las diferencias en sus condiciones de partida.

Un centro de salud ubicado en una zona rural dispersa tendrá probablemente costos por atención más elevados que uno urbano, no por ineficiencia, sino por las características del territorio, de modo que las comparaciones deben ajustarse a esas diferencias para no penalizar a quienes atienden a las poblaciones más difíciles de alcanzar.

Asimismo, ciertas intervenciones de alto costo, como la atención a personas con discapacidad severa o la protección de víctimas de violencia, responden a obligaciones de derechos que no pueden subordinarse a criterios de eficiencia, aunque sí conviene buscar las formas más eficientes de cumplirlas.

Figura 3.2

Costos y resultados de las intervenciones públicas



Fuente: Elaboración autores

3.3. Cartera estratégica de intervenciones: selección de alternativas según beneficios, riesgos y efectos distributivos.

Las instituciones públicas gestionan simultáneamente un conjunto de programas, proyectos y servicios que, en la práctica, suelen administrarse de manera independiente, cada uno con sus propios objetivos, presupuestos, responsables y sistemas de seguimiento. Falta, por lo general, una visión de conjunto que permita valorar cómo contribuyen colectivamente a los objetivos estratégicos, qué riesgos acumulan y de qué manera se distribuyen sus beneficios entre los distintos grupos de la población.

El enfoque de cartera propone, en cambio, gestionar estas intervenciones como un conjunto articulado, a la manera en que un inversionista gestiona una cartera de activos, de modo que las decisiones sobre la creación, la continuidad, la ampliación o el cierre de cada intervención se tomen considerando su contribución al conjunto y no solo sus méritos individuales.

La OCDE (2022b) ha desarrollado este enfoque para la innovación en el sector público, al proponer que los gobiernos enfrenten los desafíos complejos mediante carteras de iniciativas diversas, que combinen apuestas seguras con otras más experimentales, que actúen sobre distintos elementos del problema y que se ajusten de manera continua a partir de lo que se aprende, en lugar de confiar en una sola solución diseñada de antemano.

La construcción de una cartera estratégica comienza con el inventario de las intervenciones existentes y con su clasificación según criterios que permitan analizarlas de manera comparada, como el objetivo estratégico al que contribuyen, la población a la que se dirigen, el territorio en que operan, el presupuesto que utilizan, la evidencia disponible sobre sus resultados y el grado de riesgo que implican.

Este inventario suele revelar situaciones que no resultan visibles cuando las intervenciones se analizan por separado, como la concentración de recursos en ciertos objetivos mientras otros carecen de financiamiento suficiente. Revela también la superposición de programas que atienden a la misma población, la existencia de intervenciones cuyo propósito original ya no tiene vigencia o la ausencia de iniciativas dirigidas a determinados territorios o grupos.

A partir de este diagnóstico, la institución puede tomar decisiones informadas sobre la reorientación de su cartera, como la fusión de programas superpuestos, la concentración de

recursos en las intervenciones con mejores resultados, el cierre de aquellas que no producen valor o la creación de nuevas iniciativas.

De este modo, el conjunto de intervenciones responde de forma más coherente a las prioridades estratégicas. La selección de las alternativas que integran la cartera debería considerar, ante todo, los beneficios esperados de cada intervención, entendidos como su contribución a los objetivos estratégicos y al bienestar de la población, valorados a partir de la mejor evidencia disponible.

Esta evidencia puede proceder de evaluaciones de la propia intervención, de evaluaciones de programas similares en otros contextos, del análisis de costo y efectividad o del conocimiento de los equipos técnicos y de los actores territoriales. Su calidad debería considerarse en la valoración, puesto que una intervención con evidencia sólida de resultados merece una consideración distinta de otra cuya eficacia se basa en supuestos no verificados.

Sin embargo, la falta de evidencia no debería conducir automáticamente al rechazo de una intervención, especialmente cuando se trata de problemas nuevos o de soluciones innovadoras, sino a su implementación en condiciones que permitan generar evidencia, como los proyectos piloto con mecanismos de evaluación incorporados desde el inicio.

El enfoque de cartera permite precisamente equilibrar las intervenciones probadas, que aseguran resultados en el corto plazo, con otras experimentales, que podrían producir mejores resultados en el futuro, y gestionar esta combinación de manera explícita. Junto a los beneficios, los riesgos deben pesar en la selección, y su consideración resulta indispensable para evitar que la cartera concentre una exposición excesiva a factores que podrían comprometer su éxito.

Cada intervención enfrenta riesgos de distinta naturaleza, como los técnicos, cuando no existe certeza sobre la eficacia de la solución, los financieros, cuando depende de fuentes de recursos inestables, y los institucionales, cuando requiere capacidades que la organización no posee. A ellos se suman los riesgos políticos, cuando la intervención puede generar oposición de grupos influyentes, y los externos, como los derivados de cambios económicos, climáticos o sociales.

Una cartera equilibrada combina intervenciones con distintos perfiles de riesgo, de modo que el fracaso de algunas no comprometa los objetivos en su conjunto, y prevé medidas de mitigación para los riesgos más relevantes, así como criterios para decidir cuándo una intervención debe ajustarse o interrumpirse.

La herramienta de prospectiva de la OCDE (2025c) propone, en esa dirección, someter las estrategias a pruebas de estrés frente a distintos escenarios, lo cual permite identificar las intervenciones más vulnerables a los cambios del entorno y fortalecer la resiliencia de la cartera. Los efectos distributivos completan esta valoración y constituyen quizá el criterio que con mayor frecuencia se omite en las decisiones sobre las intervenciones públicas.

Toda intervención beneficia a ciertos grupos más que a otros y puede, en algunos casos, generar costos para determinados sectores de la población, de modo que la valoración de la cartera debería considerar cómo se distribuyen sus beneficios y sus costos entre territorios, géneros, generaciones, grupos étnicos y niveles socioeconómicos.

Una cartera que concentra sus recursos en intervenciones dirigidas a las zonas urbanas, por ejemplo, puede mostrar buenos resultados agregados mientras amplía las brechas con las zonas rurales, y una que privilegia a quienes tienen mayor facilidad de acceso puede dejar sin atención a los grupos más excluidos.

La OCDE (2021c) subraya, en su guía para la aplicación de los criterios de evaluación, la importancia de examinar la distribución de los resultados entre los distintos grupos y de prestar atención a quienes corren el riesgo de quedar rezagados, una orientación que resulta igualmente pertinente para la construcción de la cartera.

La consideración explícita de los efectos distributivos permite a las instituciones asegurar que su cartera contribuya a la equidad, corrigiendo los sesgos que tienden a favorecer a los grupos con mayor capacidad de influencia.

La gestión de la cartera requiere, por último, mecanismos institucionales que permitan revisarla de manera periódica y tomar decisiones sobre su composición, como los comités de cartera integrados por las autoridades y los responsables de las áreas estratégicas, financieras y técnicas. Estos comités analizan la información sobre el desempeño de las intervenciones, los cambios en el entorno y las nuevas prioridades, y adoptan decisiones sobre la asignación de recursos entre ellas.

Estos comités necesitan información oportuna y comparable sobre cada intervención, lo cual exige sistemas de seguimiento que utilicen indicadores homogéneos y que permitan visualizar la cartera en su conjunto, así como la disposición de las autoridades a tomar decisiones difíciles,

como la interrupción de programas que no funcionan pese a contar con defensores dentro y fuera de la institución.

Mazzucato (2021) sostiene que las misiones públicas requieren carteras de proyectos diversos, en las que se acepte que algunas iniciativas fracasarán y se aprenda de esos fracasos para reorientar los recursos, una actitud que contrasta con la tendencia de muchas administraciones a mantener indefinidamente sus programas por temor a reconocer sus limitaciones.

La adopción del enfoque de cartera representa, en este sentido, un cambio cultural que favorece la gestión basada en la evidencia, la experimentación responsable y la asignación dinámica de los recursos hacia las intervenciones que producen mayor valor público. La gestión de la cartera adquiere una dimensión adicional cuando se considera la relación entre las intervenciones de distintas instituciones que persiguen objetivos comunes.

Así ocurre con las políticas de primera infancia, de inclusión económica o de seguridad ciudadana, en las que intervienen varios ministerios, gobiernos locales y organizaciones sociales. En estos casos, la construcción de una cartera interinstitucional permite visualizar el conjunto de intervenciones que actúan sobre un mismo problema, identificar las superposiciones y los vacíos, y coordinar la asignación de los recursos para maximizar los resultados conjuntos.

Esta forma de gestión exige mecanismos de coordinación con capacidad de decisión, información compartida sobre las intervenciones y sus resultados, y la disposición de las instituciones a subordinar sus intereses particulares a los objetivos comunes, condiciones que resultan difíciles de alcanzar, pero que pueden construirse de manera gradual a partir de experiencias concretas de colaboración.

El enfoque de misiones propuesto por Mazzucato (2021) ofrece un marco para esta gestión interinstitucional, al proponer objetivos compartidos que orientan las carteras de múltiples actores hacia transformaciones de gran escala.

El aprendizaje constituye un resultado valioso de la gestión de cartera que conviene reconocer de manera explícita, puesto que las intervenciones experimentales que no producen los resultados esperados pueden generar conocimientos útiles para el diseño de otras intervenciones, siempre que se documenten y se analicen adecuadamente.

Una cartera bien gestionada incluye, por ello, mecanismos para recoger los aprendizajes de cada intervención, como los informes de cierre, las evaluaciones y las reuniones de revisión, y para difundirlos dentro de la institución y hacia otras entidades.

Este enfoque transforma la manera en que las instituciones perciben el fracaso, que deja de ser un motivo de ocultamiento o de sanción para convertirse en una fuente de información que contribuye a mejorar las decisiones futuras, siempre que el fracaso se haya producido en el marco de una experimentación responsable y no como consecuencia de la negligencia o de la mala gestión.

Figura 3.3

Cartera estratégica de intervenciones



Fuente: Elaboración autores

En la práctica de las administraciones latinoamericanas, la gestión de carteras puede iniciarse con instrumentos sencillos, como una matriz que ubique cada intervención según su contribución a los objetivos y su nivel de evidencia, o un tablero que muestre la distribución territorial y poblacional de los recursos, sin necesidad de sistemas complejos que demoren la adopción del enfoque.

Lo importante es que la institución adquiera el hábito de mirar sus intervenciones como un conjunto, de preguntarse periódicamente si la combinación actual es la más adecuada para sus objetivos y de documentar las razones de sus decisiones sobre la cartera. Este hábito resulta particularmente valioso en los momentos de restricción presupuestaria, cuando las instituciones deben decidir qué recortar.

Ello se debe a que una visión de cartera permite proteger las intervenciones de mayor valor y equidad, en lugar de aplicar recortes generales que debilitan por igual a todos los programas. Del mismo modo, en los momentos de expansión, el enfoque de cartera ayuda a dirigir los nuevos recursos hacia los vacíos identificados y hacia las apuestas innovadoras con mayor potencial, evitando que el crecimiento del presupuesto se traduzca simplemente en más de lo mismo.

3.4. Talento humano y capacidades adaptativas: formación, colaboración y aprendizaje organizacional.

Las estrategias públicas, por bien diseñadas que estén, dependen en última instancia de las personas que deben implementarlas, puesto que son los servidores públicos quienes atienden a la ciudadanía, gestionan los procesos, analizan la información, coordinan con otras instituciones y toman las decisiones cotidianas que determinan la calidad de los servicios y los resultados de las intervenciones.

Por esa razón, el talento humano constituye el recurso más valioso de cualquier administración, y su gestión estratégica representa una de las condiciones fundamentales para la eficiencia y la eficacia del sector público.

En buena parte de las administraciones latinoamericanas, sin embargo, la gestión del personal se ha concentrado en los aspectos administrativos, como la nómina, los contratos, los permisos y el cumplimiento de las normas laborales. En cambio, las funciones estratégicas, como la planificación de las necesidades de personal, el desarrollo de competencias, la gestión del desempeño o la retención del talento, han recibido una atención menor.

A ello se suman problemas estructurales conocidos, como la elevada rotación del personal directivo y técnico asociada a los cambios de gobierno, la escasa profesionalización de algunos cargos, la rigidez de los regímenes laborales, la brecha salarial con el sector privado en ciertas especialidades y la limitada inversión en formación, que debilitan las capacidades del Estado y dificultan la continuidad de las políticas públicas.

El concepto de capacidades adaptativas pone el acento en la habilidad de las organizaciones públicas para responder de manera eficaz a los cambios del entorno, a los problemas nuevos y a las situaciones imprevistas, una habilidad que resulta cada vez más necesaria en un contexto de transformaciones tecnológicas, crisis recurrentes y demandas ciudadanas en evolución.

Kattel et al. (2022) sostienen que la capacidad de innovar y adaptarse de las organizaciones públicas no surge de la eliminación de la burocracia, sino de la combinación de estructuras estables, que aseguran la continuidad, la memoria y la legitimidad, con prácticas que permiten la experimentación y el aprendizaje. Según los autores, esta combinación depende en buena medida de las personas, de sus conocimientos, de sus redes de colaboración y de la cultura organizacional en que trabajan.

Desde esta perspectiva, las capacidades adaptativas no son una característica que se adquiere de una vez, sino el resultado de un proceso continuo de desarrollo de las personas y de los equipos, que exige inversión en formación, oportunidades para aplicar lo aprendido, espacios para la colaboración y una gestión que valore la iniciativa y tolere el error razonable.

Una institución con capacidades adaptativas puede reorganizar rápidamente sus servicios ante una emergencia, incorporar nuevas herramientas tecnológicas, responder a cambios normativos o redefinir sus prioridades a partir de la evidencia, mientras que una institución rígida tiende a mantener sus rutinas aunque hayan dejado de producir resultados.

La formación de los servidores públicos constituye una de las principales herramientas para el desarrollo de estas capacidades, aunque su eficacia depende de que responda a las necesidades estratégicas de la institución y de que se vincule con la práctica cotidiana.

La OCDE (2021b), en su marco sobre talento y habilidades digitales en el sector público, propone que los gobiernos desarrollen competencias en distintos niveles, desde las habilidades digitales básicas que todos los servidores necesitan hasta las competencias para diseñar servicios centrados en los usuarios y utilizar los datos.

El marco incluye también habilidades especializadas en ciencia de datos, ciberseguridad o inteligencia artificial, y subraya la importancia de los líderes capaces de conducir organizaciones en transformación.

Este marco sugiere que la formación no debería limitarse a cursos aislados, sino integrarse en trayectorias de desarrollo profesional, combinar distintas modalidades, como la formación formal, el aprendizaje en el puesto de trabajo, la tutoría y las comunidades de práctica, y evaluarse por su efecto en el desempeño de las personas y de las instituciones.

En el Ecuador, la experiencia del Reto GAD Innova incluyó la formación de funcionarios municipales en innovación pública, abierta y social como paso previo al desarrollo de soluciones a problemas locales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2023).

Esto ilustra el valor de vincular la formación con proyectos reales en los que los servidores pueden aplicar lo aprendido. La colaboración constituye otro componente esencial de las capacidades adaptativas, puesto que los problemas públicos complejos exigen la combinación de conocimientos y perspectivas que difícilmente se encuentran reunidos en una sola persona, unidad o institución.

La organización tradicional de las administraciones públicas, basada en estructuras jerárquicas y en la división de funciones por áreas especializadas, tiende a dificultar la colaboración, al generar compartimentos estancos en los que cada unidad se ocupa de su tarea sin considerar su relación con las demás.

La conformación de equipos interdisciplinarios para abordar problemas específicos, la creación de espacios de trabajo compartido entre unidades e instituciones, el uso de herramientas digitales de colaboración y el reconocimiento del trabajo colectivo en la evaluación del desempeño pueden contribuir a superar estas barreras.

Mergel et al. (2021) destacan que los enfoques ágiles de gobierno se basan precisamente en equipos multidisciplinarios con autonomía para tomar decisiones, en la colaboración estrecha con los usuarios y en ciclos cortos de trabajo que permiten aprender y ajustar de manera continua. Lo anterior requiere cambios en la cultura organizacional y en los estilos de liderazgo, que deben pasar del control detallado de las tareas a la definición de objetivos claros y al apoyo a los equipos.

El aprendizaje organizacional, finalmente, se refiere a la capacidad de las instituciones para generar, compartir y aplicar conocimiento a partir de su propia experiencia y de la de otros, de modo que los aprendizajes individuales se conviertan en prácticas institucionales que perduran más allá de las personas que los produjeron.

Este aprendizaje requiere mecanismos deliberados, como las reuniones de revisión después de cada proyecto o de cada crisis para identificar lo que funcionó y lo que debe mejorarse, la documentación de las buenas prácticas y de las lecciones aprendidas, los espacios de

intercambio entre equipos e instituciones, y la incorporación de los resultados de las evaluaciones en el rediseño de los programas.

Requiere también una cultura que valore la reflexión sobre la práctica, que permita reconocer los errores sin temor a sanciones desproporcionadas y que estimule la curiosidad y la búsqueda de mejores formas de hacer las cosas.

Las administraciones que aprenden se distinguen por su capacidad para mejorar de manera continua, para evitar la repetición de errores y para aprovechar el conocimiento acumulado en la resolución de nuevos problemas, mientras que las que no aprenden tienden a repetir los mismos fracasos con cada cambio de autoridades.

La gestión estratégica del talento humano exige, en consecuencia, una visión integral que articule la planificación de las necesidades de personal con los objetivos institucionales y la selección basada en el mérito y en las competencias requeridas. Esa visión debe incluir también el desarrollo continuo de las capacidades, una gestión del desempeño orientada al aprendizaje y condiciones de trabajo que permitan atraer y retener a las personas más calificadas.

En el contexto latinoamericano, ello implica también fortalecer la profesionalización de la función pública, proteger la continuidad de los equipos técnicos ante los cambios de gobierno y reconocer el valor de la experiencia acumulada, sin renunciar a la renovación que aportan las nuevas generaciones de servidores.

La inversión en las personas constituye, por ello, la inversión más rentable que puede realizar una administración pública, puesto que de ella dependen tanto la calidad de los servicios presentes como la capacidad de la institución para adaptarse a los desafíos futuros. El trabajo remoto y las modalidades híbridas, que se extendieron durante la pandemia y que permanecen en muchas instituciones, plantean nuevos desafíos y oportunidades para la gestión del talento humano en el sector público.

Por una parte, estas modalidades pueden mejorar la conciliación entre la vida laboral y familiar, reducir los tiempos de desplazamiento, ampliar las posibilidades de contratación de personas que viven lejos de las sedes institucionales y disminuir algunos costos operativos.

Por otra, exigen nuevas formas de organización del trabajo, de seguimiento del desempeño basado en resultados, de comunicación entre los equipos y de cuidado del bienestar del personal, así como inversiones en tecnología y en seguridad de la información.

Las instituciones que han gestionado con éxito estas modalidades suelen haber definido con claridad las funciones que pueden realizarse a distancia y las que requieren presencia, establecido objetivos y entregables verificables, capacitado a los directivos en la conducción de equipos distribuidos y mantenido espacios de encuentro presencial que preservan la cohesión y el aprendizaje colectivo.

Ello muestra que la flexibilidad laboral puede contribuir al desarrollo de capacidades adaptativas cuando se gestiona de manera estratégica. La gestión del desempeño de los servidores públicos constituye un instrumento que puede contribuir al desarrollo de capacidades o, por el contrario, convertirse en un trámite burocrático sin efectos reales, según la manera en que se diseñe y se aplique.

Un sistema de gestión del desempeño orientado al aprendizaje establece objetivos claros y vinculados con la estrategia institucional, ofrece retroalimentación periódica y constructiva, identifica las necesidades de formación y de apoyo, reconoce los logros y considera tanto los resultados individuales como las contribuciones al trabajo colectivo.

Por el contrario, los sistemas que se limitan a calificaciones anuales sin diálogo, que asignan puntajes elevados a casi todos los servidores o que se utilizan principalmente para sancionar, generan desconfianza y no contribuyen a mejorar el desempeño.

La transformación de estos sistemas exige formación de los directivos en la conducción de conversaciones sobre el desempeño, instrumentos sencillos y pertinentes, y una cultura que valore el desarrollo profesional como una responsabilidad compartida entre la institución y sus servidores. Merece una mención especial el liderazgo, puesto que los directivos públicos influyen de manera decisiva en la cultura de sus equipos, en la disposición del personal a innovar y en la calidad del clima laboral.

Un liderazgo que comunica con claridad el propósito institucional, que reconoce el esfuerzo de los servidores, que promueve la colaboración entre unidades y que asume la responsabilidad por los riesgos razonables de la experimentación crea condiciones favorables para el desarrollo de capacidades adaptativas. En cambio, un liderazgo basado exclusivamente en el control, la

desconfianza y la búsqueda de culpables inhibe la iniciativa y empuja a las personas a refugiarse en el cumplimiento formal de las normas.

La formación de los directivos en competencias de liderazgo, gestión del cambio y conducción de equipos debería ocupar, por tanto, un lugar destacado en las estrategias de desarrollo del talento, junto con mecanismos de selección que valoren estas competencias y no solo la confianza política o la trayectoria técnica.

En las administraciones latinoamericanas, donde muchos directivos asumen sus cargos sin preparación específica para la gestión de personas, invertir en su desarrollo puede producir efectos multiplicadores sobre el desempeño de las instituciones.

Figura 3.4

Talento humano y capacidades adaptativas



Fuente: Elaboración autores

3.5. Simplificación administrativa: rediseño de procesos y mejora de los tiempos de respuesta.

Los trámites constituyen uno de los puntos de contacto más frecuentes entre la ciudadanía y el Estado, y la experiencia que las personas tienen con ellos influye de manera decisiva en su percepción sobre la calidad de la administración pública y en su confianza en las instituciones.

