

POLÍTICAS PÚBLICAS:

HERRAMIENTAS PARA LA
TOMA DE DECISIONES COMPLEJAS

Shirley Andrea Velásquez Torres
Mireya Baute Rosales
Nereyda Emelia Moya Padilla
Darien Miranda Ruiz

POLÍTICAS PÚBLICAS:

**HERRAMIENTAS PARA LA
TOMA DE DECISIONES COMPLEJAS**

Shirley Andrea Velásquez Torres

Mireya Baute Rosales

Nereyda Emelia Moya Padilla

Darien Miranda Ruiz

Dirección editorial: PhD. Jorge Luis León-González
Representante del sello editorial: Mg. Carmen Priscilla Guerra-Maldonado
Diseño de carátula y maquetación: D.I. Yunisley Bruno-Díaz

ISBN: 978-9942-7448-5-2

© Editorial UMET, 2025. All rights reserved.

La evaluación científica y metodológica de la obra se realizó a partir del método de Revisión por Pares Abierta (Open Peer Review).

Este libro es una publicación de acceso abierto con los principios de Creative Commons Attribution 4.0 International License, que permite el uso, intercambio, adaptación, distribución y transmisión en cualquier medio o formato, siempre que dé el crédito apropiado al autor, origen y fuente del material gráfico. Si el uso del material gráfico excede el uso permitido por la normativa legal deberá tener permiso directamente del titular de los derechos de autor.



Editorial UMET

Universidad Metropolitana
Gral. Francisco Robles 411, Quito,
Ecuador, 170143

ÍNDICE

Prólogo 4

Introducción 8

01 Fundamentos conceptuales de lo social, lo público y lo privado

1.1. La comprensión de lo social desde una perspectiva relacional2

1.2. Lo público y lo privado como categorías analíticas5

02 Las políticas públicas: fundamentos, procesos y actores

2.1. La construcción de los problemas públicos10

2.2. Formulación de las políticas públicas y construcción de la agenda ...
..... 16

2.3. Implementación, gestión y evaluación de las políticas públicas23

03 Enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas

3.1. El enfoque del ciclo de las políticas públicas24

3.2. El institucionalismo en el análisis de las políticas públicas33

3.3. El Modelo de Corrientes Múltiples en el análisis de las políticas
públicas40

3.4. El enfoque del equilibrio Interrumpido en el análisis de las políticas
públicas45

3.5. Integración analítica de los enfoques teóricos48

04 Evaluación y medición de las políticas públicas: herramientas, indicadores y métricas

4.1. Métricas e indicadores para la evaluación de las políticas públicas ..
..... 58

4.2. Métricas socioterritoriales e indicadores para las políticas públicas ..
..... 62

4.3. Sistemas de seguimiento y capacidad evaluadora de las políticas
públicas70

05 Comunicación, transformación digital y gobernanza para la innovación en las políticas públicas

5.1. Comunicación y legitimidad en las políticas públicas	79
5.2. Transformación digital e innovación tecnológica en las políticas públicas	93
5.3. Desafíos democráticos de la digitalización de las políticas públicas	102
5.4. Integración analítica y desafíos para la gestión pública contemporánea	110
5.5. Bases para la implementación de un modelo institucional de análisis y evaluación de políticas públicas en las universidades ecuatorianas	118
5.6. Propuesta de un modelo institucional de análisis y evaluación de políticas públicas para la Universidad Metropolitana del Ecuador (UMET)	124
Conclusiones	133
Referencias	137
Anexos	154

COMITÉ EDITORIAL

PhD. Alejandro Rafael Socorro-Castro, Universidad Metropolitana, Ecuador

PhD. Julio Cabero-Almenara, Universidad de Sevilla, España

PhD. Rodolfo Valentín García-Bermúdez, Universidad de Málaga, España

PhD. Susana Fabiola Gómez-Zuloaga, Universidad de Viña del Mar, Chile

PhD. Rosinei Batista-Ribeiro, Universidad Federal de Itajubá, Brasil

PhD. Ivette Reyes-Hernández, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México

PhD. Seyyed Nasser Mousavi, Islamic Azad University, Irán

PhD. Juan Carlos Erazo-Álvarez, Universidad Católica de Cuenca, Ecuador

PhD. Senakpon Fabrice Fidèle Kpoholo, Universidade Federal de Juiz de Fora, Brasil

PhD. Cristóbal Torres-Palacios, Universidad Autónoma Chapingo, México

PhD. Jacqueline Murillo-Garnica, Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña, República Dominicana

PhD. Alexandre Duarte, Universidade Nova de Lisboa, Portugal

PhD. Itza Livier García-Sedano, Universidad Autónoma de Querétaro, México

PhD. Alina Rodríguez-Morales, Universidad de Guayaquil, Ecuador

PhD. Rubén García-Cruz, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México

PhD. Luis Emiro Belloso-Araujo, Florida Global University, USA

PhD. Peter Vale, University of Pretoria, Sudáfrica

PhD. Banji Rildwan Olaleye, Federal University Oye-Ekiti, Nigeria

PhD. José Gervasio Partida-Seda, Universidad Autónoma Chapingo, México

PhD. José Edson Lara, Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo, Brasil

PhD. Pere Palou-Sampol, Universitat de les Illes Balears, España

PhD. Jhonatan Betancourt-Peña, Escuela Nacional del Deporte, Colombia

PhD. Rasul Rasuli, Payame Noor University, Irán

PhD. Miriam Catalina González-Afonso, Universidad de La Laguna, España

PhD. Andrés Cabezas-Corcione, Universidad del Norte, Colombia

Lucia Lourdes De La Cruz-Urrutia,
Universidad César Vallejo, Perú

**PhD. Wanderlei Abadio-de
Oliveira,** Pontifícia Universidade
Católica de Campinas, Brasil

PhD. Adem Olovčić,
International Burch University,
Bosnia and Herzegovina

PhD. Victor Ayodeji Fehintola,
Federal College of Education
(Special) Oyo, Nigeria

PhD. Osvaldo Domínguez-Junco,
Universidad de Pinar del Río, Cuba

PhD. José María López-Gullón,
Universidad de Murcia, España

PhD. Mikhail Benet-Rodríguez,
Fundación Universitaria
Cafam, Colombia

**PhD. Christian Rolando
Masapanta-Gallegos,**
Universidad Andina, Ecuador

PhD. Samuel Sánchez-Gálvez,
Universidad de Guayaquil, Ecuador

**PhD. José Antonio García del
Castillo Rodríguez,** Universidad
Miguel Hernández, España

PhD. Raidell Avello-Martínez,
Universidade da Coruña, España

PhD. Carlos Muñoz-Muriel,
Universidad Autónoma de
Nuevo León, México

**PhD. Kamoli Aderonmu
Okunlade,** Federal College of
Education (Special) Oyo, Nigeria

PhD. Rolando Sáenz-Carriera,
Universidad de Guayaquil, Ecuador

PhD. Adriana Breda-Savegnago,
Universidad de Barcelona, España

PhD. Juan José Reyes-Pérez,
Universidad Técnica Estatal
de Quevedo, Ecuador

**PhD. Juan Pablo Mateos-
Abarca,** Universidad Complutense
de Madrid, España

**PhD. Raúl Orlando Figueroa-
Soriano,** Universidad Nacional
Autónoma de Honduras, Honduras

PhD. Usman Iqbal Janjua,
Elite College of Management
Sciences, Gujranwala, Pakistan

PhD. Marcos Campos-Nava,
Universidad Autónoma del
Estado de Hidalgo, México

PhD. Raimundo Abello Llanos,
Universidad del Norte, Colombia

PhD. Lázaro Dibut-Toledo,
Universidad del Golfo de
California, México

**PhD. Héctor Tecumshé-
Mojica-Zárate,** Universidad
Autónoma Chapingo, México

PhD. María Hernández-Hernández,
Universidad de Alicante, España

PhD. Yasbley Segovia-Cifuentes,
Universidad de La Sabana, Colombia

**PhD. Leónides Castellanos-
González,** Universidad de
Pamplona, Colombia

**PhD. Jorge Luis Rodríguez-
Díaz,** Pontificia Universidad
Católica del Ecuador, Ecuador

**PhD. José Orlando Rojas-
Reyes,** Universidad Autónoma
Chapingo, México

**PhD. Evelyn García
Vázquez,** Universidad Ana
G. Méndez, Puerto Rico

Luciano Vidal Diaz, Instituto
de Investigaciones de la Caña
de Azúcar (INICA), Cuba

**PhD. Francesc Xavier
Hernández-Cardona**, Universidad
de Barcelona, España

PhD. Anna Belykh, Universidad
Autónoma de Tlaxcala, México

PhD. Raima Rujano, Universidad
del Zulia, Venezuela

PhD. Oscar Iván Gutiérrez-Carvajal,
Universidad del Norte, Colombia

PhD. Aránzazu Román-San Miguel,
Universidad de Sevilla, España

PRÓLOGO

Las políticas públicas ocupan hoy un lugar central en los grandes debates que atraviesan a las sociedades contemporáneas. En un contexto caracterizado por profundas transformaciones económicas, tecnológicas, sociales, ambientales y geopolíticas, los Estados enfrentan desafíos cada vez más complejos para responder eficazmente a las demandas ciudadanas, garantizar derechos, fortalecer la institucionalidad democrática y construir condiciones sostenibles para el desarrollo. La incertidumbre derivada de los conflictos internacionales, las crisis económicas recurrentes, las migraciones masivas, el cambio climático, las crecientes desigualdades y la acelerada revolución tecnológica ha convertido la acción pública en uno de los principales escenarios donde se define el presente y el futuro de nuestras sociedades.

Las cuestiones relativas a las políticas públicas se encuentran hoy atrapadas entre dos realidades igualmente complejas. Por un lado, los consensos internacionales impulsan agendas orientadas a fortalecer la cooperación entre los Estados para enfrentar los grandes problemas colectivos de la humanidad. Por otro, la realidad política e institucional demuestra que numerosos gobiernos carecen de las capacidades necesarias para convertir esos acuerdos en resultados efectivos para la población. La distancia entre las aspiraciones normativas y las posibilidades reales de ejecución revela que la eficacia de las políticas públicas depende tanto de la voluntad política como de la calidad de las instituciones, de la disponibilidad de recursos, de las capacidades técnicas y de la legitimidad democrática de los procesos mediante los cuales se toman las decisiones públicas.

La propuesta sobre educación de calidad, igualdad de género, reducción de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, energía asequible y no contaminante, trabajo

decente y crecimiento económico, industria, innovación e infraestructura, reducción de las desigualdades, ciudades y comunidades sostenibles, producción y consumo responsables, acción por el clima, conservación de los ecosistemas terrestres y marinos, paz, justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr los objetivos, formulada por las Naciones Unidas mediante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, continúa representando uno de los mayores consensos internacionales alcanzados durante las últimas décadas. Sin embargo, la persistencia de conflictos armados, el deterioro ambiental, la polarización política, el debilitamiento de los sistemas democráticos, la corrupción, la expansión de la desinformación y el crecimiento de nuevas formas de exclusión social y tecnológica han dificultado considerablemente el cumplimiento de estas metas, poniendo en evidencia las limitaciones que aún enfrentan numerosos Estados para responder de manera efectiva a los desafíos contemporáneos.

La realidad actual obliga, por tanto, a replantear permanentemente la manera en que se conciben, diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas. Ya no basta con formular programas gubernamentales o promulgar normas jurídicas; resulta imprescindible comprender cómo interactúan las instituciones, los actores políticos, la ciudadanía, las organizaciones sociales, el sector privado, la comunidad científica y los organismos internacionales dentro de procesos cada vez más dinámicos y complejos. Las políticas públicas han dejado de ser entendidas como simples decisiones administrativas para convertirse en escenarios permanentes de negociación, aprendizaje, innovación y construcción colectiva.

Precisamente en este contexto adquiere especial relevancia el libro que presentan sus autores. La obra constituye una contribución rigurosa y oportuna para comprender la naturaleza contemporánea de las políticas públicas desde una perspectiva que integra fundamentos conceptuales,

enfoques teóricos, herramientas metodológicas y propuestas aplicadas de evaluación y gestión institucional. Su principal virtud consiste en ofrecer una visión articulada del fenómeno, evitando aproximaciones fragmentadas y proponiendo un recorrido analítico que permite comprender las múltiples dimensiones que intervienen en la acción pública.

Más allá de la evidente actualidad de la temática, el texto parte de una premisa fundamental: las políticas públicas constituyen uno de los principales instrumentos mediante los cuales los Estados intentan orientar su acción hacia la satisfacción de las necesidades colectivas, la reducción de las desigualdades y la garantía efectiva de los derechos ciudadanos. Comprenderlas exige reconocer que ellas forman parte de una tradición mucho más amplia del pensamiento político y social, cuya génesis puede rastrearse hasta la filosofía clásica griega.

La distinción entre lo público y lo privado, formulada originalmente mediante la diferenciación entre la *polis* y el *oikos*, constituye uno de los pilares conceptuales sobre los cuales descansa la reflexión política occidental. Desde entonces, las sociedades han debatido permanentemente cuáles asuntos corresponden al interés colectivo y cuáles pertenecen al ámbito individual, estableciendo diferentes formas de equilibrio entre la intervención estatal y la autonomía de las personas. Esta discusión, lejos de haber perdido vigencia, continúa ocupando un lugar central en los debates actuales sobre democracia, ciudadanía, gobernanza, regulación económica, derechos fundamentales y participación social.

Desde la perspectiva aristotélica, la vida pública representaba el espacio donde el ser humano alcanzaba su plenitud mediante la deliberación racional y la búsqueda del bien común. La participación política constituía una condición esencial de la ciudadanía, mientras que la esfera privada permanecía asociada a la administración doméstica y a la satisfacción de las necesidades particulares. Aunque las

sociedades contemporáneas han superado las formas de exclusión que caracterizaban aquella organización social, la tensión entre ambas dimensiones continúa estructurando buena parte de las discusiones actuales sobre el papel del Estado y los límites de su intervención.

Las políticas públicas, entendidas como el conjunto de decisiones y acciones orientadas a resolver problemas colectivos, se sitúan precisamente en ese espacio de convergencia entre lo público y lo privado. La acción estatal interviene constantemente sobre ámbitos que afectan la vida cotidiana de las personas: educación, salud, seguridad, empleo, medio ambiente, infraestructura, ciencia, tecnología, protección social y desarrollo económico, entre muchos otros. Cada una de estas intervenciones redefine permanentemente los límites entre ambas esferas y exige construir mecanismos de legitimidad capaces de armonizar intereses diversos dentro del marco democrático.

Esta complejidad constituye el punto de partida del recorrido desarrollado por los autores. El libro inicia precisamente con una reflexión sobre los fundamentos conceptuales de lo social, lo público y lo privado, reconociendo que cualquier análisis serio de las políticas públicas debe partir de una comprensión rigurosa de estas categorías. Desde una perspectiva relacional, el texto demuestra que los problemas públicos no existen de manera aislada, sino que emergen de la interacción permanente entre actores, instituciones, intereses y contextos históricos específicos.

Sobre esta base conceptual, la obra avanza hacia el estudio de las políticas públicas como procesos dinámicos mediante los cuales las sociedades construyen colectivamente sus problemas, definen prioridades, asignan recursos y diseñan respuestas institucionales. La formulación de agendas públicas, la identificación de problemas socialmente relevantes, la construcción de consensos políticos, la implementación de programas gubernamentales y la evaluación de sus resultados aparecen como momentos

estrechamente vinculados dentro de un proceso continuo de aprendizaje institucional.

Uno de los principales méritos del texto consiste en presentar estos procesos desde una perspectiva crítica, evitando interpretaciones lineales o excesivamente simplificadoras. Los autores muestran que las políticas públicas nunca responden exclusivamente a criterios técnicos, sino que se encuentran atravesadas por relaciones de poder, conflictos distributivos, capacidades institucionales diferenciadas, intereses sociales y condicionamientos económicos que determinan tanto sus posibilidades de éxito como sus limitaciones.

Esta visión conduce naturalmente al análisis de los principales enfoques teóricos que han orientado el estudio de las políticas públicas durante las últimas décadas. Lejos de presentar una simple recopilación de modelos explicativos, el libro desarrolla una lectura integradora que permite comprender las fortalezas y limitaciones de cada uno de ellos.