Cuando obtener un permiso, registrar un negocio, acceder a un beneficio social o realizar un pago requiere múltiples visitas, largas esperas, la presentación de documentos que el propio Estado ya posee y el seguimiento de procedimientos que nadie explica con claridad, la

ciudadanía asume costos significativos en tiempo, dinero y desplazamientos, y percibe a la administración como un obstáculo antes que como un servicio.

Estos costos no se distribuyen de manera equitativa, puesto que afectan con mayor intensidad a quienes viven lejos de las oficinas públicas, a quienes no pueden ausentarse de sus trabajos, a las personas con discapacidad, a quienes tienen dificultades con la lectura o con las tecnologías y a las pequeñas empresas que carecen de personal especializado para gestionar los trámites.

La simplificación administrativa busca reducir estas cargas mediante el rediseño de los procesos, la eliminación de requisitos innecesarios, la integración de trámites relacionados, el intercambio de información entre instituciones y la incorporación de canales digitales, con el propósito de mejorar los tiempos de respuesta y la experiencia de los usuarios sin debilitar los controles necesarios para proteger el interés público.

En el Ecuador, la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, una norma de 2018 que se cita por ser el marco vigente en la materia, estableció principios y obligaciones para la simplificación de los trámites (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).

Entre ellos se encuentran la prohibición de exigir documentos que ya estén en poder de las instituciones públicas, la promoción de la interoperabilidad, la presunción de veracidad de la información proporcionada por los ciudadanos y la obligación de elaborar planes de simplificación.

Esta norma ofrece una base jurídica sólida para la simplificación, aunque su aplicación efectiva depende de la capacidad de las instituciones para revisar sus procesos, de la disponibilidad de plataformas de interoperabilidad que permitan el intercambio de información y de la voluntad de los servidores para abandonar prácticas arraigadas, como la exigencia de copias certificadas o de certificados emitidos por otras entidades.

Por su parte, la Política Pública para la Transformación Digital 2025–2030 refuerza esta orientación al incluir la interoperabilidad entre sus ejes (MINTEL, 2025), lo cual vincula la simplificación administrativa con la estrategia más amplia de transformación digital del Estado.

El rediseño de procesos constituye el núcleo de la simplificación administrativa, y su punto de partida debería ser la comprensión del trámite desde la perspectiva de quien lo realiza, puesto

que muchos procesos se diseñaron desde la lógica interna de la institución, para facilitar su control o la distribución del trabajo entre unidades, sin considerar los costos que imponen a los usuarios.

El mapeo del proceso, que describe cada paso, los actores que intervienen, los documentos requeridos, los tiempos de espera y los puntos de decisión, permite identificar los pasos que no agregan valor, las duplicaciones, los cuellos de botella y los requisitos que podrían eliminarse o sustituirse por consultas a otras bases de datos.

La OCDE (2022a), en sus principios para el diseño y la prestación de servicios en la era digital, recomienda diseñar los servicios a partir de las necesidades y la experiencia de los usuarios, y comprender el recorrido completo que realizan para resolver su necesidad, no solo la parte que corresponde a cada institución.

Recomienda, asimismo, probar los rediseños con usuarios reales antes de implementarlos, lo cual permite detectar problemas que no resultan visibles desde dentro de la organización. Este enfoque conduce con frecuencia a soluciones que van más allá de la digitalización de los trámites existentes, como la eliminación completa de algunos de ellos, la prestación proactiva de servicios a partir de la información que ya posee el Estado o la integración de varios trámites en un solo punto de atención.

La mejora de los tiempos de respuesta constituye uno de los resultados más visibles de la simplificación y uno de los más valorados por la ciudadanía, aunque su logro exige identificar con precisión las causas de las demoras, que pueden residir en la complejidad del proceso, en la acumulación de solicitudes en determinadas etapas, en la falta de personal o de capacidades, en la dependencia de información de otras instituciones o en la ausencia de plazos y de mecanismos de seguimiento.

La medición sistemática de los tiempos de respuesta en cada etapa del proceso permite identificar dónde se producen los retrasos y concentrar en esos puntos las acciones de mejora, mientras que el establecimiento de compromisos públicos sobre los plazos de atención y la información a los usuarios sobre el estado de sus trámites contribuyen a reducir la incertidumbre y a fortalecer la rendición de cuentas.

Además, la incorporación de canales digitales para los trámites sencillos permite liberar capacidad de atención presencial para los casos complejos y para las personas que no pueden o no desean utilizar los medios digitales.

Esto exige que se mantenga la posibilidad de realizar los trámites por canales alternativos, de modo que la digitalización no excluya a quienes carecen de conectividad o de habilidades digitales, una situación que, según los datos del INEC (2024), afecta todavía a una proporción significativa de los hogares ecuatorianos.

La simplificación administrativa enfrenta, no obstante, obstáculos que conviene anticipar, como la resistencia de algunos servidores a modificar procedimientos que les ofrecen seguridad y el temor a la responsabilidad que implica eliminar controles.

A ellos se suman las normas que exigen requisitos innecesarios y cuya modificación requiere procesos legislativos o reglamentarios, la debilidad de los sistemas de información y la falta de coordinación entre las instituciones que intervienen en un mismo trámite. Superar estos obstáculos requiere liderazgo de las autoridades, que deben respaldar los cambios y asumir los riesgos razonables que implican; participación de los servidores en el rediseño de los procesos.

Lo anterior se debe a que su conocimiento de la operación cotidiana resulta indispensable para identificar las mejoras viables; revisión de la normativa para eliminar los requisitos que carecen de justificación; y mecanismos de coordinación interinstitucional con capacidad para resolver los conflictos de competencias.

De igual manera, conviene equilibrar la simplificación con la integridad, puesto que la eliminación de controles puede abrir espacios para el fraude o la corrupción si no se acompaña de mecanismos alternativos de verificación, como los controles posteriores por muestreo, el cruce automático de información o la sanción de las declaraciones falsas.

La simplificación administrativa debería concebirse, por último, como un proceso continuo y no como un esfuerzo puntual, puesto que los procesos tienden a complicarse nuevamente con el tiempo por la acumulación de nuevos requisitos, controles y excepciones.

La medición periódica de la carga administrativa que soporta la ciudadanía, la consulta regular a los usuarios sobre su experiencia, el análisis de los reclamos relacionados con los trámites y

la revisión sistemática de los procesos de mayor demanda permiten mantener la simplificación como una prioridad permanente de la gestión.

En este sentido, la simplificación se vincula estrechamente con la orientación hacia el valor público, puesto que el tiempo y los recursos que la ciudadanía ahorra cuando los trámites se simplifican constituyen un beneficio real para su bienestar y para la actividad económica, y la mejora de la experiencia de los usuarios contribuye a fortalecer la confianza en las instituciones.

Una administración que facilita la vida de las personas, que respeta su tiempo y que les evita cargas innecesarias demuestra en la práctica cotidiana su compromiso con el servicio a la colectividad que la Constitución le asigna. La evaluación de los resultados de la simplificación permite verificar si los cambios produjeron efectivamente los beneficios esperados y detectar los efectos no previstos que requieren corrección.

Entre los indicadores útiles para esta evaluación se encuentran la reducción del número de pasos y de requisitos de los trámites, la disminución de los tiempos de respuesta y el ahorro de costos para la ciudadanía, estimado a partir del tiempo, los desplazamientos y los gastos evitados. También resultan útiles la satisfacción de los usuarios con los trámites simplificados, la proporción de gestiones realizadas por canales digitales y la reducción de los reclamos relacionados con los procedimientos.

Asimismo, conviene verificar que la simplificación no haya generado problemas en el control de la legalidad o en la protección del interés público, como el aumento del fraude o de los errores, y que sus beneficios hayan llegado a todos los grupos de la población y no solo a quienes utilizan los canales digitales.

La publicación de los resultados de la simplificación, expresados en términos comprensibles para la ciudadanía, como las horas de trámite ahorradas o los documentos eliminados, contribuye a la rendición de cuentas y a la valoración pública de los esfuerzos de mejora de la gestión.

La simplificación administrativa puede beneficiarse, además, de la participación de la ciudadanía en la identificación de los trámites que generan mayores cargas y en la propuesta de mejoras, mediante consultas públicas, encuestas, concursos de ideas o mesas de trabajo con los usuarios frecuentes, como las organizaciones de pequeños productores, las cámaras de comercio o las organizaciones de personas con discapacidad.

Esta participación permite priorizar los esfuerzos de simplificación en los trámites que más afectan a la población, identificar problemas que no resultan visibles desde dentro de la institución y generar compromiso con los cambios.

Asimismo, la publicación de un inventario de los trámites, con información clara sobre sus requisitos, plazos y costos, constituye una herramienta de transparencia que facilita la vida de la ciudadanía y que obliga a las instituciones a revisar y justificar cada uno de los requisitos que exigen, lo cual contribuye por sí mismo a la simplificación.

Existe, además, una dimensión interna de la simplificación que suele recibir menos atención, como es la de los procesos que las propias instituciones realizan para gestionar sus recursos, entre ellos la contratación de bienes y servicios, la gestión del personal o la autorización de gastos. Estos procesos consumen con frecuencia una parte considerable del tiempo de los servidores y retrasan la ejecución de los programas.

La revisión de estos procesos internos, mediante la eliminación de aprobaciones redundantes, la delegación de decisiones a los niveles adecuados, la estandarización de los documentos y la automatización de las tareas repetitivas, puede liberar capacidad institucional que luego se destina a las funciones sustantivas y a la atención de la ciudadanía.

Figura 3.5

Simplificación administrativa



Fuente: Elaboración autores

3.6. Gestión integral de riesgos: sostenibilidad financiera y continuidad de los servicios públicos.

Las instituciones públicas operan en un entorno caracterizado por riesgos de muy diversa naturaleza, que pueden afectar su capacidad para cumplir sus objetivos, prestar los servicios que la ciudadanía necesita y administrar de manera responsable los recursos que se les confían.

Entre estos riesgos se encuentran los fiscales, derivados de la volatilidad de los ingresos públicos, del endeudamiento o de los compromisos de gasto que exceden la capacidad financiera, y los operativos, vinculados con fallas en los procesos, en los sistemas o en el desempeño del personal.

Existen también riesgos tecnológicos, como los ataques informáticos, riesgos de integridad, como el fraude y la corrupción, riesgos naturales, climáticos y sanitarios, y riesgos sociales y políticos, como los conflictos o los cambios abruptos en las prioridades de gobierno.

La gestión integral de riesgos propone abordar estos riesgos de manera sistemática y coordinada, en lugar de atenderlos de forma aislada cuando se materializan, mediante un proceso que comprende su identificación, su análisis en términos de probabilidad e impacto, la definición de respuestas para prevenirlos o mitigarlos, la preparación para responder cuando ocurren y el seguimiento continuo de su evolución.

La sostenibilidad financiera constituye una dimensión central de la gestión de riesgos, puesto que las instituciones que comprometen gastos sin considerar la estabilidad de sus fuentes de financiamiento se exponen a interrupciones de sus programas, a la acumulación de deudas con proveedores y a la imposibilidad de cumplir sus compromisos con la ciudadanía.

En los países latinoamericanos, donde los ingresos públicos dependen con frecuencia de recursos volátiles, como los derivados de la exportación de materias primas, y donde las crisis económicas se repiten con cierta regularidad, la gestión prudente de las finanzas públicas exige prever escenarios adversos y prepararse para enfrentarlos.

Ello implica, entre otras medidas, evaluar los costos recurrentes de las nuevas intervenciones antes de aprobarlas, evitar que los gastos permanentes se financien con ingresos transitorios, mantener reservas o mecanismos de contingencia para enfrentar caídas de los ingresos,

diversificar las fuentes de financiamiento cuando sea posible y establecer prioridades claras que permitan proteger los servicios esenciales en caso de recortes.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas del Ecuador establece reglas fiscales y principios para la gestión de las finanzas públicas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010), cuya aplicación contribuye a la sostenibilidad, aunque su eficacia depende de que las instituciones incorporen la consideración de los riesgos financieros en sus decisiones cotidianas y no solo en el cumplimiento formal de las reglas.

La continuidad de los servicios públicos constituye otra dimensión esencial, puesto que la ciudadanía depende de servicios como la salud, la educación, el agua potable, la seguridad, la protección social o el registro civil, cuya interrupción puede tener consecuencias graves para su bienestar y sus derechos.

Los planes de continuidad identifican los servicios y los procesos críticos de la institución, así como los recursos de los que dependen, como el personal, la infraestructura, los sistemas de información o los proveedores. Asimismo, prevén las medidas que permitirían mantenerlos o restablecerlos ante distintos tipos de interrupciones, como el traslado de las operaciones a sedes alternas, la atención por canales remotos, los respaldos de la información o la designación de personal de reemplazo.

La pandemia de COVID-19 mostró la importancia de estos planes, puesto que las instituciones que contaban con sistemas digitales, procedimientos para el trabajo remoto y canales alternativos de atención pudieron mantener sus servicios con mayor facilidad que aquellas que dependían exclusivamente de la atención presencial y de los expedientes en papel.

Por otra parte, la creciente dependencia de los servicios públicos respecto de los sistemas digitales convierte la ciberseguridad en un componente indispensable de la continuidad, y la reciente Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Ciberseguridad del Ecuador (Asamblea Nacional del Ecuador, 2026) establece un marco para que las instituciones protejan sus sistemas y su información frente a las amenazas informáticas.

La gestión integral de riesgos requiere una perspectiva anticipatoria, que vincule el análisis de los riesgos con la vigilancia de señales tempranas y con la prospectiva estratégica examinadas en el capítulo anterior.

La OCDE (2025c) propone someter las estrategias públicas a pruebas de estrés frente a distintos escenarios de disrupción, lo cual permite identificar las vulnerabilidades de las instituciones y de sus intervenciones antes de que se materialicen los riesgos, y diseñar medidas que fortalezcan su resiliencia.

Este enfoque resulta especialmente valioso para los riesgos de baja probabilidad, pero de alto impacto, que tienden a subestimarse en la gestión cotidiana porque no se han materializado en la experiencia reciente, pero cuya ocurrencia puede comprometer gravemente la capacidad de la institución.

Además, la gestión de los riesgos naturales y climáticos merece una atención particular en los países latinoamericanos, expuestos a terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, sequías y otros fenómenos cuya frecuencia e intensidad tienden a aumentar con el cambio climático.

Por ello, la planificación de la infraestructura y de los servicios debería considerar estos riesgos desde su diseño, mediante la localización segura de las instalaciones, la construcción resiliente y los planes de respuesta ante emergencias. La gestión de riesgos debe integrarse, además, en los procesos ordinarios de planificación, presupuesto y gestión de la institución, en lugar de constituir una función aislada a cargo de una unidad especializada.

Esto implica que cada objetivo estratégico, cada programa y cada proceso crítico cuente con una identificación de sus principales riesgos y de las medidas para gestionarlos, y que los responsables de cada área asuman la gestión de los riesgos de su ámbito. Implica también que la información sobre los riesgos se considere en las decisiones de asignación de recursos y que se realicen revisiones periódicas para actualizar el análisis.

Los sistemas de control interno y las auditorías desempeñan un papel importante en este proceso, al verificar la eficacia de las medidas de gestión de riesgos y al identificar nuevas vulnerabilidades, siempre que se orienten hacia la mejora de la gestión y no solo hacia la búsqueda de responsabilidades.

Una cultura de gestión de riesgos se caracteriza por la disposición de los servidores a identificar y comunicar los riesgos que perciben, sin temor a ser sancionados por señalar problemas, y por la capacidad de las autoridades para tomar decisiones informadas sobre los riesgos que la institución está dispuesta a asumir.

Es preciso advertir, por último, que la gestión de riesgos no debe conducir a la parálisis o a la aversión excesiva al riesgo, puesto que toda acción pública implica algún grado de incertidumbre y la inacción también tiene riesgos, como el de no atender a tiempo los problemas de la población o el de perder oportunidades de mejora.

La innovación, en particular, requiere asumir riesgos razonables, experimentar con nuevas soluciones y aceptar que algunas de ellas no funcionarán, de modo que la gestión de riesgos debería distinguir entre los riesgos que deben evitarse, como los que afectan la seguridad de las personas o la integridad de los recursos públicos, y los que pueden asumirse de manera controlada, como los derivados de la experimentación en proyectos piloto.

La definición explícita del apetito de riesgo de la institución, es decir, del nivel de riesgo que está dispuesta a aceptar en cada ámbito para alcanzar sus objetivos, permite orientar las decisiones de manera coherente y evita tanto la temeridad como la parálisis.

Una administración que gestiona sus riesgos de manera integral, que protege su sostenibilidad financiera y que asegura la continuidad de sus servicios se encuentra en mejores condiciones para cumplir su propósito en un entorno incierto y para mantener la confianza de la ciudadanía en los momentos de crisis.

La gestión de los riesgos de integridad, como el fraude, la corrupción y el uso indebido de los recursos públicos, merece una mención específica, puesto que estos riesgos no solo producen pérdidas financieras, sino que erosionan la confianza de la ciudadanía y debilitan la legitimidad del Estado.

El análisis de los riesgos de integridad permite identificar los procesos más expuestos, como la contratación pública, la concesión de permisos y licencias, la gestión de los beneficios sociales o la recaudación de tributos, y diseñar controles proporcionales a su nivel de riesgo.

Entre esos controles figuran la separación de funciones, la rotación del personal en los puestos sensibles, la publicación de las decisiones, la automatización de los procedimientos y el análisis de datos para detectar patrones anómalos.

Estas medidas resultan más eficaces cuando se combinan con una cultura organizacional que valora la integridad, con canales de denuncia que protegen a quienes reportan irregularidades y con sanciones efectivas ante las faltas, de modo que la gestión de los riesgos de integridad forme

parte de la gestión integral de los riesgos de la institución y no se limite a la intervención posterior de los órganos de control.

Las alianzas con otros actores contribuyen también a la gestión de los riesgos, puesto que la capacidad de una institución para enfrentar una crisis depende en buena medida de su relación con otras entidades públicas, con los gobiernos locales, con las organizaciones comunitarias, con el sector privado y con los organismos de cooperación.

Los acuerdos previos de apoyo mutuo, los protocolos de coordinación en emergencias, los inventarios compartidos de recursos y los ejercicios conjuntos de preparación permiten movilizar con rapidez las capacidades necesarias cuando un riesgo se materializa, y evitan la improvisación y la duplicación de esfuerzos.

Asimismo, las comunidades organizadas constituyen con frecuencia los primeros actores en responder ante los desastres, de modo que el fortalecimiento de sus capacidades, mediante la formación, la provisión de equipamiento y la integración en los sistemas de alerta, forma parte de una gestión integral de los riesgos que reconoce el papel de la sociedad en la protección de su propio bienestar.

La comunicación con la ciudadanía forma parte también de la gestión de riesgos, especialmente en situaciones de emergencia, cuando la información oportuna, clara y confiable puede salvar vidas, orientar las conductas de protección y reducir la incertidumbre que alimenta el pánico o la desinformación.

Las instituciones deberían preparar con anticipación sus protocolos de comunicación de crisis, definir los voceros autorizados, establecer canales accesibles para distintos grupos de la población, incluidas las personas con discapacidad y quienes hablan lenguas distintas del castellano, y coordinar sus mensajes con otras entidades para evitar contradicciones que generen confusión.

Del mismo modo, después de cada crisis conviene que las instituciones informen sobre lo ocurrido, sobre las medidas adoptadas y sobre los aprendizajes obtenidos, lo cual contribuye a la rendición de cuentas y fortalece la confianza en su capacidad para enfrentar futuros eventos.

La gestión integral de riesgos se convierte así en una expresión del compromiso de la administración con la protección de la ciudadanía, que trasciende el cumplimiento técnico de

los procedimientos y se manifiesta en la manera en que el Estado acompaña a las personas en los momentos de mayor vulnerabilidad.

Figura 3.6

Gestión integral de riesgos



Fuentje: Elaboración autores

CAPÍTULO IV

SERVICIOS PÚBLICOS CENTRADOS EN LAS PERSONAS: COCREACIÓN, INCLUSIÓN Y CONFIANZA INSTITUCIONAL

4.1. Experiencia ciudadana: identificación de necesidades, trayectorias y barreras de acceso a los servicios.

La calidad de los servicios públicos ha sido evaluada tradicionalmente desde la perspectiva de la institución que los presta, mediante indicadores como el número de atenciones realizadas, el porcentaje de ejecución del presupuesto o el cumplimiento de los procedimientos establecidos.

Esta mirada permite conocer la actividad institucional, pero dice poco sobre lo que las personas viven cuando intentan acceder a un servicio, sobre los obstáculos que enfrentan y sobre la medida en que el servicio resuelve su necesidad.

El enfoque de experiencia ciudadana propone invertir esta perspectiva y observar los servicios desde el punto de vista de quienes los utilizan, considerando todo el recorrido que realizan desde que identifican una necesidad hasta que la resuelven. Ese recorrido incluye los momentos en que las personas buscan información, se desplazan a las oficinas, esperan, presentan documentos, interactúan con los servidores, reciben respuestas y, en ocasiones, deben volver a empezar.

Osborne (2021) sostiene que el valor de los servicios públicos se crea precisamente en esa experiencia y en sus efectos sobre la vida de las personas, de modo que un servicio que cumple todos sus procedimientos, pero que resulta inaccesible, confuso o irrespetuoso para quienes lo necesitan, no genera el valor que justifica su existencia.

En cambio, un servicio que se diseña a partir de la comprensión de las necesidades y de las circunstancias de los usuarios tiene mayores posibilidades de producir los resultados esperados. La identificación de las necesidades de la ciudadanía constituye el punto de partida de este enfoque, y exige ir más allá de las demandas explícitas que las personas formulan ante las instituciones para comprender los problemas subyacentes que las motivan, las condiciones en que viven y las expectativas que tienen sobre el servicio.