En primer lugar, el enfoque del ciclo de las políticas públicas proporciona una estructura analítica que facilita comprender las distintas etapas del proceso de decisión gubernamental, desde la identificación del problema hasta la evaluación de los resultados. Su valor radica en ofrecer una visión ordenada del funcionamiento de la acción pública y en destacar la importancia de cada una de sus fases como parte de un proceso continuo de retroalimentación.

Posteriormente, la incorporación del institucionalismo amplía significativamente la capacidad explicativa del análisis al demostrar que las decisiones públicas no pueden entenderse al margen de las reglas formales e informales que estructuran el funcionamiento del Estado. Las instituciones condicionan los comportamientos de los actores, delimitan los márgenes de acción gubernamental y contribuyen a explicar por qué políticas aparentemente similares producen resultados distintos en contextos diferentes.

A ello se suma el Modelo de Corrientes Múltiples, cuya principal contribución consiste en mostrar que la formulación de políticas públicas depende de la convergencia temporal entre problemas, soluciones y oportunidades políticas. Este enfoque permite comprender que las decisiones gubernamentales no responden únicamente a procesos racionales de planificación, sino también a ventanas de oportunidad que modifican las posibilidades de introducir determinados temas en la agenda pública.

Finalmente, el enfoque del Equilibrio Interrumpido aporta una explicación especialmente útil para comprender por qué largos períodos de estabilidad institucional pueden verse súbitamente alterados por procesos acelerados de cambio político. La combinación de continuidad y transformación constituye una característica inherente a la evolución de las políticas públicas, especialmente en contextos de incertidumbre como los que caracterizan el escenario internacional contemporáneo.

Más allá de las diferencias existentes entre estos enfoques, uno de los mayores aciertos de los autores consiste en integrarlos dentro de un marco analítico común. La obra demuestra que ninguno de ellos resulta suficiente por sí solo para explicar la complejidad de la acción pública, pero que su articulación ofrece una comprensión considerablemente más rica de los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

La integración de estos enfoques constituye una de las principales fortalezas metodológicas de la obra, pues permite comprender que las políticas públicas son procesos abiertos, sujetos a transformaciones permanentes y condicionados por la interacción entre instituciones, actores, capacidades organizacionales y contextos históricos específicos. De esta manera, el libro supera las explicaciones reduccionistas para proponer una lectura sistémica que reconoce la naturaleza multidimensional de la acción pública y la necesidad de abordarla desde perspectivas complementarias.

No obstante, comprender cómo se formulan las políticas públicas constituye únicamente una parte del desafío. Tan importante como diseñarlas resulta evaluar su desempeño, determinar sus resultados e identificar las condiciones institucionales que favorecen o limitan su efectividad. Precisamente por ello, los autores dedican un capítulo completo al estudio de la evaluación de las políticas públicas, abordando uno de los campos que mayor desarrollo ha experimentado durante las últimas décadas.

La evaluación ha dejado de ser concebida como un simple mecanismo de control administrativo para convertirse en un componente estratégico de la gobernanza pública. Hoy constituye una herramienta indispensable para generar evidencia, fortalecer la transparencia, mejorar la rendición de cuentas y favorecer procesos permanentes de aprendizaje institucional. En sociedades caracterizadas por recursos limitados y demandas sociales crecientes, evaluar significa aprender, corregir, innovar y construir capacidades para mejorar continuamente la calidad de la acción estatal.

En este sentido, el libro realiza una valiosa contribución al presentar de manera sistemática los principales indicadores, métricas y sistemas de seguimiento utilizados para valorar el desempeño de las políticas públicas. Los autores destacan que la evaluación no puede limitarse a medir productos o resultados inmediatos, sino que debe incorporar dimensiones relacionadas con los impactos sociales, la equidad territorial, la eficiencia institucional, la sostenibilidad de las intervenciones y la legitimidad de los procesos de decisión pública.

Especial relevancia adquiere el análisis de las métricas socioterritoriales, las cuales permiten comprender que las políticas públicas producen efectos diferenciados según las características económicas, sociales, culturales y geográficas de los territorios donde son implementadas. Esta perspectiva resulta particularmente pertinente para América Latina, región caracterizada por profundas desigualdades

territoriales que obligan a diseñar políticas sensibles a las especificidades locales y a fortalecer las capacidades de los gobiernos nacionales y subnacionales para responder a realidades diversas.

Los autores insisten acertadamente en que la capacidad evaluadora constituye una competencia institucional que debe construirse de manera permanente. Evaluar requiere información confiable, sistemas de monitoreo, equipos técnicos especializados, metodologías rigurosas y, sobre todo, una cultura organizacional orientada al aprendizaje y la mejora continua. Bajo esta perspectiva, la evaluación deja de ser un ejercicio ocasional para convertirse en un componente estructural del ciclo de las políticas públicas.

La obra adquiere una especial actualidad cuando incorpora el análisis de la comunicación pública, la transformación digital y la innovación tecnológica como factores que están modificando profundamente la manera en que los gobiernos interactúan con la ciudadanía y desarrollan sus funciones. Resulta difícil comprender las políticas públicas contemporáneas sin considerar el impacto que las tecnologías digitales ejercen sobre los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación.

Las sociedades actuales generan volúmenes de información sin precedentes. La digitalización de los servicios públicos, el gobierno electrónico, el análisis masivo de datos, la inteligencia artificial, la automatización de procesos y las plataformas digitales están redefiniendo la gestión pública y creando nuevas oportunidades para fortalecer la eficiencia administrativa, la transparencia institucional y la participación ciudadana. Sin embargo, estas mismas tecnologías también generan desafíos relacionados con la protección de datos personales, la privacidad, la seguridad digital, la regulación de los algoritmos, la desinformación y las nuevas formas de exclusión tecnológica.

Como acertadamente muestran los autores, la comunicación ha dejado de constituir un componente accesorio de

las políticas públicas para convertirse en uno de sus elementos constitutivos. La legitimidad de las decisiones gubernamentales depende cada vez más de la capacidad para informar, dialogar, construir confianza y facilitar procesos efectivos de participación ciudadana. En consecuencia, la gobernanza contemporánea exige integrar la comunicación estratégica dentro de todas las fases del ciclo de las políticas públicas.

La discusión sobre los límites entre lo público y lo privado adquiere así una renovada vigencia. La expansión de tecnologías de vigilancia, la utilización de inteligencia artificial para apoyar decisiones gubernamentales, el tratamiento automatizado de información personal y la creciente presencia de plataformas digitales obligan a redefinir permanentemente el equilibrio entre la protección del interés colectivo y el respeto a las libertades individuales. La tensión que originalmente caracterizó la relación entre la *polis* y el *oikos* reaparece hoy bajo nuevas formas, condicionada por escenarios tecnológicos que plantean desafíos inéditos para las democracias contemporáneas.

Al mismo tiempo, las políticas públicas continúan enfrentando el permanente desafío de equilibrar la libertad económica con la regulación estatal, la innovación con la equidad, la eficiencia administrativa con la participación democrática y el crecimiento económico con la sostenibilidad ambiental. Tales tensiones no constituyen anomalías del sistema político, sino expresiones inherentes a la complejidad de la acción pública, razón por la cual requieren instituciones sólidas, capacidades estatales fortalecidas y mecanismos permanentes de evaluación y aprendizaje.

Uno de los aportes más novedosos de esta obra aparece precisamente cuando traslada estos desarrollos conceptuales al ámbito de la educación superior. Los autores sostienen que las universidades poseen condiciones excepcionales para convertirse en actores estratégicos dentro de los sistemas nacionales de análisis y evaluación de políticas

públicas. No se trata únicamente de formar profesionales o producir conocimiento científico, sino de consolidar espacios institucionales capaces de generar evidencia, desarrollar metodologías de evaluación y contribuir directamente a la mejora de la gestión pública.

Las bases propuestas para la implementación de un modelo institucional de análisis y evaluación de políticas públicas en las universidades ecuatorianas representan una contribución particularmente significativa. La educación superior aparece concebida como un espacio privilegiado para articular investigación, docencia, vinculación con la sociedad y gestión institucional, fortaleciendo así la capacidad de las universidades para participar activamente en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas orientadas al desarrollo nacional.

Esta perspectiva adquiere especial importancia en Ecuador, donde los procesos de aseguramiento de la calidad, planificación estratégica y fortalecimiento institucional han consolidado un escenario favorable para incorporar la evaluación de políticas públicas como parte de las funciones sustantivas de las instituciones de educación superior. En este sentido, la propuesta desarrollada por los autores responde tanto a las necesidades del sistema universitario como a las transformaciones que actualmente experimenta la gestión pública en el país.

Como culminación del recorrido desarrollado a lo largo del libro, los autores presentan una propuesta institucional de análisis y evaluación de políticas públicas para la Universidad Metropolitana del Ecuador (UMET). Lejos de constituir un ejercicio exclusivamente académico, este modelo representa una aplicación concreta de los fundamentos conceptuales, teóricos y metodológicos previamente desarrollados. Su principal fortaleza reside en integrar la evaluación de políticas públicas dentro de los procesos de planificación, investigación, aseguramiento de la calidad, innovación institucional y toma de decisiones universitarias.

La propuesta evidencia que las universidades pueden desempeñar un papel mucho más activo en la construcción de capacidades estatales, aportando conocimiento científico, metodologías de evaluación y evidencia empírica para fortalecer la calidad de las decisiones públicas. De igual manera, demuestra que la evaluación puede convertirse en un eje transversal capaz de articular la gestión institucional con las necesidades del entorno social y con las demandas del desarrollo nacional.

El libro está motivado por un doble propósito. En primer lugar, ofrecer una síntesis rigurosa y actualizada de los principales debates contemporáneos sobre las políticas públicas desde una perspectiva interdisciplinaria que integra filosofía política, teoría institucional, análisis organizacional, evaluación, comunicación y transformación digital. En segundo lugar, proporcionar herramientas conceptuales y metodológicas que permitan fortalecer las capacidades de investigadores, gestores públicos, responsables gubernamentales y autoridades universitarias para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas más eficaces, legítimas y sostenibles.

La obra no ofrece respuestas únicas ni modelos cerrados. Por el contrario, invita al lector a comprender que las políticas públicas constituyen procesos dinámicos cuyo éxito depende de la capacidad para aprender, innovar, adaptarse y construir instituciones cada vez más sólidas, transparentes y democráticamente legitimadas. En un mundo marcado por la incertidumbre, la complejidad y el cambio permanente, esta perspectiva resulta particularmente valiosa.

Agradecida por la invitación que los autores me han hecho para prologar este libro, deseo expresar mi reconocimiento por la seriedad académica con que abordan un tema de creciente relevancia para la investigación y la gestión pública contemporánea. Estoy convencida de que esta obra constituirá un referente de consulta para investigadores, estudiantes, servidores públicos, responsables de la

formulación de políticas y autoridades universitarias interesadas en comprender los desafíos actuales de la acción pública y contribuir a su fortalecimiento.

Invito, por tanto, a los lectores a recorrer estas páginas con espíritu crítico, apertura intelectual y vocación transformadora. Encontrarán en ellas una obra cuidadosamente estructurada que combina fundamentos conceptuales, análisis teórico, herramientas metodológicas y propuestas institucionales orientadas a comprender y mejorar las políticas públicas desde una perspectiva contemporánea. En tiempos en que la calidad de las instituciones resulta decisiva para el desarrollo de nuestras sociedades, este libro constituye una valiosa contribución para quienes creen que el conocimiento científico, la evaluación rigurosa y la innovación institucional siguen siendo pilares indispensables para construir Estados más eficaces, universidades más comprometidas y democracias más sólidas al servicio del bien común.

Marianela Morales Calatayud

Logroño, España, 10 de febrero de 2026

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la acción pública se ha convertido en uno de los espacios más complejos y disputados de la vida democrática contemporánea, tensionado por transformaciones estructurales que desafían las capacidades tradicionales del Estado. La complejidad de los problemas públicos, la aceleración de los cambios sociales y tecnológicos, la fragmentación de los espacios de decisión y la creciente exigencia de legitimidad democrática han puesto en cuestión los enfoques clásicos con los que se han analizado, diseñado y evaluado las políticas públicas. En este escenario, comprender cómo los Estados gobiernan, con qué capacidades y bajo qué condiciones institucionales se vuelve una tarea central tanto para la investigación académica como para la práctica de la gestión pública.

En un contexto global marcado por transformaciones en los planos social, tecnológico y político, los Estados enfrentan crecientes dificultades para intervenir de manera efectiva, legítima y sostenible sobre problemas públicos cada vez más complejos. La multiplicación de demandas sociales, la fragmentación de los espacios de decisión, la presión por resultados inmediatos y la expansión de tecnologías digitales han tensionado los marcos tradicionales de acción y análisis de la política pública, generando la necesidad de enfoques más integrados y realistas.

El campo de estudio de las políticas públicas ha atravesado, en las últimas décadas, un proceso de transformación sustantiva que ha redefinido sus supuestos analíticos, sus marcos teóricos y sus formas de aproximación empírica. Los modelos lineales, normativos y secuenciales que dominaron los primeros desarrollos del análisis de políticas, basados en la idea de decisiones racionales adoptadas por actores plenamente informados y orientadas a la resolución técnica de problemas claramente delimitados, han demostrado ser insuficientes para comprender la complejidad real de la acción pública en contextos democráticos contemporáneos.

(Howlett et al., 2009). En su lugar, la literatura ha puesto de relieve el carácter inherentemente dinámico, contingente y conflictivo de las políticas públicas, entendidas como procesos sociales e institucionales atravesados por disputas de sentido, restricciones estructurales, asimetrías de poder, marcos cognitivos y condiciones socioterritoriales profundamente heterogéneas.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas ya no pueden ser concebidas como meros instrumentos técnicos orientados a la eficiencia, ni como productos acabados de decisiones discretas adoptadas en arenas gubernamentales cerradas (Cairney, 2023). Por el contrario, se configuran como procesos abiertos, no lineales y políticamente disputados, en los que interactúan actores con intereses, capacidades y recursos desiguales, en contextos institucionales marcados por legados históricos, rutinas organizacionales y dinámicas de cambio incremental o abrupto. Esta comprensión ampliada de la acción pública exige, a su vez, repensar los modos en que se analizan, gestionan y evalúan las políticas públicas.

Lejos de proponer recetas universales o modelos normativos de “buena gestión”, la obra adopta una perspectiva analítica orientada a comprender cómo operan efectivamente las políticas públicas en contextos reales, atravesados por restricciones institucionales, conflictos distributivos y asimetrías de poder. El énfasis está puesto en el análisis de procesos, capacidades y dinámicas de interacción, más que en la prescripción de soluciones técnicas descontextualizadas.

Esta propuesta se inscribe en esa tradición analítica crítica. Su propósito es contribuir a una comprensión más densa y realista de cómo se diseñan, implementan, comunican, evalúan y transforman las políticas públicas en contextos contemporáneos caracterizados por alta complejidad social, aceleración tecnológica y creciente demanda de legitimidad democrática. En particular, la literatura reciente

ha destacado cómo la digitalización del Estado y el uso intensivo de datos están reconfigurando las capacidades gubernamentales, tanto en términos de oportunidad como de riesgo institucional (Valle-Cruz et al., 2020).

El hilo conductor de la obra parte de una premisa central: las políticas públicas no pueden ser evaluadas adecuadamente si se las concibe como instrumentos aislados, abstraídos de los contextos institucionales, territoriales, tecnológicos y comunicacionales en los que se despliegan. La evaluación de la gestión pública no puede reducirse a la medición de outputs o resultados finales, ni a ejercicios comparativos descontextualizados. Por el contrario, requiere marcos analíticos capaces de capturar la interacción entre capacidades estatales, arreglos institucionales, dinámicas de poder, condiciones socioterritoriales específicas y procesos de construcción o erosión de legitimidad social. Desde esta perspectiva, la obra se propone no solo dialogar con la literatura existente, sino ofrecer criterios analíticos para evaluar la acción pública en contextos caracterizados por alta complejidad institucional y territorial.

En este sentido, el enfoque del ciclo de las políticas públicas aporta una estructura analítica valiosa para ordenar el estudio de las distintas fases de la acción pública, definición de problemas, formulación, decisión, implementación y evaluación, siempre que se lo utilice como una heurística analítica y no como una representación literal del proceso político. Su utilidad reside en permitir identificar desajustes recurrentes entre diseño e implementación, fallas de coordinación interorganizacional y puntos críticos en la gestión, aspectos centrales para cualquier análisis serio de capacidades estatales (Howlett et al., 2009).

El institucionalismo, por su parte, introduce una comprensión más profunda de la estabilidad y la resistencia al cambio en las políticas públicas. Las normas formales, las reglas informales, las rutinas administrativas y los legados históricos no solo restringen las opciones disponibles para los decisores,

sino que moldean activamente las capacidades reales del Estado para actuar (Pierson, 2004). Desde esta óptica, evaluar políticas públicas implica necesariamente evaluar capacidades institucionales, entendidas no solo como recursos formales o presupuestarios, sino como arreglos organizacionales, competencias profesionales, culturas administrativas y patrones de interacción sedimentados en el tiempo.

El modelo de corrientes múltiples y el enfoque del equilibrio interrumpido complementan esta mirada al ofrecer explicaciones no lineales del cambio en políticas públicas. Ambos enfoques subrayan que las transformaciones significativas suelen producirse a partir de ventanas de oportunidad, crisis o eventos focalizadores, más que como resultado de ajustes incrementales planificados (Baumgartner y Jones, 2009; Kingdon, 2010). Esta perspectiva resulta clave para repensar la evaluación de la gestión pública: no toda variación en los resultados de una política responde a fallas de gestión, ni todo cambio abrupto es necesariamente producto de una mejora deliberada. La evaluación debe, por tanto, incorporar la dimensión temporal, la incertidumbre y el rol del contexto político en la producción de resultados.

En las democracias contemporáneas, la comunicación pública y la digitalización del Estado se han consolidado como componentes centrales de la gobernanza democrática, no meramente como instrumentos de difusión secundaria, sino como funciones constitutivas que afectan la transparencia, legitimidad y participación ciudadana. La literatura especializada sostiene que las innovaciones tecnológicas han transformado el papel del gobierno en la esfera pública, lo que facilita una comunicación más directa, bidireccional y contextualizada entre las autoridades estatales y los ciudadanos, lo cual puede fortalecer la rendición de cuentas, la confianza pública y la eficacia de las políticas públicas si se gestionan de manera estratégica (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2021). En

este contexto, la comunicación gubernamental ya no se concibe únicamente como un accesorio técnico al final de un proceso político, sino como una función estratégica integrada que influye directamente sobre la implementación de políticas, la deliberación pública y el cumplimiento ciudadano, especialmente en ecosistemas informativos digitales complejos donde la interacción con la ciudadanía es permanente y multifacética (Reveillac y DePaula, 2025).

El desarrollo del gobierno digital, junto con el uso creciente de grandes volúmenes de datos y la incorporación de sistemas de inteligencia artificial en los procesos gubernamentales, está transformando de manera sustantiva las capacidades estatales de análisis, monitoreo y toma de decisiones. La literatura especializada señala que estas tecnologías pueden mejorar la eficiencia administrativa, la capacidad predictiva y la formulación de políticas basadas en evidencia, fortaleciendo así las capacidades técnicas del Estado. Sin embargo, estos avances también introducen riesgos relevantes, entre ellos la opacidad de los procesos decisionales automatizados, la reproducción de desigualdades preexistentes a través de sesgos algorítmicos y la concentración de poder informacional en actores públicos o privados con capacidades tecnológicas diferenciadas. Desde una perspectiva evaluativa, estos desafíos implican que los enfoques tradicionales resultan insuficientes si no incorporan criterios vinculados a la transparencia, la explicabilidad de los sistemas, la equidad y la rendición de cuentas democrática en el uso de tecnologías avanzadas (Valle-Cruz et al., 2020).

A partir de ello, se propone un conjunto de principios analíticos orientados a la construcción de métricas para la evaluación de la gestión de las políticas públicas. Las políticas deben evaluarse en función de las condiciones sociales, económicas, culturales y territoriales en las que se implementan, reconociendo que métricas homogéneas aplicadas a contextos heterogéneos tienden a producir

diagnósticos distorsionados. La evaluación debe centrarse en las capacidades institucionales que hacen posible la acción pública, la coordinación interorganizacional, las capacidades técnicas, el aprendizaje institucional y la articulación con actores sociales, más que en resultados aislados.

Por ello, resulta imprescindible incorporar la dimensión temporal, distinguiendo entre impactos de corto plazo, dinámicas de mediano plazo y transformaciones estructurales de largo alcance. Asimismo, la legitimidad democrática debe ser considerada una dimensión evaluable de la gestión, especialmente en políticas con altos costos distributivos. Finalmente, en contextos de digitalización, la evaluación debe adoptar una mirada reflexiva sobre las implicancias políticas, éticas e institucionales del uso de tecnologías avanzadas.

Estos principios permiten construir métricas de capacidades, orientadas a capturar cómo los Estados desarrollan, o no, capacidades científicas y tecnológicas para intervenir sobre problemas públicos complejos. Sin embargo, un aspecto central de la propuesta radica en la forma en que estas métricas son utilizadas. Lejos de concebir la evaluación como un ejercicio de control tecnocrático o de clasificación comparativa, se la entiende como una herramienta analítica para el aprendizaje institucional, la deliberación pública y la toma de decisiones informada. Las métricas no “hablan por sí mismas”, requieren interpretación, contextualización y debate político.

Desde esta perspectiva, la evaluación cumple al menos tres funciones analíticas fundamentales. En primer lugar, permite identificar desajustes entre diseño, capacidades e implementación, evitando atribuir automáticamente los fracasos a déficits técnicos. En segundo lugar, facilita la detección de brechas territoriales y organizacionales, fundamentales para orientar procesos de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades. En tercer lugar,

contribuye a visibilizar tensiones entre eficiencia, equidad y legitimidad, por lo que ofrece insumos para decisiones políticas más reflexivas.

Si bien los debates abordados dialogan con desarrollos teóricos y empíricos de alcance internacional, el análisis se encuentra particularmente atento a los desafíos que enfrentan los Estados latinoamericanos, caracterizados por capacidades institucionales desiguales, fuertes heterogeneidades territoriales y tensiones persistentes entre eficiencia, equidad y legitimidad democrática. En este sentido, se aportan herramientas conceptuales útiles tanto para la investigación comparada como para el análisis situado de políticas públicas en contextos de desarrollo desigual.

A partir de estos fundamentos, la obra amplía su alcance hacia el ámbito de la educación superior, reconociendo que las universidades constituyen espacios estratégicos para fortalecer las capacidades institucionales de análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. En este sentido, se presentan las bases para la implementación de un modelo institucional de análisis y evaluación de políticas públicas en las universidades ecuatorianas, orientado a integrar la evaluación con los procesos de planificación estratégica, investigación, aseguramiento de la calidad y vinculación con la sociedad. Esta perspectiva fortalece el papel de las instituciones de educación superior como generadoras de evidencia, promotoras del aprendizaje organizacional y actores relevantes en el fortalecimiento de la gobernanza pública (Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación, 2022; Landázuri-Espinoza, 2024; Ortega Vega y Guerrero Salazar, 2021).

Como concreción de este planteamiento, la obra culmina con la propuesta de un modelo institucional de análisis y evaluación de políticas públicas para la Universidad Metropolitana del Ecuador (UMET). Dicho modelo constituye una aplicación práctica del marco analítico desarrollado a

lo largo del libro e integra los aportes derivados del análisis institucional, la evaluación, la comunicación pública, la transformación digital y el fortalecimiento de capacidades organizacionales. Su propósito es consolidar una cultura institucional basada en la evidencia, favorecer procesos de mejora continua y contribuir a una gestión universitaria más transparente, innovadora y orientada a la toma de decisiones estratégicas, ofreciendo además un referente metodológico susceptible de ser adaptado por otras instituciones de educación superior del país (Landázuri-Espinoza, 2024; Peña Vélez y Suárez Amaya, 2022; Toscanini Segale et al., 2016).

En consecuencia, la obra propone una mirada integrada sobre las políticas públicas que articula teoría, análisis institucional, comunicación, digitalización y evaluación. Su aporte no reside en la formulación de un nuevo modelo cerrado, sino en la construcción de un marco analítico flexible, capaz de dialogar con distintos contextos, particularmente los latinoamericanos, y de orientar investigaciones, prácticas de evaluación y procesos de fortalecimiento institucional más sensibles a la complejidad real de la acción pública contemporánea. Desde esta perspectiva, la propuesta se orienta a ofrecer un marco analítico robusto y flexible para comprender, evaluar y debatir la acción pública contemporánea, reconociendo la complejidad, la historicidad y la dimensión política que la atraviesan.



01

Fundamentos

conceptuales de lo social, lo
público y lo privado

1.1. La comprensión de lo social desde una perspectiva relacional

El presente capítulo tiene como objetivo establecer un marco conceptual que permita comprender las relaciones y tensiones entre lo social, lo público y lo privado como dimensiones analíticamente diferenciables, pero empíricamente interrelacionadas. Esta trilogía conceptual resulta fundamental para el análisis de las políticas públicas, en tanto los problemas públicos emergen de configuraciones sociales específicas, se inscriben en esferas de interés colectivo y redefinen permanentemente los límites entre lo estatal y lo no estatal. A partir de un diálogo con la teoría social y política contemporánea, el capítulo propone una lectura no dicotómica de estas categorías, orientada a clarificar su utilidad analítica en el estudio de la acción pública.

Volver a una obra tan significativa como *Reensamblar lo social* de Bruno Latour nos permite reflexionar sobre las diversas controversias que encierra la pretensión de los científicos sociales por obtener una definición en la que se logre abstraer toda la significación de ese entramado denominado social. El autor desde la introducción nos anuncia una necesaria delimitación de enfoques opuestos para dicha comprensión con independencia que:

No obstante, el parecido entre los dos abordajes parece mucho mayor si se tiene en cuenta la etimología de la palabra “social”. Si bien la mayoría de los científicos sociales preferiría llamar “social” a una cosa homogénea, es perfectamente aceptable designar con el termino una sucesión de asociaciones entre elementos heterogéneos (Latour, 2008).

Se considera con el autor que “Desde el punto de vista alternativo, “social” no es un pegamento que pueda arreglar todo, incluyendo lo que otros tipos de pegamento no pueden arreglar; es lo que está pegado por muchos otros tipos de conectores (Latour, 2008). De ahí la importancia de definir este primer elemento para poder delimitar su lugar en la

interpretación de las políticas públicas, porque de lo social y el conjunto de factores que lo integran, se deriva también los nexos con lo público y lo privado.

Mientras que con el primer enfoque cada actividad -derecho, ciencia, tecnología, religión, organización política, administración, etc.- podía ser relacionada con los mismos agregados sociales que se encuentran detrás de todas ellas, y ser explicada además por esos agregados, en la segunda versión de la sociología nada hay detrás de esas actividades, aunque pudieran estar vinculadas de un modo que puede o no producir una sociedad. Tal es el punto fundamental de alejamiento entre las dos versiones (Latour, 2008).

La idea central que mueve al autor en contraposición a la sociología tradicional es una definición de lo social, no como un dominio especial, un reino específico o un tipo de cosa particular, sino como una dinámica “muy peculiar de reasociación y reensamblado”. Sobre este criterio realiza la afirmación de la necesidad de una sociología crítica que aporte una mirada más integral de lo que define. En su teoría del Actor Red queda sintetizada la comprensión de lo social en actores humanos y no humanos, Lo social es un proceso de conexión, no una cosa. En este sentido coincidimos en que:

La dispersión, la destrucción y la deconstrucción no son las metas para lograr sino lo que hay que superar. Es mucho más importante verificar cuales son las nuevas instituciones, procedimientos y conceptos capaces de reunir y de volver a relacionar lo social (Latour, 2008).

Esta concepción relacional de lo social tiene implicaciones directas para el análisis de las políticas públicas, en la medida en que cuestiona las visiones que conciben los problemas públicos como realidades objetivas, previamente dadas y separables de los entramados sociales que los producen. Entender lo

social como un proceso de asociaciones heterogéneas permite abordar las políticas públicas no como respuestas técnicas a problemas definidos ex ante, sino como construcciones dinámicas en las que intervienen actores humanos y no humanos, saberes expertos, dispositivos institucionales y contextos territoriales específicos.

Para el autor, mientras que la Sociología tradicional, ha dividido las relaciones en cultura y naturaleza es decir la sociedad es el entramado en que los seres humanos construyen su cultura y la naturaleza está conformada por los no humanos, en su teoría del actor red (TAR) junto a otros constructivistas su conceptualización reconoce a asociaciones ensambladas por humanos y no humanos objetos, animales, conceptos.

En esta dirección se pueden reconocer cinco momentos fundamentales, en la denominada por Latour sociología crítica frente a la tradicional, a saber: el objeto de estudio, los componentes del mundo, la explicación metodológica y los agentes del cambio. En estos últimos elementos, es significativo apuntar que “Sigue a los actores en sus prácticas, describe asociaciones concretas sin “saltar” a explicaciones globales. El poder es un resultado de las asociaciones, no su causa”. Así como considera que cualquier elemento (humano o no) que modifique una situación es un “actante”.

Se concuerda con Roth (2004) que en el tratamiento de las políticas públicas emerge la noción de red (network) en respuesta a la insatisfacción creciente en relación con los enfoques tradicionales centrados en el examen de los elementos formales de las estructuras y arreglos políticos. También se asume que “El concurrente llamado a denominar todo lo social, en especial como política pública, ha desvirtuado la capacidad integradora, interdisciplinaria y polifacética de esta”. Por ello concluyen los autores que:

Las redes de actores establecen un puente entre las jerarquías de administrativas y la lógica del mercado. El Estado ya no sabe todo y no es capaz de saberlo todo, y menos aún de imponerse en la sociedad mediante un proceso de implementación vertical de tipo comando – control. Se produce un proceso de reconocimiento de necesidad mutua de los actores (Roth, 2004).

1.2. Lo público y lo privado como categorías analíticas

En su separación con lo público, la comprensión de lo privado ha tenido disímiles connotaciones. En el artículo *Lo privado y lo público. Construcción histórica de una dicotomía* se reconocen varias perspectivas en la definición de lo privado. Este trabajo alude a las propuestas por Ariès & Duby (1989), donde en una primera perspectiva lo entiende como una zona de inmunidad ofrecida al repliegue, al retiro. Es un lugar familiar, doméstico, secreto también. En lo privado se encuentra encerrado lo que poseemos de más precioso, lo que sólo le pertenece a uno mismo, lo que no concierne a los demás, lo que no cabe divulgar, ni mostrar, porque es algo demasiado diferente de las apariencias cuya salvaguardia pública exige el honor.

La segunda perspectiva retomaba más las concepciones de Philippe Aries, que ubicó lo privado en “varios espacios sociales: las sociabilidades restringidas, el hogar familiar, los espacios de la intimidad o de la soledad”. Estas dos nociones fueron reconocidas y socializadas por lo que los autores denominaron la “democratización” del acceso a una posibilidad de vida privada que caracterizó el siglo XX, y por otro parte, “tanto la creciente intromisión del Estado en las existencias individuales y familiares como la emergencia de una sociedad de las muchedumbres, del consumo y del espectáculo, han producido la nostalgia de una existencia privada que habríamos perdido” (Aries y Dubby, 1987).

Estas nociones acerca de lo privado fueron asimiladas en el contexto latinoamericano por la publicación de los textos en tres países de la región, a saber, Uruguay, Brasil y Argentina, cada país en correspondencia con sus características reconoció una arista esencial de la relación público/privado. Por otra parte, el autor traslada la idea de la transformación que se produce en la dicotomía de lo público y lo privado a través de autores significativos, como Habermas y Bourdieu, los que en continuidad y ruptura con el pensamiento de Kant despliegan nociones teóricas esenciales. Un elemento más llama la atención en el artículo, que se mantiene como una lógica del desarrollo tecnocientífico:

El fulgurante progreso de las técnicas, al tiempo que arruina los últimos reductos de la vida privada, está desarrollando unas formas de control estatal que, si no nos prevenimos frente a ellas, reducirán muy pronto al individuo a no ser más que un número sumido en un inmenso y terrorífico banco de datos (Aries y Dubby, 1987).

La definición que más se ajusta a una comprensión de lo público se expresa entonces en una sencilla lógica, es todo lo que es de interés de un grupo o de la comunidad en su conjunto. De ahí que estas necesidades de determinados grupos o la sociedad en su conjunto se torne parte de la agenda que debe dar solución al problema.

Esta conceptualización de lo público como esfera de interés colectivo constituye el punto de anclaje fundamental para el análisis de las políticas públicas. En efecto, solo aquellos problemas que logran ser socialmente construidos como asuntos de interés público pueden ingresar en las agendas gubernamentales y dar lugar a cursos de acción institucionalizados. La frontera entre lo público y lo privado no es, por tanto, fija ni natural, sino el resultado de procesos históricos,

disputas políticas y transformaciones sociotécnicas que condicionan qué demandas son reconocidas como legítimas de intervención estatal.