Una persona que solicita un subsidio de vivienda, por ejemplo, no solo necesita un trámite ágil, sino también información clara sobre los requisitos, orientación para reunir los documentos y opciones de vivienda adecuadas a su situación familiar y laboral. En ocasiones requiere, además, apoyo para acceder al financiamiento complementario, de modo que un servicio diseñado exclusivamente para procesar solicitudes puede resultar insuficiente para resolver su necesidad real.

La comprensión de las necesidades requiere métodos de investigación cualitativa, como las entrevistas en profundidad, la observación directa de la interacción entre los usuarios y los servicios, los grupos focales o el acompañamiento de las personas en su recorrido, que permiten captar aspectos que no aparecen en las estadísticas ni en las encuestas de satisfacción.

La OCDE (2022a), en sus principios para el diseño y la prestación de servicios públicos en la era digital, recomienda precisamente que los gobiernos comprendan a los usuarios y sus necesidades mediante la investigación directa, que involucren a quienes tienen mayores dificultades de acceso y que utilicen esa comprensión para diseñar servicios que respondan a situaciones reales.

El análisis de las trayectorias de los usuarios permite comprender cómo las personas transitan entre distintas instituciones y servicios para resolver necesidades que, desde su perspectiva, constituyen un solo problema, pero que la administración ha fragmentado entre múltiples entidades y procedimientos.

El nacimiento de un hijo, la pérdida del empleo, la creación de una pequeña empresa o el fallecimiento de un familiar son acontecimientos vitales que exigen a las personas interactuar con el registro civil, la seguridad social, los servicios de salud, los municipios o las entidades tributarias. Cada una de estas instituciones tiene sus propios requisitos, horarios y canales, de manera que la carga de coordinar la respuesta del Estado recae sobre la ciudadanía.

Los mapas de trayectoria, que representan gráficamente el recorrido de una persona a través de los distintos puntos de contacto con la administración, permiten identificar los momentos críticos de ese recorrido, los puntos en los que las personas abandonan el proceso, las duplicaciones de trámites y las oportunidades para integrar servicios.

La OCDE (2024a), en su informe sobre las tendencias globales de la innovación gubernamental, destaca que varios gobiernos han comenzado a organizar sus servicios en torno a los acontecimientos vitales de las personas, integrando la atención de distintas instituciones.

En algunos casos, esos gobiernos prestan los servicios de manera proactiva a partir de la información que el Estado ya posee, de modo que las personas reciben los beneficios a los que tienen derecho sin necesidad de solicitarlos. Las barreras de acceso constituyen el tercer componente del análisis de la experiencia ciudadana, y su identificación resulta indispensable para que los servicios lleguen efectivamente a quienes más los necesitan.

Estas barreras pueden ser geográficas, cuando los servicios se concentran en los centros urbanos, o económicas, cuando los trámites implican pagos, copias, traslados o la pérdida de días de trabajo. Pueden ser también informativas, cuando las personas desconocen los servicios o sus requisitos, y administrativas, cuando los requisitos resultan imposibles de cumplir para ciertos grupos, como ocurre con quienes carecen de documentos de identidad.

Existen, además, barreras digitales, cuando los servicios solo pueden realizarse en línea; culturales y lingüísticas, cuando no se ofrecen en las lenguas de los pueblos y nacionalidades; y actitudinales, cuando el trato de los servidores resulta discriminatorio o poco respetuoso.

En el Ecuador, los datos del INEC (2024) sobre el acceso a internet muestran que alrededor de un tercio de los hogares carecía de conexión en 2024, lo cual advierte sobre el riesgo de que la digitalización de los servicios genere nuevas exclusiones si no se acompaña de canales alternativos y de apoyo para quienes enfrentan barreras digitales.

La medición de la experiencia ciudadana requiere instrumentos que combinen la información cuantitativa con la cualitativa, como las encuestas de satisfacción aplicadas después de la atención, los indicadores de tiempo de espera y de resolución, y el análisis de los reclamos y las sugerencias.

Estos instrumentos se completan con los ejercicios de usuario simulado, en los que personas capacitadas realizan los trámites como cualquier ciudadano, y con evaluaciones periódicas del recorrido completo de los usuarios. Estos instrumentos deberían permitir desagregar la información por canal de atención, territorio y características de los usuarios, de modo que sea posible identificar las diferencias en la experiencia de distintos grupos y orientar las mejoras hacia quienes enfrentan mayores dificultades.

Además, la información sobre la experiencia ciudadana debería utilizarse efectivamente para mejorar los servicios, lo cual exige que llegue a los responsables de las decisiones, que se analice de manera sistemática y que se traduzca en acciones concretas cuyos resultados se comuniquen a la ciudadanía, puesto que las encuestas que no producen cambios terminan por generar escepticismo en quienes las responden.

Cabe destacar, por último, que la experiencia ciudadana no depende solo del diseño de los procesos o de la tecnología disponible, sino también, y en gran medida, de la calidad de la interacción humana entre los servidores públicos y las personas que atienden.

Un trato respetuoso, una explicación clara, la disposición a orientar a quien no conoce los procedimientos y la capacidad para resolver los problemas sin trasladar la responsabilidad a otras instancias influyen de manera decisiva en la percepción de las personas sobre el servicio y sobre el Estado en su conjunto.

Por ello, las estrategias de mejora de la experiencia ciudadana deberían incluir la formación de los servidores de atención al público en habilidades de comunicación, empatía y resolución de problemas, el reconocimiento de su trabajo, la mejora de sus condiciones laborales y la habilitación de márgenes de decisión que les permitan resolver los casos sin necesidad de consultar constantemente a sus superiores.

Una administración que coloca la experiencia de las personas en el centro de su gestión, que comprende sus necesidades y trayectorias, que elimina las barreras de acceso y que cuida la calidad de la interacción humana demuestra en la práctica su orientación hacia el valor público.

La identificación de las necesidades de la ciudadanía puede apoyarse, además, en la segmentación de los usuarios según sus características, sus necesidades y sus formas de relacionarse con los servicios, lo cual permite diseñar respuestas diferenciadas para grupos con situaciones distintas, en lugar de ofrecer un único modelo de atención para toda la población.

Una institución de seguridad social, por ejemplo, puede distinguir entre los trabajadores jóvenes que prefieren realizar sus gestiones en línea, las personas mayores que necesitan orientación presencial, los empleadores que requieren servicios masivos y eficientes, y las personas con discapacidad que necesitan formatos accesibles, y adaptar sus canales, sus mensajes y sus procedimientos a cada uno de estos grupos.

Esta segmentación no debe confundirse con la discriminación, puesto que su propósito consiste en asegurar que todas las personas reciban un servicio adecuado a sus circunstancias, y debe realizarse con información confiable y con el respeto de la privacidad de los usuarios.

Las herramientas de diseño de servicios, como los perfiles de usuarios construidos a partir de la investigación, permiten a los equipos institucionales tener presentes las necesidades de los distintos grupos durante el diseño y evitar que las soluciones se piensen únicamente para el usuario promedio.

Los canales de atención merecen una consideración específica, puesto que las personas se relacionan con los servicios públicos a través de múltiples medios, como las oficinas presenciales, los portales web, las aplicaciones móviles, las líneas telefónicas, las redes sociales y los servicios itinerantes. La experiencia de los usuarios depende, por tanto, de la calidad de cada canal y de la coherencia entre ellos.

Una estrategia de canales bien diseñada asegura que la información sea consistente en todos los medios, que las personas puedan iniciar un trámite por un canal y continuarlo por otro sin necesidad de repetir los pasos, que cada canal se utilice para los tipos de gestiones en que resulta más adecuado y que las personas puedan elegir el canal que mejor se ajusta a sus posibilidades y preferencias.

Asimismo, la incorporación de nuevos canales digitales no debería conducir al cierre apresurado de los presenciales, puesto que estos siguen siendo indispensables para una parte importante de la población.

La experiencia ciudadana ofrece, además, una fuente de información valiosa para la gestión estratégica de la institución, puesto que los problemas que las personas enfrentan en su relación con los servicios suelen revelar deficiencias en los procesos internos, en la coordinación entre unidades o en el diseño de las políticas que no resultan visibles desde los niveles directivos.

Un aumento de los reclamos sobre un determinado trámite puede indicar un cambio normativo mal comunicado, una falla en un sistema informático o una sobrecarga de trabajo en una oficina, y la persistencia de ciertas barreras de acceso puede mostrar que una política diseñada para todos está dejando fuera a grupos específicos de la población.

Integrar la información sobre la experiencia ciudadana en los tableros de seguimiento de la institución, discutirla en las reuniones de los equipos directivos y considerarla en la revisión de las estrategias permite que la voz de las personas usuarias influya en las decisiones, cerrando el ciclo entre la prestación de los servicios y su mejora continua. De este modo, la experiencia de la ciudadanía deja de ser un resultado que se mide al final del proceso y se convierte en un insumo permanente para el aprendizaje institucional.

Figura 4.1

Experiencia ciudadana



Fuente: Elaboración autores

4.2. Cocreación de soluciones: participación de usuarios y servidores públicos en el diseño de servicios.

La cocreación constituye una forma de producir soluciones públicas en la que intervienen de manera activa y colaborativa diversos actores, como los servidores públicos, las personas usuarias, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades, el sector privado y la academia. Estos actores aportan sus conocimientos, experiencias y recursos para definir los problemas, generar ideas, diseñar y probar alternativas, e implementar las soluciones acordadas.

Este enfoque se diferencia de las formas tradicionales de participación, como las consultas en las que la ciudadanía opina sobre propuestas ya elaboradas por las instituciones, puesto que implica una colaboración más profunda en la que los distintos actores comparten la responsabilidad del diseño y, en ocasiones, de la implementación.

Ansell y Torfing (2021) sostienen que la cocreación representa una estrategia para revitalizar el sector público y renovar la democracia, ya que permite movilizar los recursos y la creatividad de una amplia variedad de actores para enfrentar problemas complejos que el Estado no puede

resolver por sí solo, al mismo tiempo que fortalece la legitimidad de las soluciones y la confianza entre la ciudadanía y las instituciones.

Desde esta perspectiva, la cocreación no constituye una técnica complementaria del diseño de servicios, sino una forma distinta de concebir la relación entre el Estado y la sociedad en la producción del valor público.

La participación de las personas usuarias en el diseño de los servicios se fundamenta en el reconocimiento de que poseen un conocimiento que las instituciones no tienen, como es el de su propia experiencia, sus necesidades, sus circunstancias de vida, los obstáculos que enfrentan y las soluciones que consideran adecuadas.

Este conocimiento resulta indispensable para diseñar servicios pertinentes, puesto que las soluciones elaboradas exclusivamente desde la perspectiva técnica suelen basarse en supuestos sobre el comportamiento y las necesidades de los usuarios que no siempre se corresponden con la realidad.

La participación de los usuarios puede adoptar distintas formas a lo largo del proceso de diseño, desde la investigación inicial sobre sus necesidades, mediante entrevistas y observación, pasando por los talleres de generación de ideas en los que usuarios y servidores trabajan conjuntamente, hasta las pruebas de prototipos en las que los usuarios utilizan versiones preliminares del servicio y ofrecen retroalimentación para su mejora.

Osborne et al. (2022) destacan que el valor de los servicios públicos surge de la interacción entre los distintos actores del ecosistema, y que las personas usuarias no son receptoras pasivas, sino participantes activos cuyas acciones y recursos contribuyen a los resultados, lo cual refuerza la importancia de incorporarlas en el diseño.

La participación de los servidores públicos resulta igualmente importante, y con frecuencia se descuida en los procesos de innovación, que tienden a concentrarse en la relación con los usuarios o en la incorporación de tecnologías.

Los servidores que atienden directamente a la ciudadanía conocen en detalle el funcionamiento de los procesos, los problemas recurrentes, las dudas más frecuentes de los usuarios y las soluciones informales que han desarrollado para superar las deficiencias del sistema, un conocimiento que resulta indispensable para diseñar mejoras viables.

De igual manera, su participación en el diseño favorece su compromiso con la implementación de las nuevas soluciones, puesto que las personas tienden a apoyar los cambios que han contribuido a construir y a resistir aquellos que se les imponen sin consulta.

La combinación de la perspectiva de los usuarios y de los servidores en espacios de cocreación permite, además, construir una comprensión compartida de los problemas, en la que los usuarios conocen las restricciones que enfrentan las instituciones y los servidores comprenden mejor las dificultades que viven los usuarios.

Lo anterior contribuye a mejorar la relación entre ambos y a generar soluciones que equilibran las necesidades de unos y las posibilidades de otros. Las tecnologías digitales han ampliado las posibilidades de la cocreación, al permitir la participación de un número mayor de personas, la colaboración a distancia, la recolección de ideas y opiniones a gran escala y la visualización de la información de manera accesible.

Pauluzzo et al. (2024), en una revisión estructurada de la literatura sobre el papel de las tecnologías digitales en la coproducción y la cocreación en el sector público, muestran que estas tecnologías pueden facilitar la participación y mejorar la interacción entre las instituciones y la ciudadanía, aunque también advierten que su uso puede reproducir desigualdades si no se consideran las brechas de acceso y de habilidades, y que la tecnología no sustituye las condiciones institucionales y relacionales que hacen posible una colaboración genuina.

En los contextos latinoamericanos, donde una parte importante de la población enfrenta barreras de conectividad, la cocreación debería combinar los canales digitales con espacios presenciales en los territorios, de modo que las personas que no pueden participar en línea no queden excluidas de los procesos de diseño de los servicios que les afectan.

La cocreación enfrenta, sin embargo, desafíos que conviene reconocer para evitar que se convierta en un ejercicio formal sin efectos reales. Uno de ellos es la representatividad de los participantes, puesto que quienes intervienen en los procesos de cocreación suelen ser las personas con mayor disponibilidad de tiempo, mayor nivel educativo o mayor vinculación con las organizaciones sociales, mientras que los grupos más excluidos tienden a quedar fuera.

Ello exige estrategias deliberadas de inclusión, como la realización de actividades en los lugares y horarios accesibles para esos grupos, el apoyo para cubrir los costos de la participación y el uso de metodologías adaptadas a distintas capacidades y lenguas.

Otro desafío es el de las asimetrías de poder entre los participantes, puesto que los servidores públicos y los expertos técnicos pueden dominar las discusiones y relegar las perspectivas de los usuarios, lo cual requiere facilitadores capacitados que aseguren condiciones equitativas de participación.

A ello se suma el riesgo de generar expectativas que luego no se cumplen, cuando las propuestas surgidas de la cocreación no se implementan por falta de recursos, de voluntad política o de capacidad institucional, una situación que erosiona la confianza de los participantes y desincentiva su participación futura.

Para que la cocreación produzca resultados, las instituciones deben asegurar el compromiso de las autoridades con la implementación de las soluciones acordadas y la definición clara del alcance de la participación y de las decisiones abiertas a la influencia de los participantes.

Se requiere, además, asignar recursos para el proceso y para la implementación de sus resultados, informar a los participantes sobre lo que se hizo con sus aportes y evaluar los procesos y sus efectos. La OCDE (2021a), en su análisis sobre las formas de institucionalizar la democracia deliberativa, subraya que la participación ciudadana genera confianza cuando las personas perciben que sus aportes tienen consecuencias en las decisiones.

Esta observación coincide con los hallazgos de Schmidthuber et al. (2021), quienes encontraron que la apertura gubernamental se asocia con mayor confianza ciudadana en la medida en que las personas sienten que pueden influir en las decisiones públicas.

La cocreación se convierte así en una herramienta que no solo mejora la calidad de los servicios, sino que contribuye a reconstruir la relación de confianza entre el Estado y la ciudadanía, condición indispensable para la legitimidad de la acción pública en las sociedades latinoamericanas.

Los servidores públicos que participan en procesos de cocreación necesitan, por su parte, competencias específicas que no siempre forman parte de su formación ni de su experiencia, como la capacidad de escuchar activamente a la ciudadanía y de facilitar el diálogo entre actores con intereses diversos. Requieren también habilidades para traducir las ideas en prototipos, manejar la incertidumbre propia de los procesos creativos y aceptar que las soluciones finales puedan diferir de sus propuestas iniciales.

El desarrollo de estas competencias requiere programas de formación en metodologías de diseño centrado en las personas y de facilitación participativa, oportunidades para practicarlas en proyectos reales con el acompañamiento de personas con experiencia y el reconocimiento institucional del trabajo colaborativo.

Asimismo, las normas y procedimientos de las instituciones deberían adaptarse para facilitar la cocreación, permitiendo, por ejemplo, la contratación ágil de los recursos necesarios para los talleres y prototipos, la participación de los servidores en actividades fuera de sus horarios habituales o la incorporación de los resultados de la cocreación en los documentos oficiales de diseño de los servicios.

Esto se debe a que las rigideces administrativas constituyen con frecuencia un obstáculo para la colaboración con la ciudadanía. La sostenibilidad de la cocreación como práctica institucional depende de que se integre en los procesos ordinarios de diseño y mejora de los servicios, en lugar de depender de proyectos especiales con financiamiento temporal.

Lo anterior implica incorporar la participación de los usuarios y de los servidores en los procedimientos de formulación de los programas, asignar recursos permanentes para las actividades de investigación con usuarios y de prueba de prototipos, formar equipos internos con competencias en diseño participativo y establecer espacios estables de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.

La OCDE (2024a) muestra que los gobiernos que han avanzado en la construcción de servicios centrados en las personas han institucionalizado prácticas de participación y de diseño, lo cual sugiere que la cocreación produce sus mayores beneficios cuando deja de ser una excepción y se convierte en la manera habitual de trabajar de las instituciones.

La experiencia acumulada en distintos países sugiere, además, que la cocreación resulta más fructífera cuando se aplica a problemas concretos y acotados, en los que los participantes pueden observar con relativa rapidez los resultados de su trabajo, que cuando se plantea en términos demasiado generales o con horizontes muy lejanos.

El rediseño de un centro de atención, la mejora de un formulario, la organización de un servicio itinerante para comunidades rurales o la definición de los criterios de priorización de un programa local constituyen ejemplos de ámbitos en los que la cocreación puede producir

mejoras tangibles en plazos razonables, generando aprendizajes y confianza que luego permiten abordar desafíos de mayor envergadura.

Por otra parte, la documentación de estas experiencias, de sus métodos, de sus resultados y de sus dificultades permite a otras instituciones aprender de ellas y adaptar los enfoques a sus propios contextos, de modo que la cocreación se difunda como una práctica habitual de la gestión pública y no permanezca como una experiencia aislada promovida por algunos funcionarios entusiastas.

Figura 4.2

Creación de soluciones



Fuente: Elaboración autores

4.3. Accesibilidad e inclusión: atención a la diversidad social, cultural, territorial y digital.

Los servicios públicos tienen la obligación de llegar a todas las personas, con independencia de su condición social, su lugar de residencia, su origen étnico, su edad, su género, su condición de discapacidad o sus habilidades digitales, puesto que su razón de ser consiste en garantizar derechos y no en atender únicamente a quienes tienen mayor facilidad para acceder a ellos.

Sin embargo, la experiencia de las administraciones latinoamericanas muestra que los servicios suelen diseñarse a partir de un usuario promedio, urbano, alfabetizado, hispanohablante, sin discapacidad y con acceso a tecnologías, de manera que quienes se apartan de ese perfil enfrentan obstáculos que limitan o impiden su acceso.

La accesibilidad y la inclusión buscan corregir esta situación mediante el diseño de servicios que consideren desde el inicio la diversidad de la población y que eliminen las barreras que

enfrentan los distintos grupos, en lugar de tratar a esos grupos como excepciones que requieren adaptaciones posteriores.

Este enfoque se fundamenta en el principio de igualdad y no discriminación, reconocido en las constituciones y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y en la constatación de que los servicios diseñados para incluir a quienes enfrentan mayores barreras suelen resultar mejores para todos los usuarios.

La diversidad social plantea exigencias relacionadas con las condiciones de vida de las personas, como los niveles de ingreso, de educación, de alfabetización y de disponibilidad de tiempo, que influyen en su capacidad para conocer los servicios, comprender sus requisitos y completar los trámites.

Las personas en situación de pobreza, por ejemplo, suelen enfrentar dificultades para cubrir los costos de desplazamiento, para ausentarse de trabajos informales que no les permiten pedir permisos o para reunir documentos que exigen pagos, mientras que las personas con baja escolaridad pueden tener dificultades para comprender formularios redactados en lenguaje técnico.

La atención a esta diversidad requiere medidas como el uso de un lenguaje claro y sencillo en toda la comunicación institucional, la reducción de los requisitos y de los costos asociados a los trámites, la ampliación de los horarios de atención, la prestación de servicios itinerantes en los territorios más alejados y el acompañamiento de las personas que requieren apoyo para completar los procedimientos.

Asimismo, la consideración del género resulta indispensable, puesto que las mujeres, en particular las que asumen responsabilidades de cuidado, enfrentan restricciones de tiempo y de movilidad que deben considerarse en el diseño de los servicios, y las personas de la diversidad sexual pueden enfrentar discriminación en la atención que exige formación específica de los servidores.

La diversidad cultural y lingüística adquiere una relevancia particular en los países latinoamericanos, en los que conviven pueblos y nacionalidades indígenas, comunidades afrodescendientes y otros grupos con lenguas, prácticas y cosmovisiones propias.

En el Ecuador, la Constitución reconoce el carácter intercultural y plurinacional del Estado (CRE, 2008), lo cual obliga a las instituciones a prestar sus servicios de manera pertinente para los distintos pueblos y nacionalidades, considerando sus lenguas, sus formas de organización y sus conocimientos.