La comprensión relacional de lo social, junto con una lectura histórica y dinámica de lo público y lo privado, permite construir un marco conceptual indispensable para el análisis de las políticas públicas contemporáneas. Esta trilogía no solo clarifica el origen y la naturaleza de los problemas públicos, sino que también ilumina las tensiones que atraviesan los procesos de formulación, implementación y evaluación de la acción pública. Sobre esta base conceptual se apoya el análisis desarrollado en los capítulos siguientes, orientado a examinar las políticas públicas como procesos complejos, socialmente contruidos y políticamente disputados.

El recorrido desarrollado a lo largo de este capítulo ha permitido establecer una base conceptual indispensable para el análisis posterior de las políticas públicas, al problematizar las fronteras, históricas, normativas y prácticas, entre lo social, lo público y lo privado. Lejos de concebir estas dimensiones como esferas claramente delimitadas y estables, el capítulo ha mostrado que su definición y articulación constituyen un campo de tensiones permanente, atravesado por disputas políticas, transformaciones institucionales y reconfiguraciones sociales de largo alcance.

En este sentido, la trilogía conceptual abordada no opera únicamente como un marco clasificatorio, sino como una herramienta analítica que permite comprender cómo los problemas públicos emergen, se redefinen y adquieren relevancia política en contextos concretos. La interdependencia entre lo social, lo público y lo privado resulta central para explicar tanto la expansión como la retracción de la acción estatal, así como los cambios en las responsabilidades,

expectativas y formas de intervención de los distintos actores involucrados.

Asimismo, pone de relieve que las políticas públicas se inscriben necesariamente en esta trama relacional, lo que impide analizarlas como respuestas técnicas neutrales o como decisiones aisladas del entramado social e institucional en el que se producen. Reconocer esta complejidad es una condición fundamental para evitar lecturas simplificadoras que separen artificialmente la acción del Estado de los procesos sociales y económicos que la condicionan y, al mismo tiempo, son transformados por ella.

Desde esta perspectiva, el análisis de la acción pública exige abandonar enfoques dicotómicos y avanzar hacia miradas integradas que permitan captar los desplazamientos, superposiciones y redefiniciones entre lo público y lo privado, así como el papel activo de lo social en la configuración de agendas, demandas y capacidades estatales. Esta aproximación resulta particularmente relevante en contextos contemporáneos caracterizados por altos niveles de heterogeneidad social, cambios tecnológicos acelerados y crecientes demandas de legitimidad democrática.



02

Las políticas públicas: fundamentos, procesos y actores

2.1. La construcción de los problemas públicos

Este capítulo propone revisar las principales definiciones de políticas públicas presentes en la literatura especializada, poniendo énfasis en su evolución conceptual y en el vínculo estructural que mantienen con la noción de lo público. A partir de aportes clásicos y contemporáneos, se analizan los elementos constitutivos de las políticas públicas, su carácter procesual y su anclaje democrático, con el objetivo de sentar bases conceptuales para los capítulos posteriores.

Las conceptualizaciones en torno a las políticas públicas se transforman en la misma medida que son objeto de indagación desde diferentes áreas de saber. Pero en su centro se revela el nexo esencial con lo que se define como público. La literatura consultada nos permite reflejar como ha transitado desde una mirada tradicional, centrada en la labor del estado hacia una visión más integral y amplia.

Una política pública es el conjunto de estrategias y acciones tomadas por el gobierno para dirigirse a un asunto público. El gobierno, ya sea nacional, provincial o local, desarrolla esta política pública en términos de leyes, regulaciones, decisiones y acciones. Las políticas públicas pueden ser definidas como los cursos de acción en las cuales los decisores gubernamentales trabajan en los temas definidos como “públicos” o “de interés general (Finquelievich, 2010).

Los puntos de partida de esta autora si bien se enmarcan en lo tradicional, pues solo concibe las políticas del lado de la acción del estamento político cualquiera que este sea, esclarece de manera sencilla y profunda la comprensión de lo público, ya que todo aquello que es de interés general, marca el carácter público de las acciones y por ende afirma que las políticas públicas

son conjuntos de metas, iniciativas, decisiones y acciones llevadas a cabo por un gobierno para resolver un problema o necesidad que los ciudadanos, o el mismo gobierno, consideran una prioridad en un momento dado (Finquelievich, 2010).

Sobre esta misma lógica se expresó Tamayo Sáez (2015) al afirmar que “las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (p.281). Y más adelante expone que las políticas públicas son consideradas unas variables independientes de la vida social. Expresión de una separación incorrecta, entre las políticas públicas y el contexto que las genera.

Estas definiciones, representativas de un enfoque clásico de las políticas públicas, comparten una concepción centrada en la acción gubernamental como respuesta a problemas socialmente reconocidos. No obstante, este punto de partida resulta insuficiente si no se consideran las dinámicas sociales, políticas e institucionales que intervienen en la construcción de dichos problemas y en la definición de las respuestas públicas.

Lo común a estos enfoques es que una política no constituye un problema en sí, sino la respuesta a un problema o parte de un problema más general. La superación de estas interpretaciones se encuentra en el sentido democrático que implica la concepción de políticas públicas, que rompe la dicotomía entre lo público y lo privado, en estas lo significativo es, como afirma Lahera (2002), una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y,

frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.

Para Montecinos (2007) el concepto de problema público se empieza a definir cuando en el enfoque de las políticas públicas se recurre al concepto de formación de la agenda pública” para ubicar política y analíticamente el surgimiento de los problemas públicos. Señala así que “no todos los problemas se pueden convertir en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan una definición precisa que se traduzca o que pueda culminar en decisiones públicas acertadas.

Varios autores revisados para este capítulo (Becker, 1971; Olavarria, 2007; Noel-Roth, 2004) coinciden en los dos elementos que determinan el carácter público a partir de la definición de la problemática social y su representación sociopolítica. Coinciden en el plano analítico dos elementos: “construcción del problema como problema social y su inscripción en la Agenda” (Montecinos, 2007).

Definirse como problema público y ser parte de la agenda pública implica además que se produzcan cambios en la vida de los individuos, lo que genera una lógica tensión por la manera que son afectados los diferentes grupos sociales, los que alcanzan la capacidad de liderar el problema en los escenarios públicos, para lograr la institucionalización del mismo.

Uno de los elementos importantes en las políticas públicas es precisamente el reconocimiento de que estas solo cumplen su rol, si se proponen de abajo arriba, por la fuerza que los públicos imprimen a la gestión de las mismas. Por ello si se ha definido lo público y las políticas que sobre este concepto se alzan, la definición de problemas es la primera fase del ciclo de las políticas públicas, de forma general

se da mayor significado a la solución que al problema planteado.

Estos elementos coinciden con lo que se plantea como nuevo concepto de participación sociopolítica, que implica una creciente interés ciudadano en participar más en la toma de decisiones en políticas públicas; interés paralelo a la desconfianza en la metodología opaca tradicionalmente utilizada en la evaluación y gestión del cambio tecnológico... el ciudadano es cada vez más consciente de que su soberanía no se agota en la elección periódica de representantes políticos que rinden cuentas cada determinado tiempo (López et al., 1998).

La primera tarea por lo tanto en esta fase es, identificar a los públicos o actores con algún tipo de interés en el problema y reconstruir sus definiciones, la forma en que visualizan el problema.

La definición del problema es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, el reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar, una inadecuada definición del problema está en la base del fracaso de muchas políticas públicas (Vargas, 2007).

Aunque la perspectiva de análisis de este autor sigue el camino de que la política pública es un asunto de gobierno, lo que ha sido legítimamente superado por la práctica y encuentra respuestas evidentes de que los actores sociales que toman interés en un problema pueden materializar adecuadamente una política, se coincide con su criterio de la necesidad de anticipar el problema hay que anticiparlo para poder controlar sus efectos.

Una política reactiva, la que surge cuando un problema entra en crisis- no corresponde a la detección intencional del problema, más bien por el contrario, el

problema se manifiesta ante los ojos del decisor y este no puede pararse a definirlo, a evaluar vías alternativas de solución a anticipar impactos y a calcular costos. Simplemente actúa con mayor celeridad posible para intentar paliarlo (Vargas, 2007).

En la comprensión de los problemas públicos desde la acción o gestión de gobierno las vías de solución son herramientas políticas, desde la mirada más integral esas vías se proyectan con alcances más sólidos en correspondencia con mecanismos y acciones que articulan a los actores sociales. Las herramientas políticas se concretan “en consultas, reuniones, intercambios de información, mesas de diálogo- y posteriormente con técnicas instrumentales – fijación de las fronteras del problema, cuantificación de afectados, comprensión de sus posibles ramificaciones y evaluación de la gravedad e intensidad del problema”. Vargas, citando a Tamayo (2015) la complejidad de los problemas públicos obliga, cada vez en mayor medida, a la participación de los diferentes actores públicos y privados en este proceso, para poder intercambiar recursos y especialmente información.

Ahora bien, en la problematización del asunto y su sentido crítico la política pública está relacionada no con uno, sino con varios problemas. Esto justifica una discusión epistemológica sobre el análisis de políticas públicas.

De lo que se trata es precisamente bajar de un nivel macro - teórico, en el cual las políticas públicas son parte de un acervo de problemas que no se acaba de entender por falta de métodos sistemáticos, a un nivel intermedio de teorización y ver el detalle del proceso o del objeto política pública (Vargas, 2007).

Se pueden señalar tres características compartidas de estos campos de actuación de las políticas públicas:

1. la contextualidad, es decir, cada contexto imprime una dinámica a las políticas y las reglas que los definen;
2. la orientación hacia problemas, que implica el abordaje de las actividades relacionadas con los problemas públicos, las actividades relacionadas con el establecimiento de metas, tendencias, proyectos, proyecciones y alternativas; y, por último,
3. la diversidad en el uso y aplicación de métodos, que busca recoger y sistematizar información útil para la toma de decisiones (Valencia, 2020).

Una mirada más contemporánea en la definición del ciclo de la política pública reconoce la definición del problema y la agenda setting como dos de sus ejes centrales. Los problemas sociales deben estar sustentados de forma técnica y racional, al ser construcciones sociales se caracterizan por “el posicionamiento de los problemas en sistemas de problemas sociales”; estos problemas se caracterizan por la subjetividad al responder al sistema de intereses de los actores o actantes implicados; los problemas son artificiales; los problemas son dinámicos y cambian con el tiempo; y, por último, son el resultado de un balance entre lo técnico y lo político.

En torno a la agenda setting, la autora establece una secuencia para la maduración de los problemas. En primer lugar, es necesario que un problema, sea reconocido como tal y que se plantee la necesidad de intervención del Estado; Segundo lugar, que se incluya en la agenda política para que se considere seriamente para realizar acciones públicas, entendiendo la agenda como... la lista de temas y problemas sobre los que las autoridades gubernamentales y las personas por fuera del gobierno cercanas a estas (Valencia, 2020).

2.2. Formulación de las políticas públicas y construcción de la agenda

Esta dinámica del ciclo está constituida por otros elementos cíclicos a su vez, en la medida que los problemas se transforman en programas y proyectos gubernamentales o no a partir de la definición de objetivos y de las distintas alternativas de acción. Se conforman sobre la base de la unidad de lo teórico y lo práctico. De forma general se reconoce la formulación de la política tras un proceso de negociación y la toma de acuerdo como su resultado, esta visión es más general, otros autores referidos por la autora asumen otros modelos, como el incrementalismo, el bote de basura, y el Public Choice, entre otros.

La formulación contiene no solo el rastreo de la tipología de política pública, sino el grado de convergencia que logra tener frente a los sistemas creados en el territorio, explica la naturaleza simbiótica de los sistemas y la propia política pública, que por contadas razones implica que esta debe provenir de un juicio sistémico de lo que sucede para poder generarlas (Gutiérrez et al., 2017).

El conjunto de temas que están en la base de la formulación de las políticas públicas encuentra su definición en las denominadas agendas políticas, comunitarias o sociales, que responden a los intereses prioritarios que se transforman en políticas activas. Son el resultado de decisiones estratégicas, negociaciones internas y presión externa. Tiene recursos asignados y capacidad de acción. En la formulación y toma de decisiones se identifican al menos tres grandes tipos de agenda que interactúan constantemente:

- Agenda social: incluye las preocupaciones, demandas y expectativas que emergen desde la ciudadanía. Puede expresarse mediante

protestas, medios de comunicación, redes sociales o informes de organizaciones civiles. No siempre es escuchada, pero puede presionar con fuerza para ingresar en la agenda oficial.

- Agenda sectorial: es impulsada por grupos específicos (empresarios, sindicatos, cámaras, universidades, ONGs) que promueven temas concretos vinculados a sus intereses. Suele tener un alto nivel técnico y busca incidir con evidencia en las decisiones del Estado (ADEN International Business School, 2025).

Coinciden también con esta clasificación en lo esencial Gutiérrez et al. (2017), cuando afirman que la agenda sistémica es el conjunto de problemas que aún no han sido seleccionados por parte del sistema político, es decir, todos los problemas de una sociedad. La agenda institucional es cuando ya el sistema político ha hecho una primera selección, pero aún no ha sido transmitida al gobierno. La agenda gubernamental es la agenda que elabora el gobierno con los insumos del sistema político y para el que asigna los recursos orientados a su tratamiento en la lógica de políticas públicas.

2.3. Implementación, gestión y evaluación de las políticas públicas

ADEN International Business School, con independencia de sus medios y fines reconoce el verdadero desafío que se produce cuando debe transitarse de la agenda a la materialización o implementación de la política pública. Se reconocen además dos grandes enfoques analíticos que ayudan a comprender cómo se lleva adelante este proceso:

- Enfoque top-down (de arriba hacia abajo): parte de la formulación central por parte de las autoridades políticas y baja hacia los niveles administrativos

y operativos. Requiere una estructura jerárquica clara y un diseño preciso. Funciona mejor cuando el contexto es estable, los objetivos son bien definidos y los actores están alineados.

- Enfoque bottom-up (de abajo hacia arriba): se enfoca en los actores de nivel local (técnicos, gestores, beneficiarios) que muchas veces reinterpretan, adaptan o transforman la política en la práctica. Reconoce que la realidad es dinámica, los contextos variados y los recursos limitados. Este enfoque valora la flexibilidad, la innovación desde el territorio y el aprendizaje institucional (ADEN International Business School, 2025).

En la práctica, la mayoría de las políticas públicas combinan ambos enfoques, y su eficacia depende en gran parte de la calidad de la coordinación, el grado de participación ciudadana y la capacidad de monitoreo y ajuste. Implementar no es solo ejecutar: es articular, negociar, corregir y sostener en el tiempo.

Detrás de cada política pública no solo hay una decisión política, sino también una maquinaria de gestión que define cómo se llevará a cabo, con qué recursos, bajo qué responsabilidades y con qué formas de control. La gestión pública es, en esencia, la parte ejecutiva del proceso político: transforma ideas en acciones concretas, articulando personas, instituciones y presupuestos en función de objetivos definidos.

En esencia las fases de las Políticas Públicas que se han referido hasta aquí se pueden sintetizar en las fases siguientes, tal y como se relaciona en la tabla 2.1.

Tabla 2.1. Fases de las políticas públicas.

Etapa o fase	Definición
Identificación del problema:	Es la primera fase del ciclo de la política pública, en la cual se analiza por parte de los actores sociales y políticos una situación que se percibe como problema o con posibilidad de potencializar, y que necesita de una demanda de acción pública y su inserción en la agenda de gobierno.
Identificación de soluciones	Segunda fase, una vez lograda la identificación del problema y su inscripción en la agenda pública, se busca y propone dar solución al mismo.
Toma de decisión	Las autoridades públicas legítimas (ente rector o corresponsables de la política), examinan y priorizan la mejor solución, su viabilidad técnica, social y política.
Implementación	Una vez identificada y priorizada la solución por el ente decisor, esta se traduce en acción.
Evaluación	En esta fase se evalúa la solución priorizada, el proceso y su impacto. La evaluación se lleva a cabo por actores sociales y políticos, con el objetivo de dar información a los tomadores de decisión para hacer reajustes a la política o determinar su finalización.

Fuente: Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación (2017).