La pertinencia cultural de los servicios exige, entre otras medidas, la disponibilidad de información y de atención en las lenguas de los pueblos y nacionalidades, la contratación y formación de servidores que conozcan esas lenguas y culturas, la adaptación de los procedimientos a las formas de organización comunitaria y la participación de las propias comunidades en el diseño de los servicios que les están destinados.

Un servicio de salud que desconoce las prácticas tradicionales de una comunidad, un programa educativo que no considera su lengua o un trámite que exige documentos que no corresponden a sus formas de organización pueden generar rechazo, desconfianza y exclusión, aun cuando su intención sea beneficiar a esa población.

La diversidad territorial se refiere a las diferencias en las condiciones de acceso entre las zonas urbanas y rurales, entre las regiones y entre los territorios con distintos niveles de infraestructura y de presencia estatal.

En muchos países latinoamericanos, los servicios públicos se concentran en las capitales y en las ciudades principales, mientras que las zonas rurales, las comunidades dispersas y los territorios de frontera cuentan con una oferta limitada, lo cual obliga a sus habitantes a realizar desplazamientos largos y costosos para acceder a servicios básicos.

La atención a esta diversidad requiere estrategias como la desconcentración de los servicios hacia los territorios, la coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados para aprovechar su presencia local y la prestación de servicios itinerantes. También resultan útiles los canales digitales y telefónicos allí donde existe conectividad, así como la integración de varios servicios en puntos de atención únicos que reduzcan los desplazamientos.

Del mismo modo, la planificación de la oferta de servicios debería considerar la distribución territorial de la población y de sus necesidades, de modo que los recursos se asignen de manera equitativa entre los territorios y no se concentren donde resulta más fácil prestarlos.

La diversidad digital ha adquirido una importancia creciente con la expansión de los servicios en línea, que ofrecen ventajas significativas en términos de comodidad, rapidez y reducción de costos, pero que pueden excluir a quienes carecen de conectividad, de dispositivos adecuados o de las habilidades necesarias para utilizarlos.

Los datos del INEC (2024) muestran que, aunque el uso de internet en el Ecuador alcanzó el 77,2 % de las personas en 2024, una proporción significativa de la población permanecía desconectada, una situación que se concentra en las zonas rurales, entre las personas mayores y entre quienes tienen menores ingresos.

Las Naciones Unidas (2024), en su encuesta sobre gobierno electrónico, subrayan la importancia de que la transformación digital de los servicios públicos no deje a nadie atrás, mediante estrategias que combinen la digitalización con la inclusión, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2024) incluye la inclusión digital entre los objetivos de la agenda digital regional.

La accesibilidad digital exige, además, que los portales y las aplicaciones públicas puedan utilizarse por las personas con discapacidad. Para ello, las Pautas de Accesibilidad para el Contenido Web publicadas por el World Wide Web Consortium [W3C] (2023) establecen criterios para que los contenidos sean perceptibles, operables, comprensibles y robustos, y su aplicación debería considerarse un requisito en el diseño y la contratación de los servicios digitales.

La inclusión no se logra únicamente mediante la adaptación de los servicios, sino que requiere también la participación de los grupos afectados en su diseño y en su evaluación, puesto que son ellos quienes mejor conocen las barreras que enfrentan y las soluciones que resultan adecuadas para superarlas.

Las organizaciones de personas con discapacidad, las organizaciones indígenas y afrodescendientes, las organizaciones de mujeres, de personas mayores y de jóvenes pueden aportar un conocimiento valioso sobre las necesidades de sus integrantes y contribuir a verificar si los servicios responden efectivamente a ellas.

Además, la medición de la inclusión requiere información desagregada que permita conocer quiénes acceden a los servicios y quiénes no, y cuáles son las diferencias en la experiencia y en

los resultados entre los distintos grupos, de modo que las instituciones puedan identificar las brechas y orientar sus esfuerzos hacia su reducción.

Una administración que atiende la diversidad de su población, que elimina las barreras de acceso y que asegura que sus servicios lleguen a quienes más los necesitan cumple con su obligación de garantizar los derechos de todas las personas y contribuye a construir sociedades más justas y cohesionadas. La inclusión en los servicios públicos tiene también una dimensión económica, puesto que las barreras de acceso generan costos sociales que con frecuencia superan los costos de eliminarlas.

Cuando las personas no acceden a los servicios de salud preventiva, la atención posterior de las enfermedades resulta mucho más costosa; cuando los niños de las zonas rurales abandonan la escuela, la sociedad pierde su potencial productivo y debe asumir los costos asociados a la exclusión; cuando las personas con discapacidad no pueden acceder a la formación y al empleo, quedan en situación de dependencia que podría evitarse.

Por esa razón, la inversión en accesibilidad e inclusión no debería considerarse un gasto adicional que compite con otras prioridades, sino una inversión que produce beneficios sociales y económicos significativos en el mediano y largo plazo.

Esta perspectiva resulta útil para fundamentar las decisiones presupuestarias sobre accesibilidad, que con frecuencia se postergan por su costo inmediato, y para mostrar que la equidad y la eficiencia no siempre se oponen, sino que pueden reforzarse mutuamente cuando se considera el conjunto de los efectos de las intervenciones a lo largo del tiempo.

El lenguaje claro constituye una herramienta de inclusión de gran alcance y bajo costo, puesto que una parte importante de las barreras que enfrentan las personas en su relación con el Estado se origina en documentos, formularios, resoluciones y comunicaciones redactados en un lenguaje técnico, jurídico o burocrático que resulta difícil de comprender incluso para personas con educación superior.

La revisión de las comunicaciones institucionales con criterios de lenguaje claro, que privilegian las frases breves, las palabras de uso común, la organización lógica de la información y la explicación de los términos técnicos indispensables permite que las personas comprendan sus derechos y obligaciones, completen los trámites sin errores y reduzcan su dependencia de intermediarios.

Varias administraciones han desarrollado guías y programas de formación en lenguaje claro para sus servidores, y su aplicación sistemática contribuye no solo a la inclusión, sino también a la transparencia y a la reducción de los errores y de las consultas repetidas.

La accesibilidad física de las instalaciones públicas merece, igualmente, una atención que con frecuencia se omite en las estrategias de modernización, puesto que muchas oficinas carecen todavía de rampas, ascensores, baños adaptados, señalización adecuada o espacios de espera apropiados para personas con movilidad reducida, personas mayores, mujeres embarazadas o familias con niños pequeños.

La revisión de la infraestructura de atención desde la perspectiva de la accesibilidad universal y la incorporación de este criterio en las nuevas construcciones y en las remodelaciones constituyen medidas concretas que amplían el acceso a los servicios. A ellas se suma la capacitación del personal para atender adecuadamente a personas con distintos tipos de discapacidad, incluida la comunicación con personas sordas o con discapacidad intelectual.

Figura 4.3

Accesibilidad e inclusión



Fuente: Elaboración autores

4.4. Coordinación interinstitucional: integración de procesos para una atención continua.

Las necesidades de las personas rara vez coinciden con la manera en que el Estado distribuye sus competencias entre ministerios, secretarías, agencias, gobiernos provinciales, municipios y otras entidades. Por ello, la atención de un problema concreto suele exigir la intervención de varias instituciones que, en la práctica, funcionan de manera independiente, con sus propios procedimientos, sistemas de información, horarios y criterios.

Una familia que enfrenta una situación de violencia, por ejemplo, puede necesitar la intervención simultánea de la policía, de la fiscalía, de los servicios de salud, de la protección de la niñez, de los programas de apoyo económico y de los servicios de vivienda.

Si estas instituciones no se coordinan, la familia debe relatar su situación una y otra vez, desplazarse entre oficinas distantes, presentar los mismos documentos en cada una y esperar respuestas que llegan de manera fragmentada y tardía. Esta fragmentación no solo genera costos para la ciudadanía, sino que reduce la eficacia de las intervenciones, puesto que los problemas complejos requieren respuestas integrales y continuas que una sola institución no está en condiciones de ofrecer.

La coordinación interinstitucional busca superar esta fragmentación mediante la articulación de las acciones de distintas entidades en torno a las necesidades de las personas, de manera que la ciudadanía reciba una atención continua y coherente, aun cuando en ella intervengan múltiples instituciones.

La coordinación puede adoptar distintos niveles de intensidad, desde el simple intercambio de información entre instituciones, pasando por la armonización de sus procedimientos y la derivación de casos entre ellas, hasta la integración de sus servicios en un modelo común de atención con responsabilidades compartidas.

Osborne et al. (2022) sostienen que los servicios públicos funcionan como ecosistemas en los que el valor surge de la interacción entre múltiples organizaciones y actores, lo cual implica que la calidad de la atención depende tanto del desempeño de cada institución como de la calidad de sus relaciones con las demás.

Desde esta perspectiva, la coordinación no constituye una tarea adicional que las instituciones realizan cuando disponen de tiempo, sino una función estratégica que debe planificarse, dotarse de recursos y evaluarse, puesto que de ella depende en buena medida la capacidad del Estado para producir resultados en los problemas que atraviesan las fronteras institucionales.

La experiencia de distintos países muestra que los modelos de ventanilla única, los gestores de caso que acompañan a las personas a lo largo de su trayectoria por los distintos servicios, los sistemas de información compartidos y los protocolos interinstitucionales de atención constituyen herramientas eficaces para integrar la respuesta del Estado.

La integración de los procesos entre instituciones requiere, en primer lugar, un análisis compartido de las trayectorias de las personas que permita identificar los puntos de contacto entre las distintas entidades, las duplicaciones, los vacíos y los momentos en que las personas se pierden entre una institución y otra.

A partir de este análisis, las instituciones pueden acordar protocolos comunes que definan las responsabilidades de cada una, los procedimientos de derivación, los plazos de respuesta, la información que debe compartirse y los mecanismos de seguimiento de los casos, de modo que la atención continúe sin interrupciones cuando una persona pasa de un servicio a otro.

La interoperabilidad de los sistemas de información constituye una condición técnica para esta integración, puesto que permite que la información registrada en una institución esté disponible para las demás cuando resulta necesaria, evitando que las personas deban presentar los mismos datos repetidamente.

En el Ecuador, la normativa de simplificación de trámites estableció la obligación de las instituciones de obtener de otras entidades públicas la información que ya posee el Estado (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018), y la política de transformación digital incluye la interoperabilidad entre sus ejes (MINTEL, 2025).

Ello ofrece un marco para avanzar en la integración, aunque su materialización requiere acuerdos concretos entre las instituciones y el desarrollo de las plataformas técnicas necesarias, siempre con las garantías de protección de datos personales previstas en la ley.

La coordinación entre los distintos niveles de gobierno plantea desafíos particulares en los países con estructuras descentralizadas, en los que las competencias sobre un mismo servicio se distribuyen entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, con frecuencia sin una delimitación clara de las responsabilidades y con capacidades muy desiguales entre los territorios.

En el Ecuador, la articulación entre el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados constituye un mecanismo formal de coordinación multinivel, aunque su efectividad depende de que los objetivos compartidos se traduzcan en acciones conjuntas, en la complementariedad de las inversiones y en el intercambio de información.

Las Naciones Unidas (2024), en su encuesta sobre gobierno electrónico, documentan que el desempeño digital de los gobiernos locales suele ser inferior al de los gobiernos nacionales, lo cual muestra la importancia de que la coordinación incluya el apoyo técnico y financiero a los gobiernos con menores capacidades, para evitar que las brechas territoriales se reproduzcan en la calidad de los servicios.

De igual manera, la coordinación multinivel requiere espacios institucionales en los que los distintos niveles de gobierno puedan dialogar, acordar prioridades y resolver los conflictos de competencias, así como mecanismos de financiamiento que incentiven la colaboración en lugar de la competencia por los recursos.

La coordinación interinstitucional enfrenta obstáculos que conviene reconocer, como la cultura de cada institución, que tiende a proteger su autonomía y a percibir la coordinación como una pérdida de control; la diversidad de normas, procedimientos y sistemas que dificultan la integración; la ausencia de incentivos para colaborar.

Esto se debe a que los presupuestos y las evaluaciones del desempeño suelen asignarse por institución y no por resultados compartidos; la desconfianza entre las instituciones; y la falta de liderazgos con capacidad para articular a distintas entidades.

Superar estos obstáculos requiere un mandato claro de las autoridades superiores, que establezca la coordinación como una prioridad y asigne responsabilidades para su conducción, así como mecanismos de gobernanza compartida, como los comités interinstitucionales con capacidad de decisión.

Se necesitan también objetivos e indicadores comunes, presupuestos que financien las acciones coordinadas y la construcción gradual de confianza mediante experiencias de colaboración exitosas. Kattel et al. (2022) advierten que la capacidad de las organizaciones públicas para colaborar depende de sus propias capacidades internas, lo cual sugiere que la coordinación debe acompañarse del fortalecimiento institucional de cada una de las entidades participantes.

La coordinación interinstitucional debe concebirse, por último, a partir de las necesidades de las personas y no de la lógica de las instituciones, lo cual implica que el éxito de la coordinación se mida por la experiencia de quienes reciben la atención, por la continuidad de su trayectoria entre los servicios y por los resultados en su situación, y no por la cantidad de reuniones, convenios o mesas técnicas que se constituyen.

Muchos esfuerzos de coordinación fracasan precisamente porque se concentran en los mecanismos formales y pierden de vista su propósito, de modo que proliferan los espacios de coordinación sin que la experiencia de la ciudadanía mejore.

Una administración que logra integrar sus procesos en torno a las necesidades de las personas, que les evita la carga de coordinar por sí mismas la respuesta del Estado y que les ofrece una atención continua y coherente demuestra una comprensión profunda del valor público, entendido como el resultado de la acción conjunta de las instituciones al servicio de la ciudadanía.

Los modelos de ventanilla única ofrecen un ejemplo concreto de integración de procesos centrada en las personas, puesto que reúnen en un solo punto de atención, físico o digital, los servicios de varias instituciones relacionados con una misma necesidad o con un mismo grupo de usuarios.

La creación de una empresa, la atención a las víctimas de violencia, los servicios para las personas migrantes retornadas o la atención integral a la primera infancia constituyen ámbitos en los que estos modelos han mostrado su utilidad en distintos países, al reducir los desplazamientos, los tiempos y los costos para la ciudadanía, y al facilitar la coordinación entre las instituciones.

Su eficacia depende, sin embargo, de que la integración no se limite a la colocación de varias ventanillas en un mismo espacio, sino que implique la integración real de los procesos, la interoperabilidad de los sistemas, la formación del personal para orientar a los usuarios sobre los servicios de todas las instituciones participantes y la existencia de acuerdos que definan las responsabilidades de cada una.

Cuando estas condiciones se cumplen, la ventanilla única se convierte en la expresión visible de un Estado que se organiza en torno a las necesidades de las personas y no de su propia estructura administrativa. La medición de los resultados de la coordinación interinstitucional permite verificar si los esfuerzos de integración se traducen en mejoras para la ciudadanía y orientar los ajustes necesarios.

Entre los indicadores útiles se encuentran el tiempo total que las personas requieren para resolver una necesidad que involucra a varias instituciones, el número de veces que deben presentar la misma información, la proporción de casos derivados entre instituciones que

reciben atención oportuna, la satisfacción de los usuarios con la continuidad de la atención y los resultados finales en su situación.

La construcción de estos indicadores exige que las instituciones compartan información sobre los casos que atienden conjuntamente, lo cual requiere acuerdos de intercambio de datos con las garantías de protección previstas en la ley, y su análisis periódico en los espacios de coordinación permite identificar los puntos en que la integración todavía falla y adoptar medidas para corregirlos.

Conviene señalar, finalmente, que la coordinación interinstitucional tiene una dimensión humana que resulta tan importante como sus componentes normativos y técnicos, puesto que la colaboración entre instituciones se construye en gran medida a partir de las relaciones entre las personas que trabajan en ellas.

Figura 4.4

Coordinación interinstitucional



Fuente: Elaboración autores

Los servidores que se conocen, que comparten espacios de formación y de trabajo, que comprenden las restricciones y los procedimientos de las otras instituciones y que han resuelto juntos casos difíciles desarrollan una confianza que facilita la coordinación mucho más que cualquier convenio formal.

Por ello, las estrategias de coordinación deberían incluir actividades que favorezcan estas relaciones, como la formación conjunta de equipos de distintas instituciones, las pasantías cruzadas, los encuentros territoriales periódicos y el reconocimiento de las experiencias exitosas de colaboración.

Cuando las relaciones de confianza se consolidan y se acompañan de reglas claras y de sistemas compartidos, la coordinación deja de depender de la voluntad de algunas personas y se convierte en una práctica institucional capaz de sostenerse en el tiempo.

4.5. Laboratorios de innovación pública: experimentación, prueba y ajuste de soluciones con participación ciudadana.

Los laboratorios de innovación pública son espacios, equipos o programas creados dentro o en relación con las administraciones públicas para explorar nuevas formas de abordar los problemas públicos, mediante metodologías que combinan la investigación centrada en las personas, la cocreación con los usuarios y otros actores, la generación de prototipos, la experimentación y el aprendizaje iterativo.

Su surgimiento responde a la constatación de que las formas tradicionales de diseñar políticas y servicios, basadas en la planificación detallada de soluciones que luego se implementan a gran escala sin pruebas previas, resultan poco adecuadas para enfrentar problemas complejos en los que existe incertidumbre sobre la eficacia de las alternativas y sobre el comportamiento de los actores involucrados.

Wellstead et al. (2021), en la introducción a un número especial dedicado a los laboratorios de innovación en políticas públicas, describen la expansión de estos espacios en distintos países y regiones, la diversidad de sus formas organizativas y de sus metodologías, y la necesidad de investigar con mayor profundidad sus contribuciones reales a la mejora de las políticas.

Lo anterior se debe a que buena parte de la literatura se ha concentrado en describir sus actividades antes que en evaluar sus resultados. La experimentación constituye el rasgo distintivo de los laboratorios de innovación, y consiste en probar las soluciones a pequeña escala, en condiciones reales, antes de decidir su implementación generalizada, de modo que sea posible conocer si funcionan, para quiénes, en qué condiciones y con qué ajustes.

Este enfoque reduce el riesgo de las intervenciones públicas, puesto que permite detectar los problemas y corregirlos cuando su costo es todavía bajo, en lugar de descubrirlos después de haber comprometido grandes cantidades de recursos en soluciones que no funcionan.

La experimentación puede adoptar distintas formas, desde los prototipos rápidos, que permiten probar una idea con un pequeño grupo de usuarios en pocos días o semanas, hasta los proyectos

piloto en uno o varios territorios, y los experimentos más rigurosos que comparan los resultados de quienes recibieron una intervención con los de quienes no la recibieron.

Mergel et al. (2021) destacan que los enfoques ágiles de gobierno se basan precisamente en la entrega de soluciones en ciclos cortos, en la retroalimentación continua de los usuarios y en la disposición a ajustar el rumbo a partir de lo que se aprende, lo cual coincide con la lógica de los laboratorios de innovación y ofrece un marco para incorporar la experimentación en la gestión ordinaria de las instituciones.

La participación ciudadana en los laboratorios de innovación constituye un componente esencial de su metodología, puesto que las soluciones se diseñan y se prueban con las personas que las utilizarán, lo cual permite incorporar su conocimiento, verificar la pertinencia de las propuestas y generar compromiso con su implementación.

En el Ecuador, el Reto GAD Innova constituye una experiencia relevante de aplicación de esta lógica en el ámbito local, puesto que convocó a los gobiernos municipales a desarrollar soluciones innovadoras a problemas de transparencia, participación y servicios públicos, con la intervención de la sociedad civil, la academia y la ciudadanía (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas [AME], 2023).

La iniciativa incluyó, además, una fase de formación de los funcionarios municipales en innovación pública, abierta y social antes del desarrollo de los prototipos (PNUD, 2023).

El Mecanismo de Revisión Independiente [IRM] (2025) de la Alianza para el Gobierno Abierto, en su informe sobre el segundo plan de acción del Ecuador, consideró que el compromiso orientado a fortalecer la gestión abierta y la innovación en los gobiernos municipales alcanzó resultados tempranos significativos. Ello muestra el potencial de este tipo de iniciativas para transformar las prácticas de gestión, aun en instituciones con recursos limitados.

La evaluación de los laboratorios de innovación y de sus resultados constituye un desafío que estos espacios deben enfrentar para consolidar su legitimidad dentro de las administraciones públicas. Ferrarezi et al. (2021), a partir del análisis de un laboratorio de innovación en el gobierno federal de Brasil, examinan las dificultades para evaluar la experimentación en el sector público.

Entre ellas destacan la diversidad de los resultados que producen los laboratorios, que incluyen tanto soluciones concretas como cambios en las capacidades y en la cultura de las instituciones, el tiempo que requieren esos cambios para manifestarse y la dificultad para atribuirlos a la intervención del laboratorio, por lo cual los autores proponen enfoques de evaluación que consideren estas particularidades.

Esta reflexión resulta pertinente para las administraciones latinoamericanas, puesto que muchos laboratorios han tenido una existencia breve, dependiente del apoyo de determinadas autoridades o de la cooperación internacional, y han desaparecido con los cambios de gobierno sin que sus aprendizajes se incorporaran a la gestión, en parte por la falta de evidencia sobre su contribución.

Para que los laboratorios de innovación produzcan transformaciones duraderas, resulta necesario que se articulen con las estructuras ordinarias de la administración, en lugar de funcionar como islas separadas de la gestión cotidiana.

Esto implica que los problemas que abordan se seleccionen en función de las prioridades estratégicas de las instituciones, que las soluciones que desarrollan cuenten con mecanismos para su escalamiento e incorporación a los servicios regulares, que los servidores de las áreas operativas participen en los procesos de innovación y que los aprendizajes se documenten y se difundan en el conjunto de la administración.