Definirse como problema público y ser parte de la agenda pública implica además que se produzcan cambios en la vida de los individuos, lo que genera una lógica tensión por la manera que son afectados los diferentes grupos sociales, los que alcanzan la capacidad de liderar el problema en los escenarios públicos, para lograr la institucionalización del mismo.

Los elementos constitutivos de toda política pública son cuatro: 1) actores (autoridades político-administrativas, grupos objetivos y beneficiarios finales); 2) recursos (personal, fuerza, dinero, información, consenso, etc.); 3) reglas institucionales (generales e institucionales específicas) y 4) contenidos de la misma (Subirats, 2008).

El elemento esencial que corrobora este autor en las políticas públicas es la participación. Esta genera una dinámica para actores e instituciones y señalamos a nuestro juicio marca la agenda de las políticas. “el análisis de políticas públicas, participativas, busca describir y comprender la dinámica de la acción institucional y la forma en la que los actores (públicos y privados) contribuyen a la solución de problemas colectivos”.

Una caracterización mínima de las políticas públicas nos permite señalar las siguientes:

1. Su carácter de proceso. Un conjunto de acciones y decisiones, definidas como necesidad en un área determinada y un momento determinado conduce a otras y de manera sistemática, esto produce un flujo. “El proceso y el ciclo de las políticas públicas son conjuntos de etapas de decisiones y acciones. Podríamos decir... que el ciclo es un marco de referencia que sirve para buscarle sentido al flujo (proceso) de decisiones y procedimientos que (en la realidad) forman una política pública” (Ejea, 2006).
2. Su carácter previsor. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.
3. Son variadas en tanto su ámbito de actuación. Las políticas pueden ser nacionales, sectoriales,

territoriales, si de espacios y territorios se trata. ambientales, tecnológicas, de género, salud, educación, cuando se enfocan a sectores de la vida económica y social etc.

4. Su sentido estratégico: en esta dirección utilizamos la manera en que se define esta peculiaridad cuando se afirma: “La participación ciudadana no solo es un insumo técnico, sino que configura una dimensión estratégica de la gestión pública, dado que su integración en algunas etapas del ciclo de políticas fortalece la legitimidad, la transparencia y la calidad de las decisiones gubernamentales” (Di Virgilio, 2016).

Desde esta perspectiva, las políticas públicas no solo constituyen respuestas técnicas a problemas definidos, sino procesos colectivos en los que se articulan actores, intereses, saberes y recursos en torno a objetivos públicamente legitimados. Esta concepción amplía el campo de análisis y refuerza la dimensión democrática inherente a toda política pública.

La literatura consultada nos plantea además los ciclos o etapas que marcan la construcción de las políticas públicas, las que comprende las siguientes fases: “1. Identificación y definición del problema; 2. Formulación de las alternativas de solución; 3. Adopción de una alternativa; 4. Implantación de la alternativa seleccionada; 5. Evaluación de los resultados”.

Este carácter socialmente construido de los problemas considerados como públicos, implica una relación con las posibilidades de dar solución o atender ciertos asuntos desde la agenda gubernamental, pues en ocasión los temas más importantes no son los que se atienden. Por ello los problemas sociales que se asumen como parte de las políticas públicas no se pueden apartar de dos principios claves para su adecuada gestión: el principio de responsabilidad

y el principio de precaución, ambos tienen en la problemática ambiental su anclaje.

En suma, el análisis de las políticas públicas exige comprenderlas como procesos dinámicos, socialmente contruidos y políticamente situados, en los que la definición de problemas, la participación de actores y la capacidad institucional del Estado resultan centrales. Este enfoque permite avanzar hacia análisis más integrales y contextualizados, fundamentales para el estudio y la evaluación de la acción pública contemporánea.



03

Enfoques teóricos

para el análisis de las
políticas públicas

3.1. El enfoque del ciclo de las políticas públicas

Este capítulo se propone ofrecer una revisión analítica de los principales enfoques teóricos utilizados en el estudio de las políticas públicas, con el objetivo de identificar sus aportes, alcances y limitaciones para comprender procesos de decisión, implementación y cambio en contextos políticos complejos. Lejos de presentar un inventario exhaustivo de teorías, el análisis se organiza en torno a un conjunto de marcos seleccionados por su relevancia contemporánea y su capacidad explicativa diferencial. Se estructura en una primera sección de encuadre epistemológico, seguida del análisis de los enfoques seleccionados, y concluye con una reflexión integradora orientada a su uso analítico en contextos reales.

El estudio de las políticas públicas ha evolucionado notablemente en las últimas décadas, dejando atrás modelos lineales y normativos para dar paso a enfoques que explican la complejidad, no linealidad y dinamismo de los procesos de decisión colectiva en contextos políticos reales. En la literatura contemporánea, se entiende el análisis teórico de las políticas públicas como una herramienta indispensable para comprender cómo se configuran, cambian e implementan las acciones estatales ante problemas complejos, lo cual implica abordar fenómenos caracterizados por incertidumbre, interdependencia y adaptaciones sistémicas en gobernanza (Béland y Howlett, 2024).

En disciplinas como la ciencia política y la administración pública, los marcos teóricos sirven para ordenar el fenómeno de las políticas públicas, articular supuestos sobre comportamiento de actores, instituciones y estructuras, y ofrecer hipótesis explicativas sobre la estabilidad y cambio de las políticas.

La necesidad de teoría surge porque la política pública real; entendida como respuestas deliberadas del Estado a problemas públicos estructurados es demasiado compleja para ser comprendida desde una sola óptica descriptiva o positivista; requiere modelos que integren estructura, agencia, contexto, contingencia y tiempo (Cairney, 2024).

En este sentido, el capítulo aborda cuatro enfoques clave hoy en la literatura de políticas públicas: el enfoque del ciclo de políticas, el institucionalismo, el Multiple Streams Framework (MSF) y la Teoría del Equilibrio Interrumpido, todos ellos con evidencias empíricas y debates teóricos contemporáneos.

Desde una perspectiva epistemológica, resulta pertinente explicitar que los enfoques teóricos analizados en este capítulo no deben interpretarse como teorías predictivas en sentido estricto, sino como marcos interpretativos orientados a la comprensión de procesos complejos. En el campo de las políticas públicas, la función central de la teoría no es anticipar resultados con certeza, sino reducir la complejidad analítica, identificar mecanismos causales plausibles y orientar preguntas de investigación relevantes.

La literatura contemporánea subraya que el pluralismo teórico no constituye una debilidad disciplinar, sino una respuesta necesaria a la heterogeneidad empírica de los procesos de políticas públicas. En este sentido, la coexistencia de enfoques secuenciales, institucionales y no lineales refleja la imposibilidad de capturar la acción pública mediante un único modelo explicativo, reforzando la necesidad de enfoques analíticos situados y reflexivos (Ansell y Boin, 2019).

Un aspecto que conviene explicitar es el criterio de selección de los enfoques analizados. Los marcos

teóricos abordados en este capítulo no fueron escogidos por su representatividad histórica ni por su difusión pedagógica, sino por su capacidad diferencial para explicar dimensiones clave del proceso de políticas públicas: secuencialidad, institucionalización, emergencia de agendas y cambio estructural. En conjunto, estos enfoques permiten cubrir un espectro analítico amplio que articula estabilidad y cambio, estructura y agencia, así como temporalidades cortas y largas del proceso político-administrativo.

Desde esta perspectiva, la selección responde a un criterio de complementariedad explicativa más que de exhaustividad disciplinar. Otros marcos relevantes, como el Advocacy Coalition Framework o el enfoque de diseño de políticas, quedan deliberadamente fuera del capítulo no por falta de relevancia, sino para preservar coherencia analítica y profundidad conceptual en el tratamiento de los enfoques seleccionados.

Sobre la base de estas consideraciones epistemológicas, a continuación, se analizan los principales enfoques teóricos seleccionados (Tabla 3.1), atendiendo a sus supuestos analíticos, su contribución a la comprensión de la acción pública y sus límites explicativos.

Tabla 3.1. Enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas: supuestos y alcances.

Enfoque teórico	Nivel de análisis predominante	Aporte central	Tipo de cambio que explica mejor	Principales límites
Ciclo de políticas públicas	Meso / organizacional	Ordenamiento analítico del proceso	Ajustes y fallas de implementación	Tendencia a lecturas lineales
Institucionalismo	Macro / histórico	Explicación de estabilidad y persistencia	Cambios incrementales	Baja sensibilidad a rupturas

Multiple Streams Framework	Meso / agenda	Emergencia de problemas y ventanas de oportunidad	Cambios contingentes	Limitada capacidad predictiva
Equilibrio Interrumpido	Macro / sistémico	Patrones de estabilidad y cambio abrupto	Reformas estructurales	Alto nivel de abstracción

El modelo del *ciclo de políticas* (policy cycle) es uno de los marcos más antiguos y difundidos en la literatura de políticas públicas. Su origen se remonta a Lasswell (1956), quien propuso una secuencia funcional de etapas para analizar el proceso de toma de decisiones públicas.

Desde la propuesta pionera de Lasswell (1956), el enfoque del ciclo de las políticas públicas se concibe como un dispositivo analítico orientado a descomponer la complejidad de la acción pública en una secuencia de funciones o etapas interrelacionadas. Lasswell no pretendía describir un proceso empírico rígido, sino proporcionar una heurística que permitiera vincular conocimiento, decisión y acción en contextos democráticos complejos. Su interés central radicaba en integrar el análisis de políticas (*policy analysis*) con los valores democráticos, enfatizando el papel del conocimiento experto en la toma de decisiones colectivas.

En su formulación original, Lasswell propuso una secuencia funcional que incluía la inteligencia, la promoción, la prescripción, la invocación, la aplicación, la terminación y la evaluación. Esta arquitectura conceptual resulta especialmente relevante porque introduce, desde sus orígenes, una visión no meramente administrativa, sino profundamente política del proceso de políticas públicas. Cada función implica conflictos de valores, disputas de poder y procesos

de interpretación social, lo que desmiente lecturas simplificadas que reducen el ciclo a un esquema tecnocrático.

La evolución posterior del enfoque del ciclo ha tendido a simplificar y reagrupar estas funciones en fases más manejables, identificación del problema, formulación, decisión, implementación y evaluación, sin abandonar completamente la lógica lasswelliana de análisis funcional. Esta simplificación responde, en buena medida, a una función heurística y didáctica, orientada a proporcionar un esquema analítico accesible para investigadores y profesionales, más que a reflejar de manera exhaustiva la complejidad del proceso de políticas en contextos reales, donde las etapas se superponen y coexisten de manera no lineal (Manazir, 2023).

Desde una perspectiva contemporánea, el valor analítico del ciclo reside en su capacidad para ordenar temporalmente la intervención pública, permitiendo identificar puntos críticos de decisión, fallas de coordinación y déficits de legitimidad. Investigaciones empíricas recientes muestran que el ciclo sigue siendo ampliamente utilizado en organismos internacionales y agencias estatales como marco de referencia para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas, especialmente en contextos de gobernanza multinivel (Howlett, 2019a).

No obstante, la literatura actual subraya que el ciclo debe entenderse como un modelo analítico abierto, más que como una representación empírica fiel. En este sentido, su utilidad aumenta cuando se lo emplea de manera reflexiva, reconociendo que las fases pueden superponerse, retroalimentarse o incluso desarrollarse de forma simultánea. Autores contemporáneos argumentan que el ciclo funciona mejor como un lenguaje común entre analistas, decisores y gestores

públicos, facilitando la comunicación interinstitucional y el aprendizaje organizacional (Mukherjee y Howlett, 2015).

Según los criterios de los autores de este capítulo, un aspecto menos explorado del enfoque del ciclo es su dimensión performativa, es decir, su capacidad no solo para describir o analizar la acción pública, sino para moldearla activamente. En la práctica administrativa, el ciclo no opera únicamente como herramienta analítica, sino como un marco cognitivo que estructura la manera en que los actores públicos conciben los problemas, organizan responsabilidades y evalúan resultados. De este modo, el modelo contribuye a estabilizar determinadas expectativas sobre cómo “debe” desarrollarse una política pública.

Esta dimensión performativa implica que el ciclo no es neutral: al privilegiar ciertas fases y secuencias, invisibiliza dinámicas que no encajan fácilmente en su lógica, como procesos informales de negociación, aprendizaje adaptativo continuo o redefiniciones implícitas del problema durante la implementación. Reconocer este efecto performativo permite utilizar el ciclo de manera más reflexiva, evitando que se transforme en una plantilla rígida que limite la imaginación institucional y la innovación en el diseño de políticas.

Un aporte relevante del enfoque del ciclo, alineado con debates recientes, es su contribución a la articulación entre formulación e implementación. Estudios actuales destacan que muchas fallas de políticas públicas no se originan en un mal diagnóstico del problema, sino en la ruptura entre diseño e implementación. El ciclo permite visibilizar esta brecha al tratar la implementación como una fase analíticamente diferenciada, con dinámicas, actores y lógicas propias (Wu et al., 2015).

Desde un análisis crítico propio, puede sostenerse que el enfoque del ciclo conserva vigencia en la medida en que se lo utilice como estructura de análisis relacional, no como secuencia normativa. Su principal fortaleza no radica en explicar el cambio político, sino en hacer inteligible la acción pública a lo largo del tiempo, permitiendo evaluar coherencia, consistencia y capacidad adaptativa de las políticas. En contextos institucionales complejos, como los latinoamericanos, el ciclo ofrece un marco útil para identificar en qué fase se concentran los bloqueos estructurales, ya sea en la definición de problemas, en la toma de decisiones o en la implementación territorial.

En suma, lejos de ser un enfoque superado, el ciclo de las políticas públicas mantiene relevancia analítica cuando se lo integra críticamente con otros marcos teóricos y se lo despoja de lecturas mecanicistas. Su legado lasswelliano sigue siendo central para comprender que las políticas públicas no son únicamente decisiones, sino procesos sociales y políticos en permanente reconstrucción.

El ciclo de políticas presenta el proceso de forma secuencial: definición del problema, formulación de políticas, toma de decisiones, implementación y evaluación (Tamayo, 2015). Esta secuenciación heurística permite comprender las distintas fases en que se divide una política pública y facilita su análisis académico y docente.

Este enfoque sostiene que las políticas se producen y transforman siguiendo pasos relativamente ordenados, lo que facilita la identificación de agentes, recursos, objetivos y mecanismos de acción en cada etapa del proceso.

Una de las ventajas del enfoque del ciclo es su claridad heurística para descomponer un proceso complejo en sus componentes básicos, permitiendo al analista

reconocer dónde se encuentran los mayores cuellos de botella o vacíos de decisión. Además, con su estructura temporal, es especialmente útil para abordar cuestiones de evaluación de impacto, ya que cada etapa genera evidencia que puede ser retroalimentada en ciclos posteriores (Tamayo, 2015).

Pese a su popularidad, el enfoque del ciclo ha recibido críticas significativas, especialmente desde las aproximaciones más recientes de la teoría del proceso de política. Una crítica central es que la realidad del proceso de formulación de políticas rara vez sigue una trayectoria lineal y predecible; en muchos casos, las etapas se mezclan, superponen o incluso se omiten (Cairney, 2023).

Asimismo, enfoques como el MSF y el equilibrio interrumpido han mostrado que factores como eventos de atención pública, ventanas de oportunidad o rupturas institucionales ocurren de manera contingente, no secuencial, lo que pone en duda la utilidad universal del esquema cíclico tradicional (Cairney, 2024).

Otra crítica importante es que el modelo asume que los actores tienen claridad de objetivos y acceso a información completa, una suposición que los enfoques contemporáneos de política pública, influenciados por la teoría de la racionalidad limitada, consideran insostenible (Hoefler, 2022).

Una crítica adicional al enfoque del ciclo de las políticas públicas, que proponemos los autores de este texto desde una perspectiva analítica, se vincula con su insuficiente capacidad para capturar la naturaleza relacional, no secuencial y recursiva de los problemas públicos contemporáneos. En contextos caracterizados por alta interdependencia social, tecnológica y territorial, los problemas públicos no emergen ni se resuelven dentro de fronteras temporales claramente delimitadas. Por el contrario, se configuran como procesos abiertos,

en los que definición, intervención y evaluación ocurren de manera simultánea y mutuamente condicionada.