Kattel et al. (2022) sostienen que la innovación en el sector público requiere tanto capacidades para la experimentación como estructuras burocráticas estables que aseguren la continuidad y la implementación de las soluciones, lo cual sugiere que los laboratorios no deberían concebirse como alternativas a la burocracia, sino como complementos que fortalecen su capacidad de adaptación.

Asimismo, la OCDE (2022b) propone gestionar las iniciativas de innovación como una cartera, lo cual permite a las instituciones equilibrar distintos tipos de experimentos, aprender de sus resultados y asignar recursos a las soluciones más prometedoras.

La institucionalización de la experimentación enfrenta, por último, obstáculos culturales y normativos, como la aversión al riesgo de muchas administraciones, que perciben el fracaso de un experimento como un error que debe sancionarse y no como una fuente de aprendizaje.

A ello se suman las normas de contratación y de gestión presupuestaria, que dificultan la adquisición rápida de recursos para los prototipos, y las exigencias de igualdad de trato, que pueden plantear dudas sobre la legitimidad de ofrecer una intervención a un grupo y no a otro durante la fase de prueba.

Superar estos obstáculos requiere marcos normativos que reconozcan y regulen la experimentación en el sector público, liderazgos que protejan a los equipos innovadores y que acepten el fracaso razonable como parte del proceso, y criterios éticos claros para la realización de experimentos que involucren a la ciudadanía.

Una administración capaz de experimentar, de aprender de sus resultados y de incorporar las soluciones exitosas a su gestión ordinaria desarrolla una capacidad de innovación que le permite responder con mayor eficacia a los problemas cambiantes de la sociedad. La ética de la experimentación en el sector público merece una consideración específica, puesto que los experimentos que involucran a la ciudadanía pueden afectar sus derechos y su bienestar, y requieren por tanto salvaguardas adecuadas.

Entre los principios que conviene observar se encuentran el respeto de la autonomía de las personas, mediante la información sobre su participación en una fase de prueba y, cuando resulte pertinente, su consentimiento, y la protección frente a daños, de modo que la experimentación no prive a nadie de los servicios a los que tiene derecho.

Igualmente, importantes resultan la equidad en la selección de los participantes, la protección de los datos personales recopilados durante los experimentos y la transparencia sobre los objetivos, los métodos y los resultados de la experimentación.

La incorporación de estos principios en los procedimientos de los laboratorios de innovación, por ejemplo, mediante la revisión de los diseños experimentales por instancias con conocimiento en ética, contribuye a la legitimidad de la experimentación y a la confianza de la ciudadanía en estos espacios.

La difusión y el escalamiento de las soluciones probadas en los laboratorios constituyen el desafío más importante para que la innovación produzca transformaciones a gran escala. Una solución que funcionó en un piloto con condiciones favorables puede enfrentar dificultades al extenderse a otros territorios, con equipos menos motivados, recursos más limitados o poblaciones con características distintas.

Por esa razón, el escalamiento requiere una planificación cuidadosa que identifique las condiciones del éxito, adapte la solución a los nuevos contextos, forme a los equipos que la implementarán y prevea mecanismos de seguimiento para detectar y corregir los problemas.

Asimismo, el escalamiento suele requerir cambios normativos, presupuestarios y organizacionales que exceden las competencias del laboratorio, lo cual refuerza la importancia de que estos espacios mantengan una relación estrecha con las autoridades y con las áreas responsables de la gestión ordinaria.

Figura 4.5

Laboratorios de innovación pública



Fuente: Elaboración autores

Las universidades pueden desempeñar un papel relevante en el fortalecimiento de los laboratorios de innovación pública, al aportar capacidades de investigación, métodos de evaluación, estudiantes que participan en los proyectos y una perspectiva independiente que contribuye a la reflexión crítica sobre los resultados.

Las alianzas entre las administraciones y las instituciones de educación superior permiten, por ejemplo, documentar las experiencias de innovación, evaluar sus efectos con rigor, formar a los servidores públicos en metodologías de diseño y experimentación, y generar espacios en los que los problemas públicos se convierten en objeto de investigación aplicada.

Para las universidades, estas alianzas constituyen una oportunidad de vincular la docencia y la investigación con los problemas reales de su entorno, cumpliendo con su función de servicio a la sociedad, mientras que para las administraciones representan una fuente de conocimiento y de talento que difícilmente podrían obtener por sus propios medios.

4.6. Confianza institucional: transparencia, gestión de reclamos y respuesta a los compromisos públicos.

La confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas constituye un recurso fundamental para la gobernabilidad democrática y para la eficacia de la acción estatal. Lo anterior se debe a que las personas que confían en sus instituciones tienden a cumplir con mayor disposición las normas, a pagar sus impuestos, a participar en los programas públicos, a seguir las recomendaciones de las autoridades en situaciones de emergencia y a aceptar las decisiones, aunque no coincidan plenamente con sus preferencias.

Por el contrario, la desconfianza dificulta la implementación de las políticas, incrementa los costos de control, alimenta la evasión y la informalidad, y debilita la legitimidad de las instituciones democráticas. La OCDE (2024b), en los resultados de su encuesta sobre los determinantes de la confianza en las instituciones públicas, aplicada en treinta países, encontró que solo alrededor de cuatro de cada diez personas manifestaban una confianza alta o moderadamente alta en su gobierno nacional.

Esa confianza se relacionaba con la percepción de que las instituciones actúan con integridad, de que los servicios son de buena calidad, de que las personas pueden influir en las decisiones y de que el gobierno es capaz de enfrentar los desafíos de largo plazo. En América Latina, donde los niveles de confianza institucional suelen ser bajos, la reconstrucción de la confianza constituye uno de los desafíos más importantes de la administración pública.

La transparencia se cuenta entre los pilares de la confianza institucional, puesto que permite a la ciudadanía conocer cómo se toman las decisiones, cómo se utilizan los recursos públicos y qué resultados se obtienen, y reduce los espacios para la arbitrariedad y la corrupción.

En el Ecuador, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece la obligación de las instituciones de publicar de manera proactiva información sobre su estructura, su presupuesto, sus contrataciones, sus servicios y sus resultados, y de atender las solicitudes de acceso a la información que presente la ciudadanía (Asamblea Nacional del Ecuador, 2023).

Sin embargo, la transparencia no se reduce a la publicación de información, puesto que la información debe ser comprensible, oportuna, completa y útil para que la ciudadanía pueda utilizarla, y debe acompañarse de espacios para el diálogo y la participación.

Schmidthuber et al. (2021), a partir de datos de varios países europeos, encontraron que la apertura gubernamental se asocia con mayores niveles de confianza ciudadana, y que esta relación se explica en buena medida por la percepción de las personas de que pueden influir en las decisiones públicas.

Ello sugiere que la transparencia genera confianza cuando forma parte de una relación más amplia de apertura y de participación, y no cuando se limita al cumplimiento formal de las obligaciones de publicación. La gestión de los reclamos y las sugerencias de la ciudadanía constituye otro componente esencial de la confianza, puesto que la forma en que una institución responde cuando las cosas salen mal revela su compromiso real con las personas que atiende.

Un sistema de gestión de reclamos eficaz permite a las personas expresar su insatisfacción de manera sencilla, por distintos canales y sin temor a represalias; asegura que cada reclamo se registre, se analice y se responda en un plazo razonable; ofrece soluciones concretas a los problemas planteados cuando resultan fundados; e informa a la persona sobre el resultado de su reclamo.

Más allá de la atención de los casos individuales, los reclamos constituyen una fuente valiosa de información para la mejora de los servicios, puesto que permiten identificar los problemas recurrentes, los procesos deficientes y las áreas que requieren atención, de modo que su análisis sistemático debería integrarse en los procesos de gestión y de toma de decisiones de la institución.

La OCDE (2022a) recomienda, en sus principios para el diseño de servicios, establecer mecanismos para que los usuarios ofrezcan retroalimentación y para que esta se utilice en la mejora continua, lo cual coincide con la idea de que los reclamos no deben considerarse una molestia, sino una oportunidad para aprender y mejorar.

La respuesta a los compromisos públicos completa esta base de la confianza, puesto que la credibilidad de las instituciones depende de su capacidad para cumplir lo que prometen, ya sea en los planes de gobierno, en las cartas de servicio, en los acuerdos con las comunidades o en los procesos de participación ciudadana.

Cuando las instituciones asumen compromisos que luego no cumplen, sin explicar las razones, la ciudadanía percibe que sus promesas carecen de valor, y esta percepción se extiende al conjunto de la administración pública. Por esa razón, resulta recomendable que las instituciones

asuman compromisos realistas, que los expresen de manera clara y verificable, que informen periódicamente sobre su avance y que expliquen con honestidad las dificultades que impiden su cumplimiento cuando estas se presentan.

La rendición de cuentas constituye el mecanismo institucional para este propósito, y en el Ecuador se encuentra regulada como un proceso obligatorio y anual cuyo seguimiento corresponde al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [CPCCS], que en su informe sobre el periodo fiscal 2023 reportó que el 92,77 % de las autoridades de los gobiernos municipales obligadas presentaron su informe (CPCCS, 2024), una cifra que refleja un alto cumplimiento formal, aunque la calidad de la información y de la deliberación pública varía considerablemente entre instituciones.

La distancia entre el cumplimiento formal de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas y la construcción efectiva de la confianza constituye uno de los desafíos más importantes para las administraciones latinoamericanas. El IRM (2025), en su informe sobre el segundo plan de acción de gobierno abierto del Ecuador, reconoció avances significativos en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Esto se debe a que catorce de los quince compromisos se completaron total o sustancialmente, pero también identificó la necesidad de fortalecer las prácticas de gobierno abierto en el nivel local, donde los diagnósticos de madurez mostraron niveles todavía bajos.

Esta situación muestra que la confianza no se construye únicamente mediante normas y procedimientos, sino mediante la experiencia cotidiana de las personas en su relación con las instituciones, que incluye la calidad de los servicios, el trato recibido, la respuesta a los problemas y la coherencia entre lo que las instituciones dicen y lo que hacen.

Una institución que publica toda su información, pero que trata mal a las personas, que no responde a los reclamos o que incumple sus compromisos difícilmente logrará la confianza de la ciudadanía. La construcción de la confianza institucional requiere, en consecuencia, un enfoque integral que articule la transparencia, la calidad de los servicios, la gestión de los reclamos, el cumplimiento de los compromisos, la integridad de los servidores públicos y la participación ciudadana en las decisiones.

Este enfoque exige también una comunicación institucional honesta y cercana, que explique las decisiones, reconozca los errores, informe sobre los avances y las dificultades, y utilice un lenguaje comprensible para la ciudadanía, evitando tanto la propaganda como el tecnicismo.

En el contexto digital actual, en el que la información circula con gran rapidez y en el que la desinformación puede erosionar la confianza en las instituciones, la comunicación pública adquiere una importancia adicional, puesto que las instituciones deben ser capaces de ofrecer información confiable y oportuna que permita a la ciudadanía distinguir los hechos de los rumores.

Una administración que se gana la confianza de la ciudadanía mediante la coherencia entre sus palabras y sus acciones dispone de un recurso que facilita todas sus demás tareas y que constituye, en sí mismo, una expresión del valor público que genera.

La confianza institucional se construye también en el plano local, donde la relación entre la ciudadanía y el Estado resulta más cercana y cotidiana, y donde la experiencia con los servicios municipales, con las juntas parroquiales o con las oficinas desconcentradas de las instituciones nacionales influye de manera significativa en la percepción sobre el conjunto de la administración pública.

Los gobiernos locales disponen, en este sentido, de oportunidades particulares para fortalecer la confianza, mediante la atención cercana, la participación de las comunidades en las decisiones sobre las obras y los servicios, la rendición de cuentas en espacios accesibles y la respuesta oportuna a los problemas del territorio.

Sin embargo, el IRM (2025) identificó niveles todavía bajos de madurez en las prácticas de gobierno abierto en los municipios ecuatorianos, lo cual muestra la necesidad de fortalecer las capacidades locales en materia de transparencia, participación y gestión de los reclamos.

El apoyo técnico de las instituciones nacionales, de las asociaciones de municipios y de la cooperación, junto con el intercambio de experiencias entre gobiernos locales, puede contribuir a cerrar esta brecha y a extender la confianza institucional a todos los niveles del Estado.

La gestión de la información pública en el entorno digital constituye un desafío creciente para la confianza institucional, puesto que la circulación de información falsa o engañosa sobre las políticas, los servicios o las decisiones del Estado puede generar desconfianza, confusión y

comportamientos que dificultan la acción pública, como ocurrió durante la pandemia con la desinformación sobre las vacunas.

Las instituciones pueden contribuir a enfrentar este desafío mediante la publicación oportuna de información verificable, la explicación clara de sus decisiones y de sus fundamentos, la respuesta rápida a los rumores que afectan sus servicios, la colaboración con los medios de comunicación y con las organizaciones de verificación de datos, y la promoción de la alfabetización mediática de la ciudadanía.

Esta tarea debe realizarse con pleno respeto de la libertad de expresión, evitando cualquier forma de censura, y con la conciencia de que la mejor defensa frente a la desinformación es una trayectoria institucional de honestidad y transparencia.

La integridad de los servidores públicos merece una consideración específica en este análisis, puesto que los casos de corrupción, de uso indebido de los recursos o de favoritismo en la atención destruyen en poco tiempo la confianza que las instituciones han construido durante años.

Figura 4.6

Confianza institucional



Fuente: Elaboración autores

Los sistemas de integridad, que comprenden los códigos de ética, las declaraciones de conflictos de interés, los controles internos, los canales de denuncia protegidos y las sanciones efectivas ante las faltas, constituyen una condición para que la ciudadanía confíe en que las instituciones actúan en función del interés público y no de intereses particulares.

CAPÍTULO V

EVALUACIÓN PARA APRENDER Y TRANSFORMAR: DESEMPEÑO, IMPACTO Y RENOVACIÓN DE LA ESTRATEGIA PÚBLICA

5.1. Teoría del cambio: relaciones entre recursos, actividades, productos y resultados.

Toda intervención pública descansa sobre una hipótesis, explícita o implícita, acerca de cómo los recursos que se invierten y las actividades que se realizan producirán los cambios esperados en la situación de la población, y la calidad de esa hipótesis determina en buena medida las posibilidades de éxito de la intervención.

Cuando un gobierno decide entregar transferencias monetarias a las familias pobres con la condición de que sus hijos asistan a la escuela, supone que el ingreso adicional aliviará las restricciones económicas que obligan a los niños a trabajar y que la condicionalidad incentivará la asistencia escolar.

Supone también que la mayor asistencia mejorará el aprendizaje y, con el tiempo, las oportunidades de esos niños, de manera que cada eslabón constituye un supuesto que puede cumplirse o no en la realidad. La teoría del cambio es la herramienta que permite hacer explícitas estas hipótesis, al describir de manera ordenada la cadena de relaciones causales que conecta los recursos con las actividades, las actividades con los productos y los productos con los resultados intermedios y de largo plazo.

Esa descripción incluye, además, los supuestos y las condiciones externas que deben cumplirse para que cada eslabón funcione. Su elaboración obliga a los responsables de las intervenciones a pensar con rigor sobre la lógica de su acción, a identificar los puntos débiles de esa lógica y a reconocer los factores que escapan a su control.

Los componentes de la teoría del cambio pueden describirse de manera sencilla, aunque su aplicación exige un análisis cuidadoso. Los recursos o insumos comprenden el personal, el presupuesto, la infraestructura, los equipos, la información y los demás medios que la institución destina a la intervención.

En cambio, las actividades son las acciones que se realizan con esos recursos, como la capacitación de docentes o la entrega de transferencias. Los productos son los bienes y servicios

que resultan directamente de las actividades y que están bajo el control de la institución, como el número de docentes capacitados o de familias que reciben transferencias.

Los resultados intermedios son los cambios en el comportamiento, las capacidades o las condiciones de la población que se espera que los productos generen, como la mejora de las prácticas de enseñanza o el aumento de la asistencia escolar. Finalmente, los resultados finales o impactos son los cambios de largo plazo en el bienestar de la población, como la mejora del aprendizaje o la reducción de la pobreza intergeneracional.

La distinción entre productos y resultados resulta especialmente importante, puesto que muchas instituciones evalúan su desempeño exclusivamente por los productos que generan, sin verificar si esos productos producen efectivamente los cambios esperados, de modo que pueden reportar un cumplimiento elevado de sus metas mientras la situación de la población permanece sin cambios.

La identificación de los supuestos constituye uno de los aportes más valiosos de la teoría del cambio, puesto que permite reconocer las condiciones que deben cumplirse para que la cadena causal funcione y que con frecuencia se dan por sentadas sin verificarlas.

En el ejemplo de la capacitación docente, la teoría del cambio supone que los docentes asistirán a la capacitación, que los contenidos serán pertinentes para su práctica y que contarán con el tiempo y los recursos necesarios para aplicar lo aprendido. Supone, asimismo, que los directivos apoyarán los cambios y que las nuevas prácticas mejorarán el aprendizaje, y cada uno de estos supuestos puede fallar por razones ajenas a la calidad de la capacitación en sí misma.

Hacer explícitos estos supuestos permite diseñar la intervención de manera que se fortalezcan las condiciones necesarias para su éxito, identificar los indicadores que permitirán verificar si se cumplen y prever acciones para el caso de que no se cumplan. Asimismo, la teoría del cambio permite reconocer los factores externos que pueden influir en los resultados, como las condiciones económicas, las políticas de otras instituciones o los fenómenos naturales.

Lo anterior resulta indispensable para interpretar adecuadamente los resultados de la evaluación y no atribuir a la intervención efectos que se deben a otras causas. La teoría del cambio cumple funciones a lo largo de todo el ciclo de las intervenciones públicas, desde su diseño hasta su evaluación.

En la fase de diseño, la teoría del cambio permite verificar la coherencia de la intervención, identificar los vacíos en la cadena causal y comparar alternativas según la solidez de sus hipótesis y la evidencia disponible. En la fase de implementación, orienta el seguimiento al señalar qué indicadores conviene observar en cada eslabón para detectar oportunamente los problemas.

En la fase de evaluación, ofrece el marco para analizar en qué punto de la cadena se produjeron los éxitos o los fracasos, distinguiendo entre los problemas de diseño, cuando la lógica de la intervención era equivocada, y los de implementación, cuando la lógica era correcta, pero la ejecución no se realizó según lo previsto.

La OCDE (2021c), en su guía para la aplicación de los criterios de evaluación, subraya la importancia de comprender la lógica de las intervenciones y su contexto para aplicar los criterios de manera reflexiva, en lugar de hacerlo de manera mecánica, lo cual coincide con el valor de la teoría del cambio como herramienta para organizar el análisis evaluativo.

La elaboración de la teoría del cambio debería realizarse de manera participativa, con la intervención de los responsables de la intervención, de los servidores que la implementan, de las personas a las que se dirige y de otros actores relevantes, puesto que cada uno aporta una perspectiva distinta sobre cómo funciona la realidad y sobre los factores que influyen en los resultados.

Los servidores que trabajan en contacto con la población conocen los obstáculos prácticos que enfrenta la implementación, las personas usuarias pueden identificar las razones por las que una intervención funciona o no en su caso, y los especialistas pueden aportar la evidencia disponible sobre intervenciones similares.

Este proceso participativo no solo mejora la calidad de la teoría del cambio, sino que construye una comprensión compartida de la intervención que facilita la coordinación entre los actores y su compromiso con los resultados. Del mismo modo, la teoría del cambio debería considerarse un documento vivo, que se revisa y se ajusta a medida que se obtiene información sobre el funcionamiento de la intervención, en lugar de un requisito que se elabora una sola vez al inicio y luego se olvida.

En el contexto de las administraciones latinoamericanas, la incorporación de la teoría del cambio a la planificación y la evaluación enfrenta desafíos como la presión por iniciar rápidamente las intervenciones, que deja poco tiempo para reflexionar sobre su lógica.

A ello se suman la tendencia a formular los objetivos en términos de actividades o productos, más que de resultados, la escasez de evidencia local sobre la eficacia de las intervenciones y la limitada formación de los equipos técnicos en estas herramientas.

Superar estos desafíos requiere integrar la teoría del cambio en los procedimientos de formulación de programas y proyectos, como un requisito sustantivo y no formal; formar a los servidores en su elaboración y uso; promover la generación de evidencia local mediante la evaluación de las intervenciones; y valorar en los procesos de aprobación de los proyectos la solidez de su lógica de intervención.

En el Ecuador, la articulación entre la planificación y el presupuesto prevista en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010) ofrece un espacio para incorporar estas herramientas, siempre que la alineación con los objetivos de la planificación nacional se acompañe de una explicación clara de cómo cada intervención contribuye a ellos.

Una administración que piensa sus intervenciones a partir de teorías del cambio explícitas, que verifica sus supuestos y que aprende de los resultados se encuentra en mejores condiciones para producir valor público con los recursos disponibles.

La teoría del cambio adquiere una relevancia particular en las intervenciones que involucran a varias instituciones, puesto que permite visualizar cómo las contribuciones de cada una se articulan para producir los resultados comunes y qué ocurre con la cadena causal cuando alguna de ellas no cumple su parte.

En una estrategia para reducir la desnutrición infantil, por ejemplo, la teoría del cambio puede mostrar que los resultados dependen simultáneamente de la atención prenatal, del acceso al agua segura a cargo de los gobiernos locales y de la consejería nutricional a las familias. Dependen también de las transferencias del sistema de protección social y de la educación de las madres, de modo que la debilidad de cualquiera de estos componentes puede comprometer el resultado conjunto.

Esta visualización facilita la asignación de responsabilidades, la coordinación de las acciones y la identificación de los indicadores que cada institución debe seguir, y permite a los responsables de la estrategia detectar con oportunidad los eslabones que requieren refuerzo, lo cual convierte la teoría del cambio en una herramienta de gestión interinstitucional y no solo de diseño de programas individuales.