Desde este punto de vista, el modelo del ciclo tiende a fragmentar analíticamente fenómenos que en la práctica operan como sistemas complejos, lo que puede inducir a diagnósticos parciales y a intervenciones desarticuladas. Al separar conceptualmente las fases, el enfoque corre el riesgo de invisibilizar dinámicas clave como el aprendizaje en tiempo real, la adaptación incremental durante la implementación o la redefinición permanente del problema a partir de los efectos no previstos de la propia política. Esto resulta especialmente problemático en políticas orientadas a desafíos complejos, como la innovación, el cambio climático o la desigualdad estructural, donde la linealidad analítica se convierte en un obstáculo para la comprensión y la acción.

Asimismo, el enfoque del ciclo presupone una centralidad del Estado como organizador del proceso, incluso cuando reconoce la participación de múltiples actores. Sin embargo, en escenarios de gobernanza policéntrica, una parte sustantiva de las decisiones relevantes se produce fuera de los circuitos formales del ciclo, en espacios híbridos donde se difuminan las fronteras entre formulación, implementación y evaluación. Desde esta perspectiva, el ciclo no solo ordena el proceso, sino que también produce una representación normativa del poder, que tiende a sobredimensionar la capacidad de conducción estatal y a subestimar las lógicas emergentes de coordinación horizontal.

Finalmente, puede sostenerse que el modelo del ciclo, al ser utilizado como marco dominante en la gestión pública, contribuye inadvertidamente a una racionalización ex post de políticas fallidas, en la medida en que permite atribuir los problemas a

“fallas de etapa”; por ejemplo, de implementación o evaluación, sin cuestionar los supuestos estructurales que orientaron la intervención. En este sentido, el ciclo opera más como una gramática de justificación administrativa que como una herramienta crítica para interrogar la coherencia profunda entre problemas, instrumentos y contextos. Esta limitación no invalida su utilidad analítica, pero sí exige un uso reflexivo que reconozca sus efectos performativos sobre la manera en que se conciben y gestionan las políticas públicas.

3.2. El institucionalismo en el análisis de las políticas públicas

Aunque el enfoque institucional no es nuevo, sus desarrollos contemporáneos han brindado marcos analíticos robustos para explicar por qué las políticas públicas tienden a persistir o cambiar lentamente según las reglas del juego, formales e informales, de los sistemas políticos.

En la literatura moderna distinguen tres grandes variantes: institucionalismo histórico, institucionalismo racional e institucionalismo sociológico. Estos sub enfoques comparten la idea de que las instituciones estructuran y condicionan la conducta de los actores, limitan sus opciones y orientan resultados políticos (Hall y Thelen, 2009).

Los propios autores reconocen que el *institucionalismo histórico* enfatiza los efectos duraderos de decisiones pasadas y la importancia de las trayectorias institucionales (*path dependence*) para explicar por qué las políticas se estabilizan alrededor de estructuras persistentes que son difíciles de cambiar.

Esta variante en particular muestra que los legados institucionales: leyes, arreglos organizativos, rutinas administrativas y marcos cognitivos, actúan como filtros que moldean la interpretación de los problemas públicos

y delimitan el rango de soluciones consideradas legítimas. En este sentido, las instituciones no solo regulan el comportamiento, sino que configuran la percepción misma de lo posible y lo deseable en la acción pública (Mahoney y Thelen, 2015).

Por su parte, el *institucionalismo racional* integra supuestos de elección racional dentro de estructuras institucionales, considerando que los actores maximizan sus utilidades dadas las reglas prevalecientes. Finalmente, el *institucionalismo sociológico* pone énfasis en normas, valores y legitimidad cultural como elementos que configuran la conducta política más allá de incentivos puramente instrumentales (Peters, 2019).

Una contribución central del *institucionalismo* consiste en demostrar que las instituciones no operan únicamente como marcos restrictivos de la acción, sino que también producen estabilidad política y continuidad en las políticas públicas, incluso frente a cambios significativos en el liderazgo o en las coaliciones gobernantes. Esta capacidad de generar persistencia se explica por la internalización de reglas, rutinas y expectativas compartidas que estructuran el comportamiento de los actores y delimitan el rango de alternativas políticamente viables. En este sentido, el *institucionalismo histórico* destaca que los procesos de cambio suelen desarrollarse de manera gradual y acumulativa, mientras que la estabilidad institucional actúa como un mecanismo que amortigua las presiones de corto plazo, reforzando trayectorias preexistentes de política pública (Streeck y Thelen, 2005).

Además, el *institucionalismo* ayuda a entender cómo y por qué ciertas políticas se institucionalizan, volviéndose casi rutinarias, y bajo qué condiciones las rupturas institucionales son posibles o improbables.

Uno de los aportes más significativos del *institucionalismo* al análisis de las políticas públicas

radica en su capacidad para explicar la estabilidad, la continuidad y la resistencia al cambio en los cursos de acción gubernamental. A diferencia de los enfoques centrados exclusivamente en la decisión o en la racionalidad individual, el institucionalismo desplaza la atención hacia los marcos normativos, organizacionales y culturales que estructuran las opciones disponibles para los actores públicos y privados (Peters, 2018).

Desde esta perspectiva, las políticas públicas no deben entenderse como el resultado de decisiones aisladas, sino como procesos históricos acumulativos, en los que elecciones previas configuran marcos de incentivos, costos de reversión y expectativas compartidas que condicionan las opciones futuras. La literatura contemporánea sobre políticas públicas ha demostrado que estos mecanismos generan patrones de persistencia institucional que explican la continuidad de determinadas intervenciones aun cuando sus resultados sean socialmente cuestionados o técnicamente subóptimos. Este fenómeno, conceptualizado como dependencia de la trayectoria (path dependence), permite comprender cómo secuencias tempranas de decisión producen efectos de bloqueo y refuerzan trayectorias de política a lo largo del tiempo (Kay, 2003).

Un aspecto que merece una profundización adicional es la relación entre instituciones y distribución del poder en los procesos de políticas públicas. Más allá de su función estabilizadora, las instituciones operan como mecanismos selectivos que favorecen sistemáticamente a ciertos actores, intereses y visiones del mundo. En este sentido, las reglas formales e informales no solo coordinan comportamientos, sino que estructuran desigualdades persistentes en el acceso a recursos, influencia y capacidad de veto.

La literatura reciente en institucionalismo político ha subrayado que las instituciones incorporan sesgos distributivos que tienden a reproducirse a través del tiempo, incluso en contextos de reformas formales. Estas dinámicas explican por qué determinadas políticas públicas benefician recurrentemente a grupos con mayor capacidad organizativa, experticia técnica o cercanía a los centros de decisión, mientras otros actores permanecen subrepresentados o excluidos del proceso decisional (Béland y Schlager, 2019).

Una implicancia normativa relevante del institucionalismo es su aporte al análisis de la legitimidad democrática de las políticas públicas. Al mostrar cómo las instituciones estructuran de manera persistente quién participa, quién decide y quién se beneficia de las políticas, el enfoque permite problematizar la legitimidad no solo de los resultados, sino también de los procesos decisionales. La estabilidad institucional, desde esta óptica, puede coexistir con déficits democráticos profundos cuando los arreglos vigentes excluyen sistemáticamente a determinados actores o territorios.

Este aporte resulta especialmente pertinente en contextos donde las políticas públicas gozan de continuidad formal, pero enfrentan cuestionamientos sociales crecientes. El institucionalismo ofrece así una lente crítica para analizar cuándo la estabilidad refleja aprendizaje y consolidación institucional, y cuándo constituye, por el contrario, un mecanismo de cierre político que bloquea la deliberación y la redistribución.

Desde esta óptica, el institucionalismo permite comprender que la estabilidad de las políticas públicas no es necesariamente un indicador de eficacia o legitimidad, sino, en muchos casos, el resultado de equilibrios de poder institucionalizados. Esta lectura resulta particularmente relevante para el análisis de políticas sociales, fiscales o científicas, donde las

reglas de asignación de recursos tienden a consolidar trayectorias distributivas difíciles de revertir sin transformaciones institucionales profundas

Otro aporte clave resulta la comprensión del peso de las normas y rutinas en la implementación de políticas públicas. Numerosos estudios recientes han demostrado que las políticas no se ejecutan en abstracto, sino a través de organizaciones que operan con reglas formales e informales, prácticas sedimentadas y culturas institucionales específicas. Estas rutinas, lejos de ser meros automatismos, cumplen una función estabilizadora frente a la incertidumbre y la complejidad del entorno político-administrativo (March y Olsen, 2018).

Otro elemento que requiere mayor desarrollo es el papel de las instituciones informales en la configuración de las políticas públicas, especialmente en contextos caracterizados por debilidad estatal, fragmentación administrativa o baja capacidad regulatoria. Si bien el institucionalismo clásico ha privilegiado el análisis de reglas formales, investigaciones recientes destacan que normas no escritas, prácticas informales y arreglos tácitos desempeñan un rol decisivo en la definición efectiva de las políticas (Brinks et al., 2020).

Estas instituciones informales no deben interpretarse exclusivamente como disfunciones del sistema, sino como mecanismos adaptativos que permiten a los actores operar en entornos de incertidumbre o ambigüedad normativa (Yıldırım, 2022). En muchos casos, la implementación real de las políticas públicas depende más de estos arreglos informales que de los diseños normativos formales, lo que introduce una brecha significativa entre política declarada y política en uso.

Desde una perspectiva analítica, incorporar las instituciones informales permite superar visiones

excesivamente normativas del institucionalismo y avanzar hacia una comprensión más realista de la gobernanza pública, particularmente en América Latina, donde la coexistencia de reglas formales e informales constituye una característica estructural del proceso político-administrativo.

Desde un punto de vista analítico, este énfasis permite explicar por qué políticas similares producen resultados diferentes en contextos institucionales distintos, y por qué las reformas importadas o “copiadas” suelen fracasar cuando no se consideran los arreglos institucionales preexistentes. En este sentido, el institucionalismo ofrece una advertencia crítica frente a enfoques tecnocráticos que subestiman la dimensión histórica y organizacional de la acción pública.

Un aporte contemporáneo del institucionalismo es su capacidad para explicar los mecanismos de retroalimentación institucional (*policy feedbacks*). Las políticas públicas no solo son moldeadas por instituciones preexistentes, sino que, una vez implementadas, reconfiguran las propias instituciones, alterando capacidades estatales, expectativas sociales y patrones de participación política.

Estudios contemporáneos sobre políticas públicas muestran que las intervenciones estatales generan efectos de retroalimentación que inciden directamente en su sostenibilidad a lo largo del tiempo. Estas dinámicas pueden reforzar capacidades estatales, consolidar coaliciones de apoyo y normalizar nuevas prácticas institucionales, pero también producir efectos adversos, como desafección ciudadana o pérdida de legitimidad política. Desde esta perspectiva, las políticas no solo responden a contextos políticos preexistentes, sino que reconfiguran activamente los incentivos, percepciones y recursos de los actores,

influyendo en las posibilidades futuras de acción pública (Mettler y SoRelle, 2018).

Desde esta perspectiva, el institucionalismo ofrece herramientas analíticas valiosas para comprender el aprendizaje político y la adaptación institucional a lo largo del tiempo. Este enfoque resulta especialmente útil para analizar políticas de largo plazo, como las educativas, científicas o de innovación donde los efectos acumulativos de la acción pública transforman gradualmente el marco institucional que les dio origen.

A pesar de sus contribuciones, el enfoque institucional presenta limitaciones importantes que han sido señaladas por la literatura contemporánea. Una de las críticas más recurrentes es su dificultad para explicar cambios rápidos, disruptivos o no incrementales en las políticas públicas. En contextos de crisis, shocks externos o transformaciones políticas abruptas, los marcos institucionales preexistentes pueden ser erosionados o redefinidos en lapsos relativamente cortos, fenómeno que el institucionalismo tiende a explicar de manera insuficiente (Capoccia, 2016).

Asimismo, el énfasis excesivo en la estabilidad puede derivar en un riesgo de determinismo institucional, en el que las instituciones aparecen como estructuras casi inmutables que constriñen completamente la agencia de los actores. Esta visión ha sido cuestionada por enfoques que destacan la capacidad de los actores para reinterpretar reglas, explotar ambigüedades normativas y generar cambios graduales pero acumulativos desde dentro de las propias instituciones (Mahoney y Thelen, 2015).

Desde una perspectiva crítica, puede señalarse que el institucionalismo, cuando se aplica de forma rígida, corre el riesgo de naturalizar el statu quo, invisibilizando relaciones de poder, conflictos distributivos y

estrategias políticas que explican tanto la persistencia como la transformación de las políticas públicas. Esta limitación ha impulsado el desarrollo de enfoques complementarios que incorporan de manera más explícita la dimensión del conflicto, la contingencia y el rol de las ideas, como el Modelo de Corrientes Múltiples y la Teoría del Equilibrio Interrumpido.

3.3. El Modelo de Corrientes Múltiples en el análisis de las políticas públicas

El Modelo de Corrientes Múltiples (*Multiple Streams Framework*, MSF) fue desarrollado por John W. Kingdon en su obra clásica *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, originalmente publicada en 1984 y revisada en ediciones posteriores. El modelo surge como una crítica explícita a los enfoques racionales y secuenciales de la toma de decisiones públicas, cuestionando la idea de que los gobiernos identifican problemas, evalúan alternativas y seleccionan soluciones de manera ordenada y coherente (Kingdon, 2010).

Inspirado en la noción de *racionalidad limitada* de Herbert Simón y en el modelo del *garbage can*, el MSF sostiene que los procesos de formulación de políticas están marcados por ambigüedad, incertidumbre y fragmentación. En lugar de un flujo lineal, Kingdon (2010) propone la existencia de tres corrientes relativamente independientes que solo ocasionalmente se acoplan, generando oportunidades para el cambio en la agenda pública.

Este enfoque ha ganado renovada relevancia en los últimos años debido a su capacidad para explicar procesos de agenda-setting en contextos caracterizados por alta volatilidad política, presión mediática y múltiples actores con intereses divergentes (Cairney y Zahariadis, 2016).

El MSF identifica tres corrientes analíticamente diferenciables:

La corriente de problemas remite a los procesos mediante los cuales determinadas condiciones sociales son interpretadas, construidas y legitimadas como problemas públicos que demandan intervención estatal. Este proceso no es automático ni puramente técnico, sino que depende de mecanismos como el uso de indicadores, la irrupción de eventos críticos y la evaluación de políticas previas, los cuales contribuyen a estructurar percepciones compartidas sobre la gravedad y urgencia de ciertas situaciones. Desde esta perspectiva, la definición de problemas constituye una dimensión central del poder en las políticas públicas, en tanto condiciona qué cuestiones ingresan a la agenda y bajo qué marcos interpretativos (Durnova et al., 2016).

Un aspecto que requiere mayor profundización es la dimensión cognitiva y discursiva implicada en la construcción de los problemas públicos dentro del MSF. Más allá de indicadores y eventos focalizadores, la definición de un problema depende de marcos interpretativos, narrativas causales y esquemas de atribución de responsabilidad que condicionan su inteligibilidad política. La literatura reciente subraya que los problemas no “emergen” de manera automática, sino que son activamente enmarcados mediante procesos discursivos que delimitan qué aspectos se visibilizan y cuáles permanecen fuera del debate público (Boswell et al., 2011).

Dunlop (2020) sostiene desde esta perspectiva que, el MSF puede enriquecerse incorporando análisis sobre cómo los actores producen sentido, simplifican la complejidad y traducen condiciones sociales en problemas políticamente tratables. Este énfasis resulta clave para comprender por qué ciertos indicadores

generan acción gubernamental mientras otros, igualmente graves, no logran activar respuestas institucionales. En contextos de alta desigualdad informativa y concentración mediática, esta dimensión cognitiva adquiere un peso decisivo en el acoplamiento de corrientes.

La corriente de políticas está compuesta por el conjunto de ideas, propuestas y soluciones que circulan en comunidades epistémicas, think tanks, agencias gubernamentales y organizaciones internacionales. Estas alternativas existen con frecuencia antes de que los problemas ingresen formalmente a la agenda y compiten entre sí en lo que Kingdon (2010) denomina una “sopa primordial” de ideas.

La corriente política incluye factores como el clima político, los cambios de gobierno, la correlación de fuerzas partidarias y la presión de grupos de interés. Esta corriente es especialmente sensible a dinámicas electorales y a variaciones en la opinión pública.

Un concepto central del MSF es el de ventanas de oportunidad (*policy windows*), entendidas como momentos breves en los que las tres corrientes se alinean, permitiendo que un tema ingrese a la agenda decisonal. Estas ventanas pueden abrirse por cambios políticos, crisis, eventos inesperados o acumulación de presión social (Cairney, 2020).