La relación entre la teoría del cambio y la evidencia disponible merece una atención particular, puesto que una teoría del cambio sólida no se construye únicamente a partir de las intuiciones de los responsables de la intervención, sino que se apoya en el conocimiento acumulado sobre los mecanismos que vinculan las acciones con los resultados.

La revisión de la literatura especializada, de las evaluaciones de intervenciones similares y de la experiencia de otras instituciones permite identificar qué eslabones de la cadena causal cuentan con evidencia robusta y cuáles se basan en supuestos todavía no verificados, lo cual orienta tanto el diseño de la intervención como la definición de las preguntas de evaluación.

Cuando la evidencia disponible es escasa, como ocurre con frecuencia en el contexto latinoamericano, la teoría del cambio permite identificar con precisión los supuestos que conviene verificar mediante el seguimiento y la evaluación, de modo que la propia implementación de la intervención contribuya a generar el conocimiento que hace falta.

Resulta oportuno subrayar, por último, que la teoría del cambio resulta útil también para comunicar las intervenciones públicas a la ciudadanía y a los órganos de control, puesto que permite explicar de manera sencilla qué se pretende lograr, por qué se considera que las acciones previstas producirán ese resultado y qué indicadores permitirán verificarlo.

Esta claridad facilita la rendición de cuentas, puesto que las autoridades pueden informar no solo sobre las actividades realizadas, sino también sobre el avance en cada eslabón de la cadena y sobre las razones de los éxitos y las dificultades, y permite a la ciudadanía comprender que ciertos resultados requieren tiempo para manifestarse.

Además, la representación gráfica de la teoría del cambio, mediante diagramas que muestran las relaciones entre los componentes, ofrece una herramienta pedagógica valiosa para la formación de los servidores y para el diálogo con los actores territoriales, contribuyendo a que la lógica de la acción pública deje de ser un conocimiento reservado a los especialistas y se convierta en un lenguaje compartido.

Figura 5.1

Teoría del cambio



Fuente: Elaboración autores

5.2. Medición del desempeño: indicadores de eficiencia, eficacia, calidad y equidad.

La medición del desempeño constituye una herramienta indispensable para que las instituciones públicas conozcan si avanzan hacia sus objetivos, identifiquen los problemas en la implementación de sus intervenciones, comparen su situación a lo largo del tiempo y rindan cuentas ante la ciudadanía sobre el uso de los recursos que administran.

Sin embargo, la experiencia de muchas administraciones muestra que los sistemas de indicadores pueden convertirse en ejercicios burocráticos sin utilidad para la gestión, cuando miden aspectos irrelevantes, cuando acumulan indicadores que nadie analiza o cuando la información llega demasiado tarde para orientar las decisiones. El problema se agrava cuando los indicadores se utilizan exclusivamente para el control y la sanción, puesto que inducen comportamientos defensivos y la manipulación de los datos.

La administración pública estratégica propone un uso de la medición orientado al aprendizaje y a la mejora, en el que los indicadores se seleccionen por su capacidad para informar las decisiones, se analicen de manera sistemática en los espacios de gestión y se complementen con información cualitativa que permita comprender las razones de los resultados.

La OCDE (2025a), en su análisis del panorama de las administraciones públicas, muestra que la información sobre el desempeño se ha generalizado en los procesos presupuestarios de los países miembros, pero que su utilización efectiva en las decisiones sigue siendo desigual, lo cual confirma que el desafío no reside tanto en producir indicadores como en utilizarlos.

Los indicadores de desempeño pueden organizarse según las dimensiones que miden, y la combinación equilibrada de estas dimensiones permite obtener una visión integral del funcionamiento de las intervenciones. Los indicadores de eficiencia relacionan los recursos utilizados con los productos o los resultados obtenidos, como el costo por persona atendida, el tiempo promedio de respuesta a una solicitud o el número de casos resueltos por servidor, y permiten identificar oportunidades para mejorar el uso de los recursos.

Los indicadores de eficacia miden el grado en que la intervención alcanza sus objetivos, como el porcentaje de la población objetivo que recibe el servicio, el porcentaje de metas cumplidas o la variación en el indicador de resultado. Los indicadores de calidad valoran el grado en que los servicios cumplen los estándares establecidos y satisfacen las necesidades de los usuarios, como el porcentaje de trámites resueltos sin errores o la satisfacción de los usuarios.

Por su parte, los indicadores de equidad examinan la distribución de los servicios y los resultados entre los distintos grupos de la población, como las brechas en la cobertura entre zonas urbanas y rurales, entre hombres y mujeres o entre grupos étnicos.

La omisión de alguna de estas dimensiones puede conducir a conclusiones distorsionadas, como ocurre cuando una institución mejora su eficiencia reduciendo la calidad o excluyendo a los usuarios más costosos de atender. La construcción de indicadores de calidad exige criterios técnicos que aseguren su utilidad para la gestión.

Un buen indicador debe ser relevante, es decir, estar directamente relacionado con el objetivo que pretende medir; claro, de modo que su significado resulte comprensible para quienes lo utilizan; medible, a partir de fuentes de información disponibles y confiables; oportuno, para que la información llegue a tiempo para orientar las decisiones; y sensible a los cambios que produce la intervención, de manera que refleje sus efectos.

Cada indicador debería contar con una ficha técnica que defina su fórmula de cálculo, sus fuentes de información, su periodicidad, su línea de base, su meta y su responsable, puesto que la ambigüedad en la definición de los indicadores conduce a interpretaciones diversas y a resultados no comparables a lo largo del tiempo.

De igual manera, conviene limitar el número de indicadores a aquellos que efectivamente se utilizarán para la gestión, distinguiendo entre los indicadores estratégicos, que informan a las

autoridades sobre el avance en los objetivos principales, y los operativos, que permiten gestionar los procesos cotidianos.

De este modo, cada nivel de la institución dispone de la información que necesita sin quedar abrumado por datos irrelevantes. Los indicadores de equidad merecen una atención especial, puesto que suelen omitirse en los sistemas de medición del desempeño, que tienden a privilegiar los promedios generales sin considerar su distribución entre los distintos grupos de la población.

Un programa de salud puede mostrar una cobertura promedio elevada mientras excluye a las comunidades rurales más alejadas, y un servicio de empleo puede reportar altas tasas de colocación mientras atiende principalmente a las personas con mayor nivel educativo, de modo que los promedios ocultan desigualdades que resultan fundamentales para valorar el desempeño desde la perspectiva del valor público.

La OCDE (2021c) recomienda examinar, al aplicar los criterios de evaluación, la manera en que los resultados se distribuyen entre los distintos grupos y prestar atención a quienes corren el riesgo de quedar excluidos, lo cual exige que los sistemas de información permitan desagregar los indicadores por territorio, sexo, edad, pertenencia étnica, condición de discapacidad y nivel socioeconómico.

Esta desagregación requiere, a su vez, que los registros administrativos recopilen la información necesaria, respetando los principios de protección de datos personales, y que los análisis se realicen de manera sistemática y no solo ocasional. La utilización de los indicadores en la gestión requiere espacios y procedimientos que aseguren que la información llegue a quienes deben tomar las decisiones y que se analice de manera crítica.

Las reuniones periódicas de seguimiento, en las que los equipos directivos revisan los indicadores, identifican los desvíos respecto de las metas, analizan sus causas y acuerdan acciones correctivas, constituyen un mecanismo eficaz para este propósito, siempre que se realicen con regularidad, que se basen en información actualizada y que conduzcan a decisiones concretas cuyo cumplimiento se verifica en las reuniones siguientes.

Los tableros de control, que presentan de manera visual y sintética la evolución de los indicadores principales, facilitan este análisis, aunque su utilidad depende de que se diseñen a partir de las necesidades de los usuarios y de que se complementen con la reflexión sobre las razones de los resultados.

Asimismo, conviene que los indicadores se interpreten en su contexto, considerando los factores externos que pueden influir en los resultados y evitando atribuir a la gestión de la institución variaciones que se deben a otras causas, puesto que una interpretación mecánica de los indicadores puede conducir a decisiones equivocadas. La medición del desempeño plantea, por último, riesgos que deben gestionarse para evitar que produzca efectos contrarios a los deseados.

Cuando los indicadores se vinculan con incentivos o sanciones de manera rígida, los servidores y las instituciones pueden concentrar sus esfuerzos en mejorar los indicadores en lugar de mejorar la realidad que estos pretenden reflejar. Así ocurre cuando se seleccionan los casos más fáciles para mejorar las tasas de éxito, cuando se reclasifican los registros para cumplir las metas o cuando se descuidan los aspectos del trabajo que no se miden.

Para reducir estos riesgos, conviene combinar indicadores de distintas dimensiones, verificar periódicamente la calidad de los datos, utilizar los indicadores para el aprendizaje más que para la sanción y complementar la información cuantitativa con evaluaciones cualitativas que permitan comprender lo que los números no muestran.

La transparencia sobre los indicadores, mediante su publicación y su discusión con la ciudadanía en los procesos de rendición de cuentas, contribuye también a su credibilidad y a su uso responsable, en concordancia con las obligaciones de transparencia activa que establece la legislación ecuatoriana (Asamblea Nacional del Ecuador, 2023).

La construcción de líneas de base y de metas constituye otro aspecto crítico de la medición del desempeño, puesto que sin una referencia sobre la situación inicial resulta imposible valorar los avances, y sin metas definidas no existe un criterio para juzgar si el desempeño es adecuado.

La línea de base debería establecerse antes del inicio de la intervención, a partir de información confiable y con la misma metodología que se utilizará para medir los avances. Las metas, por su parte, deberían ser ambiciosas, pero realistas, considerando la evidencia sobre lo que resulta posible lograr con los recursos disponibles, la evolución histórica de los indicadores y los resultados alcanzados por instituciones o territorios similares.

Las metas excesivamente ambiciosas generan frustración y pueden inducir la manipulación de los datos, mientras que las metas demasiado modestas no estimulan la mejora y pueden ocultar un desempeño insuficiente. Por otra parte, conviene revisar las metas cuando cambian las

condiciones que se consideraron al establecerlas, documentando las razones de los ajustes, de modo que el sistema de medición mantenga su credibilidad y su utilidad para la gestión.

La calidad de los datos que alimentan los indicadores constituye una condición para que la medición del desempeño resulte confiable, y su verificación periódica debería formar parte de los procedimientos ordinarios de los sistemas de seguimiento.

Las auditorías de calidad de los datos, que comparan una muestra de los registros con las fuentes originales, la revisión de las series históricas para detectar cambios abruptos que podrían reflejar errores o cambios de metodología, y la triangulación de los indicadores con otras fuentes de información permiten identificar los problemas y corregirlos antes de que afecten las decisiones.

Asimismo, la documentación de los cambios en las definiciones o en los métodos de cálculo de los indicadores resulta indispensable para preservar la comparabilidad a lo largo del tiempo, y la publicación de esta documentación contribuye a la credibilidad del sistema de medición ante la ciudadanía y los órganos de control.

La medición del desempeño debería incorporar, además, la perspectiva de las personas usuarias de los servicios, cuya valoración ofrece información que los registros administrativos no capturan, como la percepción sobre el trato recibido, la claridad de la información, la facilidad de acceso o la utilidad del servicio para resolver su necesidad.

Las encuestas de satisfacción, aplicadas con métodos adecuados y de manera periódica, permiten seguir la evolución de estas valoraciones, compararlas entre canales, territorios y grupos de usuarios, y detectar con rapidez el deterioro de la calidad en determinados puntos de atención.

Combinar los indicadores administrativos con la voz de la ciudadanía permite construir una visión más completa del desempeño, en la que la eficiencia y la eficacia medidas desde la institución se contrastan con la experiencia de quienes reciben los servicios.

Esta combinación refleja la orientación hacia el valor público que propone esta obra, puesto que reconoce que el desempeño de una institución no se define solo por lo que produce, sino también por lo que las personas experimentan y por los cambios que observan en su vida.

Figura 5.2

Medición del desempeño



Fuente: Elaboración autores

5.3. Evaluación de intervenciones: análisis de procesos, resultados e impacto.

La evaluación de las intervenciones públicas consiste en el análisis sistemático y objetivo de su diseño, su implementación y sus resultados, con el propósito de determinar su pertinencia, su eficacia, su eficiencia, su impacto y su sostenibilidad, y de generar información útil para la toma de decisiones, el aprendizaje institucional y la rendición de cuentas.

A diferencia del seguimiento, que acompaña de manera continua la ejecución de las intervenciones mediante la observación de indicadores, la evaluación realiza un análisis más profundo en momentos determinados, que busca explicar por qué se obtuvieron los resultados observados, qué factores contribuyeron a ellos y qué cambios podrían mejorar la intervención.

La OCDE (2021c) propone un conjunto de criterios que orientan la evaluación, como la pertinencia, que examina si la intervención responde a las necesidades de la población y a las prioridades de política, y la coherencia, que analiza su compatibilidad con otras intervenciones.

A ellos se suman la eficacia, que valora el logro de los objetivos, la eficiencia, que considera el uso de los recursos, el impacto, que examina los efectos de largo plazo, previstos y no previstos, y la sostenibilidad, que analiza la continuidad de los beneficios. El organismo advierte que estos criterios deben aplicarse de manera reflexiva, adaptándolos al propósito de cada evaluación y a las características de la intervención, en lugar de utilizarlos como una lista de verificación mecánica.

La evaluación de procesos se ocupa de examinar cómo se implementa una intervención, es decir, si las actividades se realizan según lo previsto, si los productos llegan a la población objetivo, si los procedimientos funcionan adecuadamente, si los recursos se utilizan de manera oportuna y si los actores involucrados cumplen sus funciones.

Este tipo de evaluación resulta especialmente útil en las primeras etapas de las intervenciones, cuando todavía es posible corregir los problemas de implementación antes de que comprometan los resultados, y permite identificar los cuellos de botella, las diferencias en la implementación entre territorios o unidades, y las percepciones de los servidores y de los usuarios sobre el funcionamiento de la intervención.

La evaluación de procesos suele combinar el análisis de los registros administrativos con métodos cualitativos, como las entrevistas, los grupos focales y la observación directa, y su valor reside en que permite comprender por qué una intervención funciona o no funciona en la práctica, una información que resulta indispensable para interpretar los resultados y para diseñar mejoras.

En muchos casos, los fracasos de las intervenciones públicas no se deben a errores en su diseño, sino a problemas de implementación que podrían haberse detectado y corregido mediante una evaluación de procesos oportuna.

La evaluación de resultados examina en qué medida la intervención ha logrado los cambios esperados en la situación de la población, como la mejora del acceso a un servicio, el aumento de los ingresos, la reducción de la morbilidad o la mejora del aprendizaje, y para ello compara la situación de la población antes y después de la intervención, o la contrasta con las metas establecidas.

Este tipo de evaluación permite conocer si los objetivos se están alcanzando, aunque no siempre permite atribuir los cambios observados a la intervención, puesto que la situación de la población puede modificarse por factores externos, como los cambios económicos, otras políticas públicas o las propias dinámicas sociales.

La teoría del cambio de la intervención ofrece un marco para la evaluación de resultados, al permitir verificar si se cumplieron los distintos eslabones de la cadena causal y en qué punto se produjeron los éxitos o los fracasos, y su combinación con información sobre el contexto

permite construir una explicación plausible de la contribución de la intervención a los resultados observados.

La evaluación de impacto busca determinar los efectos que pueden atribuirse a la intervención, distinguiéndolos de los cambios que se habrían producido de todos modos sin ella, para lo cual compara la situación de quienes recibieron la intervención con una estimación de lo que habría ocurrido si no la hubieran recibido, denominada contrafactual.

Los métodos experimentales, que asignan aleatoriamente la intervención entre grupos comparables, y los métodos cuasiexperimentales, que construyen grupos de comparación a partir de técnicas estadísticas, permiten estimar estos efectos con distintos grados de rigor, y su aplicación ha contribuido de manera significativa a generar evidencia sobre la eficacia de numerosas políticas sociales en América Latina.

Sin embargo, la evaluación de impacto exige condiciones que no siempre están presentes, como la disponibilidad de información de calidad sobre los grupos de tratamiento y de comparación, recursos y capacidades técnicas especializadas, y tiempo suficiente para que los efectos se manifiesten, de modo que conviene reservarla para las intervenciones de mayor relevancia, costo o incertidumbre, y complementarla con otros enfoques evaluativos.

Asimismo, los métodos de evaluación de impacto suelen responder a la pregunta de si una intervención funciona, pero no siempre explican por qué, para quiénes y en qué condiciones, de modo que su combinación con evaluaciones de procesos y con métodos cualitativos permite obtener una comprensión más completa.

La elección del tipo de evaluación y de los métodos que se utilizarán debería depender de las preguntas que la institución necesita responder, del momento en que se encuentra la intervención, de la información disponible, de los recursos para la evaluación y del uso que se dará a sus resultados. Una intervención nueva, cuya lógica todavía no ha sido probada, puede beneficiarse de una evaluación de procesos temprana y de un diseño que permita evaluar su impacto más adelante.

En cambio, una intervención consolidada, que consume una parte importante del presupuesto, puede requerir una evaluación de impacto rigurosa que informe las decisiones sobre su continuidad o su ampliación, y una intervención con problemas en determinados territorios puede requerir una evaluación focalizada en las causas de esas dificultades. Ferrarezi et

al. (2021), a partir del análisis de un laboratorio de innovación en el gobierno federal de Brasil, examinan las dificultades para evaluar la experimentación en el sector público.

Entre ellas destacan la diversidad de los resultados que producen los laboratorios, que incluyen tanto soluciones concretas como cambios en las capacidades y en la cultura de las instituciones, el tiempo que requieren esos cambios para manifestarse y la dificultad para atribuirlos a la intervención del laboratorio, por lo cual los autores proponen enfoques de evaluación que consideren estas particularidades.

La institucionalización de la evaluación constituye, por último, una condición para que sus resultados contribuyan efectivamente a la mejora de la gestión pública. Ello implica establecer políticas y planes de evaluación que definan qué intervenciones se evaluarán, con qué periodicidad y con qué recursos, y asegurar la calidad y la independencia de las evaluaciones mediante estándares técnicos y la participación de evaluadores externos cuando resulte necesario.

Implica también garantizar la publicación de los resultados y establecer mecanismos que aseguren que las recomendaciones se consideren en las decisiones, como las respuestas formales de las instituciones a las evaluaciones y el seguimiento de los compromisos de mejora.

En muchas administraciones latinoamericanas, las evaluaciones se realizan de manera esporádica, por iniciativa de la cooperación internacional o de algunas autoridades interesadas, y sus resultados tienen una influencia limitada en las decisiones, de modo que su institucionalización representa un desafío pendiente.

Una administración que evalúa sistemáticamente sus intervenciones, que publica los resultados y que los utiliza para mejorar demuestra un compromiso con la eficacia y con la rendición de cuentas que fortalece su legitimidad ante la ciudadanía.

La difusión de los resultados de las evaluaciones constituye una condición para que contribuyan al aprendizaje de la institución y del conjunto de la administración pública, puesto que una evaluación que permanece en los archivos de la institución que la encargó no produce los beneficios que justifican su costo.

La difusión debería adaptarse a los distintos públicos, ofreciendo informes técnicos completos para los especialistas, resúmenes ejecutivos para las autoridades, materiales sencillos para la

ciudadanía y espacios de diálogo con los servidores que implementan las intervenciones, quienes pueden aprovechar los hallazgos para mejorar su trabajo cotidiano.

Del mismo modo, la creación de repositorios públicos de evaluaciones, en los que se reúnan los estudios realizados por distintas instituciones, permite acumular evidencia sobre lo que funciona en el contexto nacional y evita la repetición de evaluaciones sobre temas ya estudiados.

La publicación de los resultados, incluidos los que muestran que una intervención no funcionó, fortalece la credibilidad de la evaluación como herramienta de gestión y demuestra el compromiso de la institución con la transparencia y con el uso de la evidencia en sus decisiones.

La evaluación de las políticas públicas plantea, además, la cuestión de la independencia de los evaluadores, puesto que las evaluaciones realizadas por los propios responsables de las intervenciones pueden verse influidas por el interés en mostrar resultados favorables, mientras que las evaluaciones externas pueden carecer del conocimiento detallado de la intervención que poseen quienes la implementan.

Una combinación adecuada suele consistir en la autoevaluación continua por parte de los equipos responsables, orientada al aprendizaje y a la mejora cotidiana, complementada con evaluaciones externas periódicas para las intervenciones de mayor relevancia, que ofrecen una mirada independiente y mayor credibilidad ante la ciudadanía.

La existencia de una instancia pública especializada en evaluación, con autonomía técnica y con capacidad para establecer estándares, coordinar las agendas de evaluación y asegurar la calidad de los estudios, constituye una práctica que varios países de la región han adoptado y que contribuye a la institucionalización de la evaluación.

La participación de los actores involucrados en la evaluación constituye un componente que enriquece tanto su calidad como su utilidad. En las evaluaciones participativas, las personas usuarias, los servidores que implementan la intervención y otros actores territoriales intervienen en la definición de las preguntas, en la interpretación de los hallazgos y en la formulación de las recomendaciones.

Este enfoque permite incorporar perspectivas que los evaluadores externos difícilmente captarían y aumenta la probabilidad de que los resultados se utilicen, puesto que quienes participaron en su construcción se sienten comprometidos con ellos.

Esta participación no reemplaza el rigor técnico de los métodos evaluativos, sino que lo complementa con el conocimiento contextual y con la legitimidad que confiere el diálogo, y resulta especialmente valiosa en intervenciones dirigidas a comunidades con culturas, lenguas o formas de organización propias, cuya valoración de los resultados puede diferir de los criterios convencionales.

Figura 5.3

Evaluación de intervenciones



Fuente: Elaboración autores

5.4. Efectos diferenciados: valoración de resultados entre grupos sociales y territorios.

Las intervenciones públicas no producen los mismos efectos en todas las personas ni en todos los territorios, puesto que sus resultados dependen de las condiciones de partida de quienes las reciben, de sus capacidades para aprovecharlas, de las características del entorno en que se implementan y de la manera en que la intervención se adapta, o no, a la diversidad de la población.

Un programa de capacitación laboral puede mejorar significativamente las oportunidades de empleo de los jóvenes urbanos con educación secundaria completa, mientras tiene efectos mínimos sobre las mujeres rurales con responsabilidades de cuidado que no pueden asistir a los horarios establecidos. Del mismo modo, un servicio digital puede reducir los tiempos de

atención para quienes disponen de conectividad, mientras deja sin cambios, o incluso empeora, la situación de quienes dependen de la atención presencial.

La valoración de los efectos diferenciados busca precisamente identificar estas diferencias, analizando cómo se distribuyen los resultados de las intervenciones entre los distintos grupos sociales y territorios, con el propósito de detectar las inequidades, comprender sus causas y ajustar las intervenciones para que beneficien a todas las personas, especialmente a quienes enfrentan mayores desventajas.

El análisis de los efectos diferenciados se fundamenta en el reconocimiento de que los promedios generales, que suelen utilizarse para valorar el desempeño de las intervenciones, pueden ocultar situaciones muy diversas e incluso contradictorias.

Una intervención que mejora en promedio el indicador de resultado puede estar ampliando las brechas entre los grupos, si sus beneficios se concentran en quienes ya se encontraban en mejor situación, y una que muestra resultados promedio modestos puede estar produciendo efectos muy significativos en los grupos más vulnerables.

La OCDE (2021c), en su guía para la aplicación de los criterios de evaluación, insiste en la importancia de examinar la distribución de los resultados y de prestar atención especial a los grupos en riesgo de quedar excluidos, lo cual implica que el análisis evaluativo no debería limitarse a preguntar si una intervención funciona, sino también para quiénes funciona, para quiénes no y por qué.

Esta perspectiva resulta especialmente relevante en América Latina, una de las regiones más desiguales del mundo, donde las intervenciones públicas tienen la responsabilidad de contribuir a reducir las brechas sociales y territoriales, y donde una gestión que ignora los efectos diferenciados puede reproducir, sin advertirlo, las desigualdades existentes.

Las dimensiones de análisis de los efectos diferenciados son diversas y deben seleccionarse en función de las características de cada intervención y del contexto en que se implementa. El enfoque de género examina cómo las intervenciones afectan de manera distinta a mujeres y hombres, considerando las diferencias en sus roles, responsabilidades, oportunidades y obstáculos, y permite identificar, por ejemplo, si los horarios de un servicio resultan compatibles con las responsabilidades de cuidado.

El enfoque territorial analiza las diferencias entre zonas urbanas y rurales y entre territorios con distintos niveles de desarrollo, mientras que el enfoque intercultural examina los efectos sobre los pueblos y nacionalidades indígenas, las comunidades afrodescendientes y otros grupos culturales.

El enfoque generacional considera, a su vez, las diferencias entre niños, jóvenes, adultos y personas mayores, y el enfoque de discapacidad analiza si las intervenciones resultan accesibles y beneficiosas para las personas con distintos tipos de discapacidad.

La interseccionalidad, por su parte, reconoce que estas dimensiones se combinan en la experiencia de las personas, de modo que una mujer indígena rural con discapacidad enfrenta obstáculos que no pueden comprenderse analizando cada dimensión por separado.

La valoración de los efectos diferenciados requiere información desagregada, lo cual plantea desafíos importantes para muchas administraciones latinoamericanas, cuyos registros administrativos no siempre recopilan las variables necesarias o lo hacen de manera incompleta o poco confiable.

La incorporación de variables como el sexo, la edad, la pertenencia étnica, la condición de discapacidad, el lugar de residencia y el nivel socioeconómico en los registros de las intervenciones constituye una condición para este análisis, aunque su recopilación debe realizarse respetando los principios de protección de datos personales.

Esto se debe a que algunas de estas variables constituyen datos sensibles según la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021). Lo anterior implica recopilar únicamente la información necesaria, informar a las personas sobre su finalidad, garantizar su seguridad y utilizarla de manera agregada en los análisis, evitando cualquier uso que pueda conducir a la discriminación.

Además, cuando los registros administrativos resultan insuficientes, el análisis puede complementarse con encuestas específicas, estudios cualitativos en grupos o territorios seleccionados, y el diálogo con las organizaciones que representan a los distintos grupos, cuyo conocimiento resulta indispensable para interpretar las diferencias observadas.

La identificación de efectos diferenciados debería conducir a decisiones concretas para corregir las inequidades detectadas, como la adaptación de las intervenciones a las necesidades de los

grupos menos beneficiados y la focalización de recursos adicionales hacia los territorios rezagados. Pueden resultar necesarias, además, la eliminación de las barreras de acceso que enfrentan determinados grupos o el diseño de intervenciones complementarias.

Estas decisiones pueden implicar tensiones con otros criterios, como la eficiencia, puesto que atender a los grupos más difíciles de alcanzar suele resultar más costoso, de modo que requieren una deliberación explícita sobre los valores y las prioridades que orientan la acción pública. En el Ecuador, la Constitución establece la igualdad y la no discriminación como principios fundamentales y reconoce a los grupos de atención prioritaria (CRE, 2008).

Ello ofrece un fundamento normativo para que las instituciones prioricen la atención de quienes enfrentan mayores desventajas, aun cuando ello implique mayores costos por persona atendida. De igual manera, la planificación nacional incorpora enfoques de igualdad que deberían traducirse en la valoración de los efectos diferenciados de las intervenciones (SNP, 2024).

La consideración de los efectos diferenciados debería integrarse, por último, en todas las fases del ciclo de las intervenciones, desde el diagnóstico, que debería identificar las brechas entre grupos y territorios, hasta el diseño, que debería prever las adaptaciones necesarias. Del mismo modo, el seguimiento de la implementación debería incluir indicadores desagregados, y la evaluación debería analizar sistemáticamente la distribución de los resultados.

Esta integración requiere que los equipos técnicos cuenten con formación en los enfoques de género, interculturalidad, territorialidad, generación y discapacidad, que los sistemas de información permitan la desagregación de los datos y que las autoridades valoren la equidad como un criterio de desempeño tan importante como la eficiencia o la eficacia.

Una administración que conoce cómo se distribuyen los efectos de sus intervenciones, que corrige las inequidades y que orienta sus esfuerzos hacia quienes más lo necesitan cumple con su obligación de garantizar los derechos de todas las personas y contribuye a construir una sociedad más justa, lo cual constituye la expresión más profunda del valor público.

La comunicación de los efectos diferenciados a la ciudadanía y a los órganos de decisión constituye una tarea que requiere cuidado, puesto que la información sobre las desigualdades en los resultados puede generar resistencias, ser utilizada para estigmatizar a determinados grupos o territorios, o interpretarse como una crítica a la gestión de las instituciones.

Una comunicación responsable presenta las diferencias en su contexto, explica sus posibles causas, evita las generalizaciones que culpan a los grupos afectados por su situación y propone acciones concretas para corregir las inequidades identificadas.

Asimismo, la participación de los grupos afectados en la interpretación de los resultados permite incorporar su perspectiva sobre las causas de las diferencias y sobre las soluciones adecuadas, y contribuye a que la información se utilice para mejorar su situación y no para justificar su exclusión.

Cuando la información sobre los efectos diferenciados se comunica de esta manera, se convierte en una herramienta poderosa para movilizar la voluntad política y los recursos necesarios para avanzar hacia una mayor equidad en los resultados de la acción pública.

Las herramientas de análisis territorial ofrecen posibilidades valiosas para la valoración de los efectos diferenciados, puesto que permiten visualizar en mapas la distribución de los servicios, de los beneficiarios y de los resultados de las intervenciones, e identificar los territorios en los que se concentran las brechas.

La combinación de los registros administrativos georreferenciados con la información censal y con los datos sobre la infraestructura y la accesibilidad permite construir indicadores territoriales que muestran, por ejemplo, la distancia promedio que las personas deben recorrer para acceder a un servicio, la cobertura de los programas en cada parroquia o la evolución de los indicadores de resultado en distintos territorios.

Estas herramientas facilitan la comunicación de los hallazgos a las autoridades y a la ciudadanía, puesto que los mapas resultan más intuitivos que las tablas estadísticas, y permiten orientar la asignación de los recursos hacia los territorios más rezagados. Es preciso destacar, asimismo, que el análisis de los efectos diferenciados puede revelar efectos negativos no previstos de las intervenciones sobre determinados grupos, que pasarían inadvertidos en un análisis agregado.

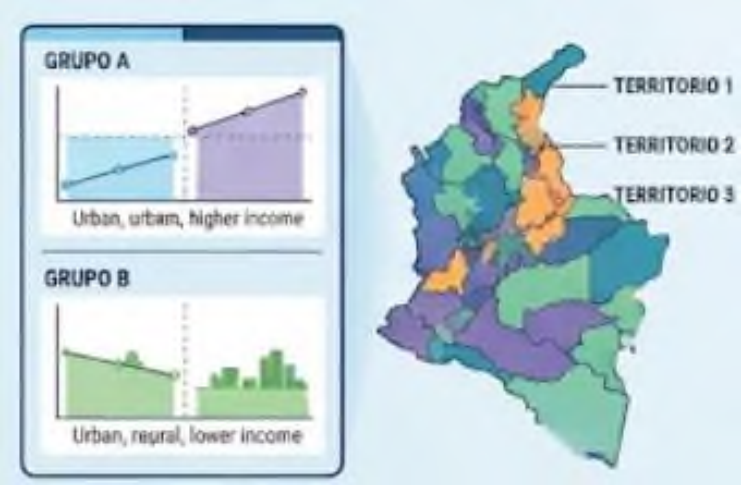
Un proyecto de infraestructura que mejora la conectividad vial de una región puede, por ejemplo, desplazar a comunidades que vivían en la zona o afectar sus medios de vida tradicionales, y una política de formalización comercial puede excluir a los vendedores informales más pobres.

Por esa razón, la valoración de los resultados debe considerar tanto los beneficios como los perjuicios y su distribución entre los distintos grupos. La identificación oportuna de estos efectos permite adoptar medidas de compensación, de mitigación o de rediseño que protejan a los grupos afectados, y constituye una expresión del principio de no dañar que debe orientar la acción pública.

Incorporar esta mirada en la evaluación exige escuchar a las comunidades y a los grupos potencialmente afectados, cuya experiencia suele anticipar problemas que los indicadores generales no reflejan, y reconocer que el éxito de una intervención no puede medirse solo por sus resultados promedio, sino también por la justicia con que se distribuyen sus efectos.

Figura 5.4

Efectos diferenciados



Fuente: Elaboración autores

5.5. Aprendizaje institucional: uso de evidencia para corregir, ampliar o cerrar intervenciones.

La generación de evidencia mediante el seguimiento y la evaluación solo adquiere sentido cuando se utiliza para mejorar las decisiones, de modo que el aprendizaje institucional constituye el eslabón que conecta la medición del desempeño y la evaluación de las intervenciones con la transformación efectiva de la gestión pública.

Sin embargo, la experiencia de muchas administraciones muestra que este eslabón se encuentra con frecuencia debilitado, puesto que las evaluaciones se realizan, se entregan y se archivan sin que sus hallazgos influyan en las decisiones sobre las intervenciones, que continúan

funcionando de la misma manera, con los mismos problemas, aunque la evidencia haya mostrado la necesidad de cambios.

Las razones de esta desconexión son diversas e incluyen la falta de oportunidad de las evaluaciones, que llegan cuando las decisiones ya se tomaron, su escasa pertinencia para las preguntas de las autoridades y la presentación de los resultados en formatos técnicos poco accesibles.

Influyen también la resistencia de los responsables de las intervenciones a reconocer sus limitaciones, los intereses de los grupos que se benefician de las intervenciones existentes y la ausencia de mecanismos institucionales que obliguen a considerar las evaluaciones en las decisiones.

El aprendizaje institucional requiere, por tanto, condiciones organizacionales, culturales y procedimentales que aseguren que la evidencia llegue a los espacios de decisión y que sea considerada en ellos. El uso de la evidencia puede conducir a distintos tipos de decisiones sobre las intervenciones, según los resultados que la evaluación haya mostrado.

Cuando una intervención produce los resultados esperados, la evidencia puede respaldar su continuidad y, en su caso, su ampliación a otros territorios o grupos de población, aunque la ampliación exige verificar que las condiciones que hicieron posible el éxito estén presentes en los nuevos contextos, puesto que una intervención que funcionó en un territorio con determinadas características puede no funcionar en otro.

Cuando una intervención produce resultados parciales o presenta problemas de implementación, la evidencia puede orientar su corrección, mediante ajustes en el diseño, en los procesos, en la focalización o en la asignación de recursos, de manera que se fortalezcan los aspectos que funcionan y se modifiquen los que no.

Y cuando una intervención no produce los resultados esperados pese a haberse implementado adecuadamente, o cuando el problema que la justificó ha dejado de ser prioritario, la evidencia puede respaldar su cierre y la reasignación de sus recursos hacia otras intervenciones con mayor valor público, una decisión que resulta con frecuencia la más difícil de adoptar, pero que constituye una responsabilidad de la gestión estratégica.

El cierre de las intervenciones que no funcionan merece una consideración especial, puesto que las administraciones públicas tienden a mantener sus programas de manera indefinida, aun cuando la evidencia muestre su ineficacia.

Entre las razones de esta tendencia se encuentran la inercia burocrática, la presión de los grupos beneficiarios, el temor de las autoridades a reconocer los errores y la ausencia de mecanismos para evaluar periódicamente la pertinencia de las intervenciones. Esta tendencia produce una acumulación de programas que consumen recursos sin producir resultados, que fragmentan la acción pública y que dificultan la atención de nuevas prioridades.

Mazzucato (2021) sostiene que las estrategias públicas orientadas por misiones requieren aceptar que algunas iniciativas fracasarán y aprender de esos fracasos para reorientar los recursos, una actitud que exige un cambio cultural en las administraciones, que deben dejar de percibir el cierre de una intervención como un fracaso y comenzar a considerarlo como una decisión responsable basada en la evidencia.

Para facilitar estas decisiones, conviene que las intervenciones se diseñen desde el inicio con criterios explícitos de éxito y con plazos de revisión, que se prevean estrategias de transición para las personas que dependen de ellas y que el cierre se comunique de manera transparente, explicando sus razones y las alternativas disponibles.

La cultura organizacional desempeña un papel decisivo en el aprendizaje institucional, puesto que las instituciones que castigan los errores y premian únicamente los éxitos inducen a sus servidores a ocultar los problemas y a evitar la experimentación. En cambio, las que reconocen el valor de aprender de los errores favorecen la transparencia sobre los resultados y la disposición a mejorar.

Kattel et al. (2022) destacan que las organizaciones públicas capaces de innovar y adaptarse combinan la estabilidad con la capacidad de aprender y renovarse, una combinación que depende en buena medida de las rutinas que permiten reflexionar sobre la experiencia y de los liderazgos que promueven esa reflexión.

Las prácticas que favorecen el aprendizaje incluyen las revisiones posteriores a la acción, en las que los equipos analizan lo que ocurrió, lo que funcionó, lo que no funcionó y lo que debería hacerse de manera distinta. Contribuyen también los espacios de intercambio entre equipos e instituciones, la documentación sistemática de los aprendizajes en repositorios accesibles y la

incorporación de los resultados de las evaluaciones en los procesos de formación de los servidores.

Los mecanismos institucionales que aseguran el uso de la evidencia en las decisiones constituyen otro componente esencial del aprendizaje. Entre ellos se encuentran las respuestas formales de la administración a las evaluaciones, en las que los responsables de las intervenciones indican si aceptan las recomendaciones, qué acciones adoptarán y en qué plazos, así como el seguimiento de estos compromisos por una instancia con autoridad suficiente.

Resultan igualmente importantes la consideración de los resultados de las evaluaciones en los procesos presupuestarios y la publicación de las evaluaciones y de las respuestas institucionales, que permite a la ciudadanía y a los órganos de control verificar el uso de la evidencia.

La OCDE (2025a) muestra que, aunque la información sobre el desempeño se ha generalizado en los procesos presupuestarios de los países miembros, su influencia efectiva en la asignación de los recursos sigue siendo limitada, lo cual confirma la importancia de estos mecanismos para que la evidencia se traduzca en decisiones.

El aprendizaje institucional se beneficia, por último, de la colaboración con otros actores que generan conocimiento sobre las políticas públicas, como las universidades, los centros de investigación, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, que pueden aportar evidencia, metodologías y perspectivas independientes.

Las alianzas entre las administraciones y la academia para la evaluación de las intervenciones, la creación de repositorios públicos de evaluaciones y estudios, la participación en redes de intercambio de experiencias entre países y la cooperación con los organismos internacionales permiten a las instituciones ampliar su base de conocimiento y aprender de experiencias que no han vivido directamente.

En el contexto latinoamericano, donde muchas instituciones enfrentan problemas similares con recursos limitados, el intercambio de aprendizajes entre países y territorios puede evitar la repetición de errores y acelerar la adopción de soluciones eficaces.

Una administración que aprende de manera sistemática de su experiencia y de la de otros, que utiliza la evidencia para corregir, ampliar o cerrar sus intervenciones, y que cultiva una cultura

de mejora continua se encuentra en condiciones de responder con eficacia creciente a las necesidades de la ciudadanía.

Las comunidades de práctica constituyen un mecanismo especialmente eficaz para el aprendizaje entre instituciones, puesto que reúnen a servidores públicos de distintas entidades y territorios que enfrentan desafíos similares, como la gestión de programas sociales, la evaluación de políticas o la transformación digital de los servicios, y les permiten compartir experiencias, problemas y soluciones de manera horizontal y continua.

Estas comunidades pueden funcionar mediante encuentros periódicos, plataformas digitales de intercambio, visitas entre instituciones y la elaboración conjunta de guías y herramientas, y su valor reside en que facilitan la circulación del conocimiento práctico que difícilmente se recoge en los documentos oficiales.

Su sostenibilidad depende del reconocimiento institucional del tiempo que los servidores dedican a ellas, del apoyo de las autoridades y de la existencia de personas que asuman su coordinación, y su impacto resulta mayor cuando se vinculan con los procesos de formación y con los espacios de decisión de las instituciones participantes, de modo que los aprendizajes compartidos se traduzcan en cambios en la gestión.

El papel de las autoridades en el aprendizaje institucional resulta decisivo, puesto que sus actitudes frente a la evidencia, frente a los errores y frente a la crítica influyen de manera directa en la disposición de los equipos a reconocer los problemas y a proponer cambios.

Las autoridades que solicitan información honesta sobre los resultados, que reconocen públicamente las limitaciones de las intervenciones, que protegen a los servidores que señalan los problemas y que adoptan decisiones basadas en la evidencia, aun cuando resulten incómodas, crean condiciones favorables para el aprendizaje, mientras que aquellas que solo desean escuchar buenas noticias inducen a sus equipos a ocultar los problemas.

Por ello, la formación de los directivos públicos en el uso de la evidencia y en la conducción de organizaciones que aprenden constituye una inversión estratégica para la mejora de la gestión, y su selección debería valorar estas competencias junto con la experiencia técnica y la capacidad de gestión.

Cabe precisar, además, que el uso de la evidencia no supone que las decisiones públicas puedan derivarse mecánicamente de los resultados de las evaluaciones, puesto que la evidencia informa, pero no sustituye, el juicio político y la deliberación sobre valores y prioridades.

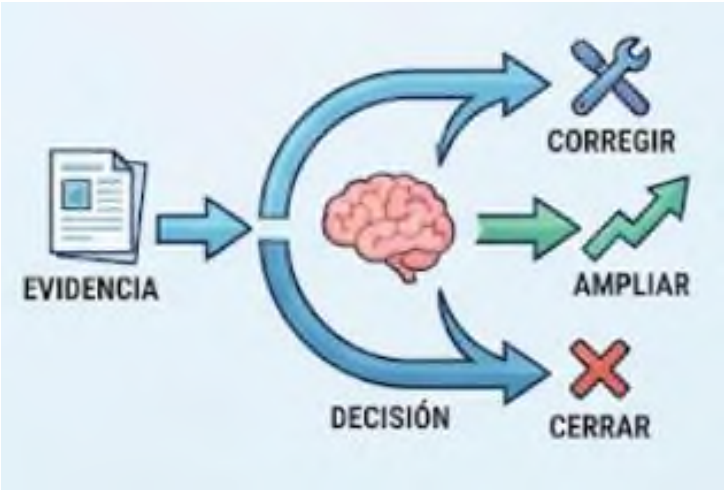
Una evaluación puede mostrar que un programa produce resultados modestos en relación con su costo, pero la decisión sobre su continuidad debe considerar también su contribución a la garantía de derechos, la situación de las personas que dependen de él, la existencia de alternativas viables y las preferencias de la sociedad expresadas en los procesos democráticos.

Reconocer este carácter de la evidencia evita tanto el desprecio de la información técnica, que conduce a decisiones arbitrarias, como la pretensión tecnocrática de que los datos resuelven por sí solos las cuestiones públicas, que desconoce la dimensión política de la gestión.

El aprendizaje institucional consiste, en este sentido, en construir puentes entre la evidencia y la deliberación, de modo que las decisiones se tomen con la mejor información disponible y con plena conciencia de los valores en juego.

Figura 5.5

Aprendizaje institucional



Fuente: Elaboración autores

5.6. Renovación estratégica y rendición de cuentas: incorporación de hallazgos en las decisiones y la gestión presupuestaria.