La aplicación del MSF en sistemas de gobernanza multinivel y transnacional, donde las corrientes no se articulan exclusivamente en el ámbito nacional. Estudios recientes muestran que, en políticas vinculadas a cambio climático, ciencia, salud o innovación, las corrientes de problemas, políticas y política se configuran simultáneamente en escalas locales, nacionales e internacionales, generando acoplamientos parciales y asincrónicos (Heikkila et al., 2014).

En estos contextos, las ventanas de oportunidad no responden únicamente a coyunturas internas, sino a dinámicas transnacionales como acuerdos internacionales, agendas de organismos multilaterales o crisis globales. Esta ampliación analítica permite superar una lectura estatal-centrada del MSF y adaptarlo a escenarios donde la autoridad política se encuentra distribuida y fragmentada, como ocurre crecientemente en América Latina.

En este proceso, los emprendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) desempeñan un rol estratégico. Se trata de actores que invierten recursos, tiempo, reputación, capital político, para acoplar problemas y soluciones en momentos oportunos. Su capacidad para leer el contexto, construir narrativas persuasivas y movilizar coaliciones resulta decisiva para el éxito de determinadas propuestas.

Según Mintrom y Norman (2009), si bien el MSF destaca el rol estratégico de los emprendedores de políticas, resulta necesario problematizar las condiciones estructurales que limitan su acción. No todos los actores cuentan con igual capacidad para convertirse en emprendedores efectivos, ya que el acceso a recursos simbólicos, redes de influencia y espacios institucionales se encuentra desigualmente distribuido. En este sentido, el modelo tiende a subestimar cómo las asimetrías de poder condicionan quién puede aprovechar una ventana de oportunidad y quién queda excluido del proceso.

Este punto es especialmente relevante en sistemas políticos con altos niveles de desigualdad social e institucionalización débil, donde la figura del emprendedor puede reforzar dinámicas elitistas de formulación de agenda. Incorporar esta dimensión permite matizar la visión voluntarista del MSF y situar

la agencia individual dentro de estructuras de poder más amplias

Desde un análisis crítico, puede afirmarse que el MSF desplaza el foco desde las estructuras hacia la capacidad estratégica de los actores, sin caer en un individualismo metodológico extremo, lo que lo convierte en un enfoque particularmente útil para analizar procesos de cambio en sistemas políticos fragmentados.

El principal aporte del MSF es su explicación del ingreso de temas en la agenda pública, mostrando que este proceso no responde exclusivamente a la gravedad objetiva de los problemas, sino a una combinación contingente de factores cognitivos, políticos y organizacionales. Asimismo, el modelo ofrece una comprensión sofisticada del rol del azar, el timing y la oportunidad en la formulación de políticas públicas.

En contextos latinoamericanos, caracterizados por inestabilidad institucional y cambios frecuentes de prioridades gubernamentales, el MSF permite analizar por qué ciertos problemas logran atención estatal mientras otros permanecen invisibilizados, incluso cuando presentan altos costos sociales. Entre las principales críticas al MSF se encuentran sus dificultades metodológicas, particularmente para operacionalizar empíricamente el acoplamiento de corrientes. Además, se ha señalado que el modelo se concentra predominantemente en la etapa de agenda-setting, ofreciendo herramientas limitadas para el análisis de implementación y evaluación de políticas (Howlet, 2019b).

Un elemento adicional que merece atención es la relación bidireccional entre agenda-setting e implementación, que el MSF tiende a tratar como

etapas analíticamente separadas. Evidencia empírica reciente indica que los procesos de implementación generan retroalimentaciones tempranas que influyen en la redefinición de problemas y en la reapertura de ventanas de oportunidad, incluso antes de que una política se consolide formalmente (Heikkila et al., 2014).

Desde esta perspectiva, la agenda no constituye un momento cerrado, sino un espacio dinámico que se reconfigura a partir de los primeros resultados, resistencias y adaptaciones de la política en terreno. Integrar esta lógica permitiría ampliar el alcance explicativo del MSF y reducir su dependencia de una visión excesivamente concentrada en la fase inicial del proceso de políticas públicas.

3.4. El enfoque del equilibrio Interrumpido en el análisis de las políticas públicas

La Teoría del Equilibrio Interrumpido fue desarrollada por Baumgartner et al. (2018), inspirándose en la biología evolutiva para explicar patrones de estabilidad y cambio en las políticas públicas. El enfoque sostiene que los sistemas políticos tienden a largos períodos de estabilidad incremental, interrumpidos ocasionalmente por cambios abruptos y no lineales.

Otro elemento es la relación entre el equilibrio interrumpido y los sistemas de gobernanza policéntrica, caracterizados por la coexistencia de múltiples centros de decisión relativamente autónomos. En estos contextos, las rupturas no se producen de manera homogénea en todo el sistema político, sino que emergen de forma fragmentada y asincrónica en distintos niveles y arenas decisionales.

Este patrón implica que el cambio profundo puede manifestarse primero en ámbitos subnacionales, sectoriales o regulatorios específicos, antes de

consolidarse como una transformación sistémica. Incorporar esta perspectiva permite matizar la idea de ruptura como evento único y reconocer la existencia de equilibrios interrumpidos parciales, que coexisten con áreas de estabilidad prolongada dentro de un mismo sistema de políticas públicas.

Desde esta perspectiva, la mayoría de las políticas públicas experimentan ajustes marginales durante largos períodos. Sin embargo, cuando se producen cambios en la atención pública, en los marcos interpretativos o en las estructuras institucionales, pueden ocurrir rupturas significativas que redefinen agendas y prioridades.

El enfoque destaca el papel de la atención limitada de los decisores y la influencia de las imágenes de política (*policy images*) en la construcción de monopolios decisionales. Cuando estos monopolios se erosionan, se abren espacios para el cambio profundo.

Un aspecto que requiere mayor profundización es la dimensión institucional de la atención política, entendida no solo como un recurso cognitivo escaso, sino como un fenómeno estructuralmente mediado por arreglos organizativos y rutinas decisionales. La distribución de la atención no es neutral: responde a reglas formales, jerarquías burocráticas y procedimientos que priorizan ciertos temas y excluyen otros de manera sistemática. En este sentido, la atención política se institucionaliza y reproduce sesgos que condicionan qué problemas pueden escalar hacia rupturas significativas (Jones y Baumgartner, 2012).

La literatura reciente ha mostrado que los sistemas políticos desarrollan mecanismos de filtrado institucional que amortiguan las demandas sociales, reduciendo la probabilidad de cambios abruptos incluso ante evidencia acumulada de fracaso de políticas.

Este proceso explica por qué muchos problemas permanecen largos períodos en estado de latencia, hasta que se produce una dislocación institucional que altera los canales normales de procesamiento político.

El equilibrio interrumpido ofrece una explicación robusta del cambio estructural en políticas públicas, especialmente en contextos de crisis, reformas profundas o transformaciones paradigmáticas.

Un aporte analítico adicional consiste en profundizar la dimensión temporal del equilibrio interrumpido, entendiendo las rupturas no como eventos exógenos repentinos, sino como el resultado de una acumulación progresiva de tensiones no resueltas. Desde esta perspectiva, los largos períodos de estabilidad no implican ausencia de conflicto, sino su contención institucional mediante ajustes marginales que postergan transformaciones estructurales (Robinson y Eller, 2017).

Esta lectura permite reinterpretar las rupturas como momentos en los que los mecanismos habituales de absorción del conflicto dejan de ser funcionales, dando lugar a reconfiguraciones abruptas de agendas, instrumentos y coaliciones. El valor explicativo del enfoque aumenta cuando se incorpora esta lógica de acumulación temporal, que conecta estabilidad y cambio como partes de un mismo proceso dinámico.

Entre sus limitaciones se encuentran la dificultad empírica para identificar rupturas y una atención relativamente menor al nivel micro de los actores. Si bien una crítica recurrente al equilibrio interrumpido es su limitada atención al nivel micro, investigaciones recientes sugieren que este déficit puede abordarse sin renunciar a su lógica macro-analítica. La incorporación de estudios sobre comportamiento organizacional, uso estratégico de la información y dinámicas

intra-burocráticas permite identificar cómo decisiones aparentemente menores contribuyen a reforzar o erosionar monopolios decisionales.

Desde esta óptica, el equilibrio interrumpido no excluye el análisis de la agencia, sino que lo integra en una explicación multiescalar del cambio, donde las acciones micro adquieren relevancia en la medida en que se articulan con procesos de atención, institucionalización y legitimación a nivel sistémico (Jones y Baumgartner, 2012).

3.5. Integración analítica de los enfoques teóricos

Los enfoques difieren en su concepción de la linealidad, el cambio y el rol de los actores. Mientras el ciclo enfatiza secuencias, el MSF y el equilibrio interrumpido destacan la no linealidad y la contingencia.

Un eje de comparación que merece ser explicitado es la diferencia ontológica que subyace a cada enfoque respecto de la naturaleza del proceso de políticas públicas. El enfoque del ciclo parte de una concepción relativamente estructurada del proceso político-administrativo, en la que la acción pública puede ser descompuesta analíticamente en fases funcionales. En contraste, tanto el MSF como el equilibrio interrumpido conciben el proceso de políticas como un fenómeno inherentemente inestable, caracterizado por ambigüedad, superposición de arenas decisionales y redefinición constante de problemas y soluciones.

Esta divergencia ontológica tiene implicancias metodológicas relevantes: mientras el ciclo privilegia análisis ex ante y ex post orientados a la coherencia y consistencia de la intervención pública, los otros enfoques se orientan a explicar por qué y cuándo ocurre el cambio, incluso en ausencia de planificación

racional. Reconocer estas diferencias permite evitar usos eclécticos acríticos y favorece una articulación teóricamente informada.

Exponen Capano y Howlett (2020) que, lejos de ser excluyentes, estos enfoques pueden combinarse estratégicamente según la etapa del análisis de políticas públicas. Otro criterio de articulación relevante se vincula con las escalas de análisis que cada enfoque privilegia. El ciclo de las políticas públicas opera predominantemente en una escala meso, centrada en organizaciones, programas y procesos administrativos. El MSF, por su parte, se ubica en una escala intermedia entre lo micro y lo macro, al focalizarse en interacciones estratégicas, coyunturas críticas y dinámicas de agenda. El equilibrio interrumpido, en cambio, ofrece explicaciones de alcance macro, orientadas a identificar patrones sistémicos de estabilidad y cambio a largo plazo.

Desde esta perspectiva, la combinación de enfoques no implica superposición redundante, sino complementariedad analítica. Cada marco permite iluminar dimensiones distintas del proceso de políticas, contribuyendo a una explicación multinivel más robusta y sensible a la complejidad empírica.

Un elemento adicional para la comparación teórica es la forma en que cada enfoque conceptualiza la temporalidad del cambio. El ciclo tiende a asumir una temporalidad relativamente corta y reiterativa, asociada a ciclos presupuestarios, administrativos o programáticos. El MSF introduce una temporalidad contingente, donde el cambio depende de ventanas de oportunidad de duración incierta. El equilibrio interrumpido, en cambio, opera con una temporalidad extensa, capaz de captar transformaciones

estructurales que solo se hacen visibles en el largo plazo.

Esta diferenciación permite vincular cada enfoque con tipos específicos de cambio en políticas públicas: ajustes operativos, redefiniciones de agenda o reformas profundas. Incorporar esta dimensión temporal refuerza la utilidad analítica de la articulación teórica, evitando generalizaciones excesivas sobre la dinámica del cambio político.

En contextos de alta conflictividad institucional, estos marcos permiten capturar la complejidad real de las políticas sociales, científicas y tecnológicas, aportando herramientas analíticas sólidas para su estudio.

Un desafío contemporáneo que atraviesa transversalmente a los enfoques analizados es la creciente digitalización de la acción pública y su impacto sobre los procesos de formulación, implementación y cambio de políticas. La incorporación de sistemas de información, inteligencia artificial, plataformas digitales y big data está reconfigurando los tiempos, actores y dinámicas del proceso de políticas públicas, tensionando supuestos clásicos sobre secuencialidad, atención y control institucional.

Desde esta perspectiva, los enfoques no lineales, como el MSF y el equilibrio interrumpido, ofrecen herramientas especialmente valiosas para analizar entornos digitales caracterizados por flujos acelerados de información, ciclos de atención más cortos y mayor exposición a shocks exógenos. Al mismo tiempo, el institucionalismo permite comprender cómo estas innovaciones tecnológicas se incorporan de manera desigual según capacidades estatales, marcos regulatorios y culturas organizacionales, evitando lecturas tecnodeterministas del cambio político (Margetts y Dorobantu, 2019).

En contextos latinoamericanos, caracterizados por volatilidad política, capacidades estatales desiguales y alta conflictividad social, la articulación de estos enfoques resulta particularmente pertinente. El ciclo permite identificar debilidades recurrentes en diseño e implementación; el MSF explica la inestabilidad de las agendas gubernamentales y la influencia de coyunturas críticas; y el equilibrio interrumpido contribuye a comprender por qué ciertas reformas emergen abruptamente tras largos períodos de inmovilidad.

Desde una perspectiva analítica integrada, estos enfoques ofrecen una caja de herramientas teóricas que facilita el estudio de políticas sociales, científicas y tecnológicas en entornos donde la linealidad es la excepción y la contingencia constituye la regla. Su uso combinado, lejos de diluir el rigor teórico, permite construir explicaciones más densas, situadas y empíricamente plausibles.

Cada marco analizado orienta no solo la interpretación del proceso de políticas públicas, sino también la selección de métodos, fuentes de datos y estrategias de análisis empírico. El ciclo de políticas, por ejemplo, se vincula naturalmente con estudios de evaluación, análisis documental y revisión de diseños programáticos, mientras que el MSF y el equilibrio interrumpido requieren metodologías sensibles a la temporalidad, como análisis de series de tiempo, estudios de eventos críticos y análisis de agendas.

La combinación estratégica de enfoques demanda, por tanto, diseños metodológicos mixtos, capaces de integrar evidencia cualitativa y cuantitativa, así como análisis sincrónicos y diacrónicos. Esta orientación metodológica resulta especialmente relevante para investigaciones aplicadas, donde el objetivo no es solo

explicar, sino también informar decisiones públicas en contextos de incertidumbre (George y Bennett, 2005).

Si bien la articulación de enfoques ofrece ventajas analíticas evidentes, también plantea el riesgo de un sincretismo teórico acrítico, en el que conceptos y supuestos incompatibles se combinan sin reflexión epistemológica. La integración productiva de marcos exige reconocer no solo sus complementariedades, sino también sus tensiones ontológicas y metodológicas. De lo contrario, la combinación puede derivar en explicaciones conceptualmente difusas o empíricamente inconsistentes.

Por ello, la articulación propuesta en este capítulo no debe interpretarse como una invitación a la acumulación indiscriminada de enfoques, sino como un ejercicio de selección estratégica orientado por la pregunta de investigación, el nivel de análisis y el tipo de fenómeno a explicar. Esta cautela metodológica es condición necesaria para preservar el rigor analítico en estudios de políticas públicas complejas.

Con el propósito de facilitar una lectura integrada de los enfoques teóricos abordados en este capítulo y reforzar su carácter complementario, se incorpora una matriz de síntesis que organiza sus principales aportes analíticos según nivel de análisis y horizonte temporal. Esta herramienta, presentada en el Anexo 1, busca apoyar el análisis de políticas públicas complejas sin reducir la diversidad teórica desarrollada.

El análisis desarrollado a lo largo de este capítulo pone de manifiesto que los enfoques teóricos de las políticas públicas no constituyen modelos cerrados ni excluyentes, sino herramientas analíticas parciales que iluminan dimensiones específicas de procesos inherentemente complejos. Lejos de ofrecer explicaciones totalizantes, cada marco contribuye a

comprender distintos aspectos del fenómeno político-administrativo, desde la estructuración de la acción pública hasta los mecanismos de estabilidad, cambio y redefinición de agendas.

El enfoque del ciclo de las políticas públicas conserva vigencia como dispositivo heurístico para ordenar analíticamente la intervención estatal, identificar puntos críticos de decisión y evaluar coherencias internas entre problemas, instrumentos y resultados. Su principal aporte no reside en su capacidad explicativa del cambio político, sino en su utilidad para hacer inteligible la acción pública, especialmente en contextos organizacionales donde la fragmentación institucional y la debilidad de capacidades dificultan la coordinación intergubernamental. No obstante, su uso acrítico puede inducir lecturas lineales y normativas que invisibilizan dinámicas no secuenciales y relaciones de poder subyacentes.