La renovación estratégica constituye el momento en que la institución revisa su estrategia a la luz de la evidencia acumulada sobre sus resultados, de los cambios en su entorno y de las nuevas demandas de la ciudadanía. Su propósito consiste en ajustar los objetivos, las prioridades, las

intervenciones y la asignación de los recursos, de manera que la estrategia mantenga su pertinencia y su capacidad para producir valor público a lo largo del tiempo.

Este momento cierra el ciclo de la gestión estratégica que comienza con la construcción del propósito institucional y el diagnóstico, continúa con la priorización, el diseño de las estrategias y su implementación, y se nutre del seguimiento y la evaluación, de modo que la renovación no constituye un final, sino el inicio de un nuevo ciclo enriquecido por los aprendizajes del anterior.

En muchas administraciones latinoamericanas, sin embargo, la revisión de la estrategia se produce únicamente con los cambios de gobierno, cuando las nuevas autoridades elaboran planes que con frecuencia ignoran la experiencia acumulada y los resultados de las intervenciones anteriores, de modo que se pierde la continuidad y se repiten los errores.

La administración pública estratégica propone, en cambio, que la renovación se realice de manera periódica y sistemática, con base en la evidencia, y que se distinga entre los ajustes necesarios para mejorar el desempeño y los cambios de orientación que responden a decisiones políticas legítimas.

La incorporación de los hallazgos del seguimiento y la evaluación en las decisiones estratégicas requiere espacios y procedimientos específicos, como las revisiones anuales de la estrategia. En ellas, las autoridades y los equipos directivos analizan el avance hacia los objetivos, los resultados de las evaluaciones, los cambios en el entorno identificados mediante la vigilancia de señales tempranas y las propuestas de ajuste.

Estas revisiones deberían conducir a decisiones explícitas sobre la continuidad, la corrección, la ampliación o el cierre de las intervenciones, sobre la actualización de las metas y sobre la reasignación de los recursos, documentadas de manera que pueda conocerse su fundamento y verificarse su cumplimiento.

La OCDE (2025c) propone, en su herramienta de prospectiva, que las estrategias públicas se sometan periódicamente a pruebas frente a distintos escenarios y que se elaboren planes de acción para fortalecer su resiliencia, lo cual complementa la revisión basada en los resultados pasados con una mirada hacia los desafíos futuros.

La combinación de ambas perspectivas permite que la renovación estratégica responda tanto a lo que la institución ha aprendido de su experiencia como a lo que anticipa sobre los cambios que vendrán. La vinculación entre la renovación estratégica y la gestión presupuestaria constituye una condición para que los cambios en la estrategia se traduzcan en cambios efectivos en la acción institucional.

Esto se debe a que una estrategia que se revisa sin modificar la asignación de los recursos permanece en el plano de las declaraciones. Lo anterior implica que el calendario de revisión de la estrategia se articule con el ciclo presupuestario, de modo que los resultados de la revisión estén disponibles cuando se formula el presupuesto del año siguiente.

Implica, además, que la información sobre el desempeño y los resultados de las evaluaciones se considere en las decisiones de asignación, y que se establezcan mecanismos para reasignar recursos entre intervenciones a partir de la evidencia, superando la lógica de las asignaciones históricas.

En el Ecuador, el marco constitucional y legal establece que el presupuesto debe sujetarse a la planificación (CRE, 2008; Asamblea Nacional del Ecuador, 2010), y la planificación nacional define los objetivos y las metas a los que deben alinearse las instituciones (SNP, 2024).

Ello ofrece una base para esta vinculación, aunque su efectividad depende de que las instituciones utilicen la información sobre resultados en sus propuestas presupuestarias y de que las autoridades financieras la consideren en sus decisiones.

La OCDE (2025a) documenta que la incorporación efectiva de la información de desempeño en las decisiones presupuestarias sigue siendo un desafío incluso en los países con mayor trayectoria en el presupuesto por resultados, lo cual muestra que se trata de un proceso gradual que requiere persistencia y aprendizaje.

La rendición de cuentas constituye la dimensión externa de la renovación estratégica, puesto que permite a la ciudadanía conocer los resultados de la gestión, los aprendizajes obtenidos y los ajustes adoptados, y ejercer su derecho a exigir explicaciones sobre el uso de los recursos públicos y sobre el cumplimiento de los compromisos.

En el Ecuador, la rendición de cuentas es un proceso obligatorio y anual para las autoridades y las instituciones públicas, que incluye la elaboración de un informe, su deliberación pública con

la ciudadanía y su entrega al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, cuyo informe sobre el periodo fiscal 2023 mostró un alto cumplimiento formal de esta obligación en los gobiernos municipales (CPCCS, 2024).

Sin embargo, la rendición de cuentas solo cumple su propósito cuando va más allá del cumplimiento formal, cuando la información que se presenta permite valorar los resultados y no solo las actividades, cuando los espacios de deliberación permiten un diálogo genuino entre las autoridades y la ciudadanía, y cuando los aportes de la ciudadanía se consideran en la revisión de la estrategia.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece, además, obligaciones de transparencia activa que complementan la rendición de cuentas, al asegurar que la información sobre la gestión esté disponible de manera permanente (Asamblea Nacional del Ecuador, 2023).

Una rendición de cuentas orientada al aprendizaje y a la renovación estratégica debería informar no solo sobre los logros, sino también sobre las dificultades, los errores y las lecciones aprendidas, y explicar cómo la institución ha utilizado esos aprendizajes para ajustar su estrategia.

Esta forma de rendir cuentas, que puede parecer arriesgada para las autoridades acostumbradas a presentar únicamente los resultados favorables, contribuye en realidad a fortalecer la confianza de la ciudadanía, puesto que muestra una institución honesta, capaz de reconocer sus limitaciones y comprometida con la mejora.

La OCDE (2024b) identifica la integridad y la capacidad de respuesta de las instituciones entre los factores que influyen en la confianza ciudadana, y Schmidthuber et al. (2021) muestran que la apertura gubernamental fortalece la confianza cuando las personas perciben que pueden influir en las decisiones.

Esto sugiere que una rendición de cuentas que incorpora los aportes de la ciudadanía en la renovación de la estrategia contribuye a cerrar el ciclo de la participación y a construir una relación de confianza entre el Estado y la sociedad.

La renovación estratégica y la rendición de cuentas expresan, en última instancia, la concepción de la administración pública estratégica como un proceso continuo de aprendizaje y mejora, en

el que la institución define su propósito con la ciudadanía, diagnostica necesidades y capacidades, y prioriza los problemas.

En ese proceso, la institución diseña estrategias coherentes, organiza su información, anticipa los cambios, orienta sus recursos hacia los resultados, presta servicios centrados en las personas, evalúa sus intervenciones y utiliza la evidencia para renovarse.

Este ciclo no se completa de una vez, sino que se repite y se perfecciona con el tiempo, a medida que la institución desarrolla sus capacidades, acumula aprendizajes y fortalece su relación con la ciudadanía. En el contexto latinoamericano, las administraciones públicas enfrentan el desafío de responder a necesidades sociales crecientes con recursos limitados, en medio de la desconfianza ciudadana y de la incertidumbre del entorno.

En ese escenario, la adopción de este enfoque ofrece una vía para mejorar la eficiencia y la eficacia de la acción pública, para fortalecer su legitimidad y para contribuir de manera efectiva al bienestar colectivo, que constituye la razón de ser del Estado.

La renovación estratégica requiere, por último, un liderazgo capaz de conducir el cambio sin perder la confianza de los equipos ni de la ciudadanía, puesto que los ajustes en las prioridades, en las intervenciones y en la asignación de los recursos afectan intereses y rutinas, y pueden generar incertidumbre y resistencias.

Este liderazgo se caracteriza por comunicar con claridad las razones de los cambios, basándolas en la evidencia y en el propósito institucional; por involucrar a los servidores y a los actores afectados en la definición de los ajustes; por reconocer el trabajo realizado en las intervenciones que se modifican o se cierran; y por acompañar a las personas en la transición hacia las nuevas formas de trabajo.

Por otra parte, la renovación exige perseverancia, puesto que los resultados de los cambios estratégicos suelen manifestarse con retraso y requieren el sostenimiento de los esfuerzos durante periodos que con frecuencia exceden la duración de una administración, lo cual refuerza la importancia de construir acuerdos amplios sobre los objetivos de largo plazo y de institucionalizar las prácticas de aprendizaje y rendición de cuentas.

La articulación entre los ciclos de gobierno y los ciclos de la gestión estratégica constituye un desafío particular para la renovación, puesto que los cambios de autoridades suelen producir

revisiones profundas de las estrategias, con el riesgo de interrumpir intervenciones que estaban produciendo resultados o de repetir errores ya cometidos.

Para reducir este riesgo, las instituciones pueden establecer mecanismos que preserven la información y los aprendizajes a través de los cambios de gobierno, como los informes de transición que documentan el estado de las intervenciones y sus resultados. Contribuyen también a este propósito las evaluaciones independientes, que ofrecen evidencia creíble para las nuevas autoridades, y los acuerdos amplios sobre los objetivos de largo plazo.

Asimismo, la participación de la ciudadanía en la rendición de cuentas y en la revisión de las estrategias contribuye a dar continuidad a las prioridades sociales, puesto que las comunidades que han participado en la construcción de una política tienden a defender su continuidad ante los cambios de autoridades.

Conviene subrayar, finalmente, que la renovación estratégica exige preservar aquello que funciona, tanto como modificar aquello que no produce resultados, puesto que la tentación de cambiarlo todo con cada revisión, o con cada cambio de autoridades, destruye capacidades que tomaron años en construirse y genera desconcierto en los servidores y en la ciudadanía.

Figura 5.6

Renovación estratégica y rendición de cuentas



Fuente: Elaboración autores

Una renovación responsable identifica con claridad los programas, los procesos y los equipos que han demostrado su valor, los protege de los vaivenes coyunturales y concentra los esfuerzos

de cambio en las áreas en que la evidencia muestra la necesidad de ajustes, de manera que la institución avance de manera acumulativa y no mediante rupturas sucesivas.

Esta combinación de continuidad y cambio, que Kattel et al. (2022) identifican como un rasgo de las organizaciones públicas capaces de innovar, constituye quizá el aprendizaje más importante que puede extraerse del recorrido propuesto en esta obra. Lo anterior se debe a que la administración pública estratégica no consiste en la aplicación de herramientas novedosas, sino en la construcción paciente de instituciones capaces de aprender, de rendir cuentas y de servir con eficacia a la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÀFICAS

Alon-Barkat, S., y Busuioc, M. (2023). Human–AI interactions in public sector decision making: “Automation bias” and “selective adherence” to algorithmic advice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 33*(1), 153–169. https://doi.org/10.1093/jopart/muac007

Ansell, C., y Torfing, J. (2021). *Public governance as co-creation: A strategy for revitalizing the public sector and rejuvenating democracy*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108765381

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010, 22 de octubre). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial, Segundo Suplemento n.º 306.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2018, 23 de octubre). *Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos*. Registro Oficial, Segundo Suplemento n.º 353.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2021, 26 de mayo). *Ley Orgánica de Protección de Datos Personales*. Registro Oficial, Quinto Suplemento n.º 459.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2023, 7 de febrero). *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Registro Oficial, Segundo Suplemento n.º 245.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2026, 22 de mayo). *Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Ciberseguridad*. Registro Oficial, Quinto Suplemento n.º 290.

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas [AME]. (2023). *Reto GAD Innova: bases de convocatoria para municipios*. AME. https://ame.gob.ec/wp-content/uploads/2023/08/01.Bases-GAD.pdf

Bartocci, L., Grossi, G., Mauro, S. G., y Ebdon, C. (2023). The journey of participatory budgeting: A systematic literature review and future research directions. *International Review of Administrative Sciences, 89*(3), 757–774. https://doi.org/10.1177/00208523221078938

Caiza, G., Sanguña, V., Tusa, N., Masaquiza, V., Ortiz, A., y Garcia, M. V. (2024). Navigating governmental choices: A comprehensive review of artificial intelligence's impact on decision-making. *Informatics, 11*(3), Artículo 64. https://doi.org/10.3390/informatics11030064

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2023). *Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública*. CLAD. https://backend.clad.org/wp-content/uploads/2023/11/CIIA-ES-11-2023.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2024). *Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2026)*. CEPAL. https://desarrollodigital.cepal.org/en/elac

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [CPCCS]. (2024). *Informe de cumplimiento de la entrega y presentación de informes de rendición de cuentas al CPCCS, periodo fiscal 2023*. CPCCS. https://cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2025/02/informe_final_proceso_rc_2023_271220241-1.pdf

Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (2008). Registro Oficial n.º 449, 20 de octubre de 2008.

Dunleavy, P., y Margetts, H. (2023). Data science, artificial intelligence and the third wave of digital era governance. *Public Policy and Administration, 40*(2), 185–214. https://doi.org/10.1177/09520767231198737

Ferrarezi, E., Brandalise, I., y Lemos, J. (2021). Evaluating experimentation in the public sector: Learning from a Brazilian innovation lab. *Policy Design and Practice, 4*(2), 292–308. https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1930686

Gutiérrez, J. D., y Muñoz-Cadena, S. (2024). *Algorithmic transparency in the public sector: A state-of-the-art report of algorithmic transparency instruments*. Global Partnership on Artificial Intelligence. https://wp.oecd.ai/app/uploads/2024/12/14-Algorithmic-Transparency-in-the-Public-Sector-A-state-of-the-art-report-of-algorithmic-transparency-instruments.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (2024). *Tecnologías de la Información y Comunicación – TIC 2024*. INEC. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/tecnologias-de-la-informacion-y-comunicacion-tic-2024/

Kattel, R., Drechsler, W., y Karo, E. (2022). *How to make an entrepreneurial state: Why innovation needs bureaucracy*. Yale University Press.

Madan, R., y Ashok, M. (2023). AI adoption and diffusion in public administration: A systematic literature review and future research agenda. *Government Information Quarterly, 40*(1), Artículo 101774. https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101774

Martín Mayoral, F. (2025). Beyond e-government stages: A multi-dimensional study of digital transformation in Ecuador. *JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government, 17*(4), 69–102. https://doi.org/10.29379/jedem.v17i4.1071

Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Allen Lane.

Mecanismo de Revisión Independiente [IRM]. (2025). *Informe de resultados del IRM: Ecuador 2022–2024*. Alianza para el Gobierno Abierto. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2025/10/Ecuador_Results-Report_2022-2024.pdf

Mergel, I., Ganapati, S., y Whitford, A. B. (2021). Agile: A new way of governing. *Public Administration Review, 81*(1), 161–165. https://doi.org/10.1111/puar.13202

Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información [MINTEL]. (2025). *Política Pública para la Transformación Digital 2025–2030* (Acuerdo Ministerial n.º MINTEL-MINTEL-2025-0005). Registro Oficial, Primer Suplemento n.º 15, 8 de abril de 2025.

Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2024). *E-Government Survey 2024: Accelerating digital transformation for sustainable development, with the addendum on artificial intelligence*. Naciones Unidas. https://desapublications.un.org/publications/un-e-government-survey-2024

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2021). *Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial*. UNESCO.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2021a). *Eight ways to institutionalise deliberative democracy* (OECD Public Governance Policy Papers, n.º 12). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/4fcf1da5-en

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2021b). *The OECD framework for digital talent and skills in the public sector* (OECD Working Papers on Public Governance, n.º 45). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/4e7c3f58-en

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2021c). *Applying evaluation criteria thoughtfully*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/543e84ed-en

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2022a). *OECD good practice principles for public service design and delivery in the digital age* (OECD Public Governance Policy Papers). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/2ade500b-en

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2022b). *Tackling policy challenges through public sector innovation: A strategic portfolio approach*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/052b06b7-en

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2024a). *Global trends in government innovation 2024: Fostering human-centred public services*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/global-trends-in-government-innovation-2024_c1bc19c3-en.html

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2024b). *OECD survey on drivers of trust in public institutions – 2024 results: Building trust in a complex policy environment*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9a20554b-en

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2025a). *Government at a glance 2025*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2025b). *Governing with artificial intelligence: The state of play and way forward in core government functions*. OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2025c). *Strategic foresight toolkit for resilient public policy: A comprehensive foresight methodology to support sustainable and future-ready public policy*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/bcdd9304-en

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] y Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2024). *2023 OCDE/BID Índice de Gobierno Digital de América Latina y el Caribe: Resultados y hallazgos clave*. OCDE y BID. https://www.oecd.org/es/publications/2023-ocde-bid-indice-de-gobierno-digital-de-america-latina-y-el-caribe_7dc415b7-es

Osborne, S. P. (2021). *Public service logic: Creating value for public service users, citizens, and society through public service delivery*. Routledge.

Osborne, S. P., Powell, M., Cui, T., y Strokosch, K. (2022). Value creation in the public service ecosystem: An integrative framework. *Public Administration Review, 82*(4), 634–645. https://doi.org/10.1111/puar.13474

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Reglamento (UE) 2024/1689 por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Reglamento de Inteligencia Artificial)*. Diario Oficial de la Unión Europea.

Pauluzzo, R., Fedele, P., Dokalskaya, I., y Garlatti, A. (2024). The role of digital technologies in public sector coproduction and co-creation: A structured literature review. *Financial Accountability & Management*. https://doi.org/10.1111/faam.12391

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2023). *Reto GAD Innova, una iniciativa para la innovación de los servicios públicos de Ecuador*. PNUD Ecuador. https://www.undp.org/es/node/432441

Schmidthuber, L., Ingrams, A., y Hilgers, D. (2021). Government openness and public trust: The mediating role of democratic capacity. *Public Administration Review, 81*(1), 91–109. https://doi.org/10.1111/puar.13298

Secretaría Nacional de Planificación [SNP]. (2024). *Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024–2025*. SNP.

Superintendencia de Protección de Datos Personales [SPDP]. (2026, 10 de marzo). *Resolución n.º SPDP-SPD-2026-0009-R: Norma general para la garantía del derecho de protección de datos personales en el uso de sistemas de inteligencia artificial*. Registro Oficial n.º 240.

Valle-Cruz, D., García-Contreras, R., y Gil-Garcia, J. R. (2024). Exploring the negative impacts of artificial intelligence in government: The dark side of intelligent algorithms and cognitive machines. *International Review of Administrative Sciences, 90*(2), 353–368. https://doi.org/10.1177/00208523231187051

Wellstead, A. M., Gofen, A., y Carter, A. (2021). Policy innovation lab scholarship: Past, present, and the future – Introduction to the special issue on policy innovation labs. *Policy Design and Practice, 4*(2), 193–211. https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1940700

World Wide Web Consortium [W3C]. (2023). *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.2*. W3C. https://www.w3.org/TR/WCAG22/

Zuiderwijk, A., Chen, Y.-C., y Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda. *Government Information Quarterly, 38*(3), Artículo 101577. https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577

EDITORIAL ANDES COGNITIO



Luis Ramiro García Revelo

Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Católica del Ecuador, Ibarra-Ecuador; Ingeniero Comercial, Mención Administración de Empresas por la Universidad Católica del Ecuador; Diplomado Superior en Tributación por la Universidad Técnica Particular de Loja Loja-Ecuador; Constancia Internacional como experto en el desarrollo de Habilidades de Liderazgo Toluca- México; Magister Comercio y Negociación Internacional por la Universidad Tecnológica Equinoccial Quito-Ecuador; Magister en Administración pública por la Universidad Politécnica Estatal del Carchi ; Docente Universitario desde hace 24 años en diferentes Universidades del Ecuador; Más de 24 años de trabajo en instituciones del sector público; Ha publicado varios artículos relacionados con la economía y la administración pública, también ha realizado ponencias a nivel nacional e internacional sobre la vinculación de la universidad con la sociedad, y en temas de administración pública; Se ha desempeñado en los siguientes cargos: Supervisor de Créditos del Banco Centro Mundo Agencia Tulcán; Jefe del Departamento de Gestión Tributaria del Servicio de Rentas Internas Agencia Tulcán, Director Provincial del Servicio de Rentas Internas del Carchi; Coordinador de la Carrera de Administración Pública de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi; Director del Departamento de Vinculación con la Sociedad de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi; Miembro del grupo de investigación GIGEP de la UPEC. Actualmente es docente titular de la carrera de Administración Pública, y miembro de la comisión de planificación de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi y vocal del Consejo Superior Universitario Politécnico.



Edgar Leopoldo Alvear Uvidia

Ingeniero Zootecnista graduado de la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, con formación de cuarto nivel como Magíster en Economía y Administración Agrícola por la misma institución, y Magíster en Ciencias Veterinarias por la Universidad Estatal de Bolívar. Cuenta con una sólida trayectoria en el ámbito agropecuario, destacando su experiencia en Agrocalidad, donde se desempeñó como Técnico de Sanidad Animal entre 2012 y 2018, luego como Director Distrital desde 2018 hasta 2022, liderando la ejecución de políticas zoosanitarias a nivel territorial. Posteriormente, ejerció como Técnico de Registros de Insumos Agropecuarios desde 2022 hasta 2025, contribuyendo con la evaluación y control técnico de insumos utilizados en la producción agrícola y pecuaria. Su perfil combina conocimientos técnicos, capacidad de gestión y enfoque en el desarrollo sostenible del sector agropecuario.



Juan Marcos Villacis Vallejo

Abogado de los Tribunales de la República del Ecuador de la Universidad Interamericana del Ecuador, Magíster en Derecho mención en Derecho Procesal Penal, Docente de la Sistema Nacional de Nivelación y Admisión de la Universidad Nacional de Chimborazo, Docente del Instituto Tecnológico Superior Riobamba, Docente del Sistema de Nivelación y Admisión de la Universidad Técnica de Ambato, Docente de la Unidad de Nivelación y Admisión de la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, Actualmente me encuentro en Libre Ejercicio; Investigador Independiente.

ISBN: 978-9907-9636-0-1