El institucionalismo, en sus distintas variantes, aporta una comprensión profunda de la persistencia de las políticas públicas, al mostrar cómo normas, rutinas y legados históricos estructuran incentivos, delimitan alternativas viables y reproducen equilibrios distributivos. Este enfoque resulta clave para explicar por qué ciertas políticas resisten el cambio incluso frente a evidencia de bajo desempeño. Al mismo tiempo, sus límites se hacen evidentes cuando se enfrenta a procesos de transformación acelerada, crisis o dislocaciones institucionales, lo que exige complementarlo con marcos más sensibles a la contingencia y a la agencia estratégica.

El Modelo de Corrientes Múltiples desplaza el foco hacia la dinámica de la agenda pública, introduciendo una concepción no lineal del proceso de políticas y destacando el rol del azar, el timing y la construcción

estratégica de problemas y soluciones. Su fortaleza analítica radica en explicar por qué determinados temas logran atención gubernamental mientras otros permanecen marginados, aun en presencia de altos costos sociales. Sin embargo, su concentración en la fase de agenda-setting limita su capacidad para dar cuenta de la implementación y de los efectos de largo plazo de las políticas, lo que refuerza la necesidad de articularlo con otros enfoques.

El enfoque del Equilibrio Interrumpido ofrece una explicación robusta de los patrones de estabilidad prolongada y cambio abrupto en las políticas públicas, permitiendo comprender reformas profundas, giros paradigmáticos y rupturas de agenda que no pueden ser explicadas por modelos incrementalistas. Su énfasis en la atención, las imágenes de política y los monopolios decisionales resulta especialmente pertinente para analizar contextos de crisis y alta volatilidad. No obstante, su nivel de abstracción macro plantea desafíos empíricos y requiere ser complementado con análisis que incorporen dinámicas organizacionales y decisiones a nivel micro.

Desde una perspectiva integradora, el capítulo demuestra que la articulación estratégica de enfoques no solo es posible, sino metodológicamente deseable, tal y como se ilustra en la figura 3.1. Cada marco opera mejor en determinadas escalas, temporalidades y etapas del proceso de políticas públicas. El ciclo permite ordenar y evaluar; el institucionalismo explica la persistencia; el MSF ilumina la emergencia de temas y oportunidades; y el equilibrio interrumpido capta transformaciones estructurales de largo plazo. Utilizados de manera complementaria, estos enfoques contribuyen a una comprensión más densa, realista y situada de la acción pública (Figura 3.1).

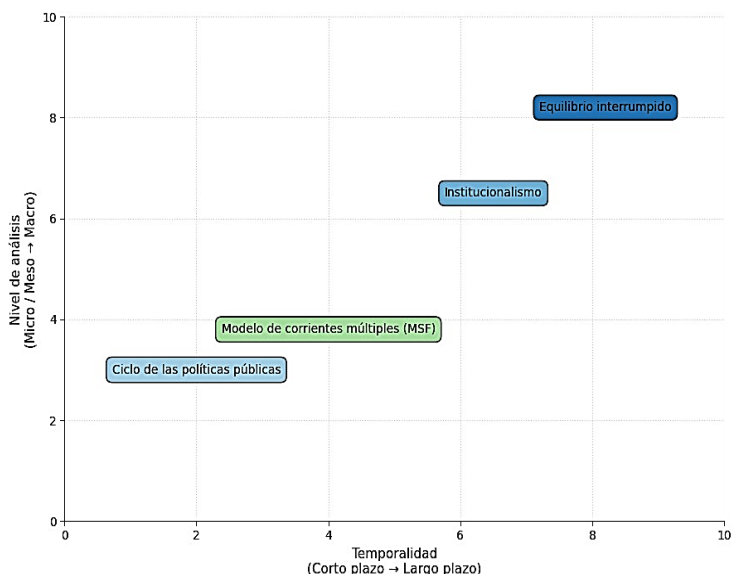


Figura 3.1. Complementariedad analítica de los enfoques teóricos de políticas públicas.

Finalmente, el análisis teórico desarrollado en este capítulo posee una dimensión normativa implícita que merece ser explicitada. Comprender cómo se estructuran, estabilizan y transforman las políticas públicas no es un ejercicio neutral, sino una condición para fortalecer la capacidad democrática del Estado. El uso reflexivo de marcos teóricos permite identificar no solo fallas técnicas, sino también déficits de inclusión, transparencia y deliberación en los procesos decisionales.

Desde esta óptica, el aporte central del capítulo radica en mostrar que mejorar las políticas públicas no depende exclusivamente de mejores instrumentos, sino de una comprensión más profunda de los procesos políticos que las hacen posibles o inviables. Esta perspectiva resulta particularmente relevante en sociedades marcadas por desigualdades persistentes,

donde la calidad del análisis de políticas se vincula directamente con la calidad de la democracia.

En contextos latinoamericanos, caracterizados por inestabilidad política, capacidades estatales heterogéneas y alta conflictividad social, esta combinación teórica resulta particularmente fecunda. Permite analizar políticas sociales, científicas y tecnológicas reconociendo simultáneamente restricciones institucionales, dinámicas de agenda, asimetrías de poder y procesos de cambio abrupto. En definitiva, el valor del capítulo reside en mostrar que el estudio de las políticas públicas exige abandonar modelos únicos y adoptar enfoques analíticos flexibles, capaces de capturar la complejidad, la contingencia y la historicidad que caracterizan a la acción pública contemporánea.



04

Evaluación y medición

de las políticas públicas:
herramientas, indicadores y
métricas

4.1. Métricas e indicadores para la evaluación de las políticas públicas

Este capítulo aborda las principales herramientas utilizadas para la evaluación de la gestión en políticas públicas, no como instrumentos técnicos autónomos, sino como dispositivos analíticos cuya pertinencia y alcance dependen de los marcos conceptuales, los contextos institucionales y los objetivos políticos que orientan la acción pública. Desde esta perspectiva, la evaluación no se concibe como un ejercicio neutral de medición, sino como una práctica situada que articula información, interpretación y toma de decisiones en escenarios caracterizados por complejidad, incertidumbre y conflicto.

Las herramientas para evaluar la gestión de las políticas públicas nacen de la necesidad de que las mismas deben responder al problema público para el cual fueron diseñadas. De ahí que los diversos criterios a tener en cuenta, cuando se produce su formulación posibilitan dar paso a su evaluación oportuna.

En la literatura consultada se ofrecen diversos criterios de autores, que transitan desde la perspectiva económica hasta concepciones más integrales de valoración de las políticas públicas. En esta primera dirección (Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación, 2017), refiere que el análisis del costo/beneficio: mayores y mejores resultados con menor inversión. La viabilidad política: la factibilidad de obtener apoyo de los actores con poder y de las autoridades gubernamentales en función de los intereses que estos tienen. La viabilidad financiera: tener certeza que se cuenta con los fondos necesarios para el desarrollo de la política pública. Es saber cuánto cuesta y de dónde saldrán los recursos.

Más adelante se reconoce la viabilidad cultural, como un elemento clave en las implicaciones que tiene el territorio y sus valores culturales e identitarios. Esta

perspectiva se ajusta a todos los contextos, pero en especial aquellos que tienen diversidad étnica, donde estos factores son relevantes para comprender los problemas públicos y diseñar soluciones. Se puede recordar verbigracia, el marco de derechos de los pueblos indígenas y su cosmovisión en el diseño de una política pública que proteja sus bienes ancestrales.

Otra interpretación reconoce que no es necesario partir de cero para diseñar una política pública, esto refleja una lógica incremental. Hay problemas públicos y propuestas de solución más o menos similares, en realidades parecidas por lo que al definir una nueva política pública se pueden ahorrar recursos de todo tipo. Se reconoce además en la evaluación de políticas, los tipos (ex-ante, monitoreo, ex-post). Los métodos (cuantitativos, cualitativos, mixtos), y uso de los resultados para el aprendizaje y la mejora.

La acertada evaluación de políticas públicas está en la capacidad de realizar una valoración adecuada que permita diferenciar cuando los cambios se deben a su correcta implementación o son producto de otras acciones. El uso de una metodología adecuada resulta crucial y, en general, en cualquier análisis de políticas públicas, dado que permite identificar el efecto real de las mismas.

Establecer indicadores cuantitativos y cualitativos es esencial para medir la eficacia de una política pública. Los indicadores cuantitativos pueden, por ejemplo, incluir tasas de reducción de pobreza, mejora en índices económicos y aumento del empleo, mientras que los cualitativos pueden abarcar la percepción de impacto y la participación ciudadana.

Varias son las maneras que se pueden identificar en la evaluación de políticas públicas, a saber: evaluación de necesidades, evaluación del diseño, evaluación de la implementación, evaluación de resultados

y, finalmente, evaluación de impacto. Todas son importantes en cada momento del proceso, pero sin dudas esta última, tiene especial significado para todos los actores participantes.

La evaluación de impacto de un programa, proyecto o política, última etapa del denominado marco lógico, tiene por objetivo cuantificar los efectos causales de una intervención pública. Para que las relaciones causales establecidas sean fiables es necesario manejar conceptos como “contrafactual” o “sesgo de selección”, así como dominar los principales métodos y técnicas cuantitativas a disposición de los investigadores (Martín, 2024, p.2).

En relación con el análisis de causalidad, el propio autor señaló que, es preciso tener presente el cumplimiento de ciertos criterios metodológicos. Básicamente, los que hacen referencia a la validez y robustez de las estimaciones. Según este autor, cabe destacar la existencia de dos tipos de validez:

Validez interna: aquella que intenta generar un grupo de comparación que sea estadísticamente equivalente al grupo de tratamiento en la línea de base.

Validez externa: para medir el impacto de un programa o intervención pública, basta con comparar, transcurrido cierto intervalo de tiempo, la media que toma el outcome en las unidades beneficiarias de la política, frente a ese mismo valor en el supuesto de que esas mismas unidades beneficiarias no hubiesen recibido los efectos del tratamiento. Si bien el primero de los resultados se puede observar y medir fácilmente, resulta imposible determinar, simultáneamente, cuál habría sido el resultado para ese mismo beneficiario, o conjunto de beneficiarios, en ausencia del programa.

Para la evaluación de impacto, es importante el análisis de los sesgos de selección es un aspecto esencial en el diseño y ejecución de evaluaciones de impacto. Se pueden identificar hasta cuatro tipos diferentes: de focalización y autoselección, según su origen, y en variables observadas y no observadas, según el tipo de variable analizada (Martín, 2024).

Este autor aplicó un doble criterio de clasificación e identificó cuatro tipos diferentes de sesgos. Atendiendo al origen o fuente del sesgo y en función del tipo de variable analizada. Los dos primeros en correspondencia con el origen:

1. Sesgo de focalización: aquel imputable a la propia política pública llevada a cabo.
2. Sesgo de “autoselección”: aquel atribuible a las potenciales personas destinatarias de una política pública. Surge entonces cuando determinadas personas son capaces de “convertirse” en beneficiarias de una intervención en particular, esto es, cuando tienen poder de decisión para escoger si desean participar en un programa (“auto selección”) o, por lo contrario, descartan tal oportunidad (Martín, 2024).

En correspondencia con la variable analizada, se realiza una clasificación alternativa de sesgos:

1. Sesgo en variable observada: es el que aparece cuando existe una característica accesible para el investigador a través una base de datos, como una encuesta o un registro administrativo, que condiciona el hecho de que un individuo pertenezca al grupo de tratamiento o bien forme parte del de control.
2. Sesgo en variable no observada: es el que aparece cuando existe una característica que no puede ser observada por el investigador a través de una

base de datos (por ejemplo: el nivel de confianza o el grado de felicidad), que condiciona el hecho de que una persona pertenezca al grupo de tratamiento o bien forme parte del control (Martín, 2024).

Otra técnica propuesta por este autor, es la metodología de controles sintéticos (SCM), se ha convertido en una herramienta ampliamente utilizada en los últimos años para estimar el impacto de políticas públicas de muy amplia y diversa naturaleza. La utilidad se evidencia cuando se trata de estimar el efecto causal de intervenciones de política económica que se implementan a nivel agregado. Por otra parte, se trata de una técnica estadística muy transparente que proporciona un grupo de control “artificial” para la unidad tratada.

4.2. Métricas socioterritoriales e indicadores para las políticas públicas

Para llevar a cabo una evaluación eficaz, se utilizan diversas herramientas de análisis, tales como:

- Recopilación sistemática de datos.
- Análisis estadísticos.
- Estudios comparativos.
- Encuestas y entrevistas.
- Grupos focales.

Criterios de Evaluación

Los criterios fundamentales para la evaluación de políticas públicas incluyen:

Enfoque Metodológico: Es recomendable adoptar un enfoque metodológico que combine métodos cuantitativos y cualitativos, permita evaluaciones continuas y mantenga un proceso dinámico de mejora.

La transparencia en los resultados es esencial para garantizar la credibilidad y la utilidad de la evaluación.

En lo que atañe a los principales objetivos perseguidos por cualquier evaluación de impacto, se pueden concretar en tres:

1. Determinar si puede atribuirse, o no, la causa del cambio observado a la intervención pública examinada.
2. Identificar si el programa o política produjo los efectos deseados en las personas, hogares o instituciones sobre los que se proyectó.
3. Obtener una estimación cuantitativa de sus beneficios potenciales.

En esta dirección Canciono et al. (2024), destacan que el impacto no consiste únicamente en citaciones o coautorías, sino también en los procesos, resultados, logros y efectos que las capacidades generan.

Declarado en el Manifiesto de las métricas socioterritoriales en el Temuco, Chile y aprobado por ESOCYTE, en el año 2024 en Campinas, Brasil, las métricas son un esfuerzo para conocer, comprender y gestionar las capacidades de ciencia, tecnología e innovación”, salir de las evaluaciones tradicionales y de los sistemas de publicaciones transnacionales. Además, se afirma que “los movimientos locales, nacionales y globales por la apertura de la ciencia y su evaluación son cada vez más activos, y permean de manera muy incipiente las políticas de ciencia, tecnología e innovación (Cancino et al., 2024, p.1).

Las métricas se definen como un conjunto de principios orientadores, conceptos y metodologías necesarias de elaborar, pilotear e implementar políticas públicas para comprender y gestionar las relaciones entre la estructura y el desarrollo de capacidades y las

especificidades, demandas y requerimientos de los entornos territoriales locales, nacionales y globales (Cancino et al., 2024, p.1).

El Manifiesto propone además que, en estos esfuerzos, se deben incorporar principios que permitan construir métricas para la medición de capacidades y formas de evaluación que consideren las características, requerimientos y demandas socioterritoriales respecto de las cuales actúan y se desarrollan capacidades científicas y tecnológicas (Cancino et al., 2024, p.2).

Estos autores proponen para el desarrollo de enfoques conceptuales, metodológicos y tecnológicos, se consideren los siguientes principios orientadores.

1. La complejidad de las relaciones ciencia, tecnología, sociedad y territorio.
2. Reconocimiento de la heterogeneidad del desarrollo de capacidades: las capacidades de ciencia, tecnología e innovación son heterogéneas y se expresan como tales.
3. Trascender la noción de impacto de la ciencia, tecnología e innovación: el impacto no consiste únicamente en citaciones o coautorías, sino también en los procesos, resultados, logros y efectos que las capacidades generan.
4. Identificación, reconocimiento y gestión de agendas territoriales de ciencia, tecnología e innovación.
5. Colaboración y construcción de redes territoriales participativas para el diseño y análisis de métricas.
6. Datos heterogéneos, gobernanza y transparencia.
7. De la gestión de datos para la visualización de la distribución territorial de capacidades a la indexación y comprensión de las capacidades territoriales.

8. Apertura de metodologías, tecnologías y soluciones
9. Visibilidad y circulación del conocimiento: la cuestión territorial y las asimetrías regionales juegan un papel significativo en la visibilidad y producción científica, influenciando la divulgación del conocimiento (Cancino et al., 2024).

Para este estudio se propone utilizar en calidad de métricas, los informes anuales del estado de la ciencia de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana (2020-2025), como base para políticas públicas que permita crear propuestas bien informadas, generar espacios comparativos y desplegar un análisis de las políticas públicas basadas en la evidencia. Cada informe el estado de la ciencia, de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana es una aportación fundamental para analizar las políticas públicas en los diferentes contextos y regiones.

Estos documentos constituyen un valioso material para trazar políticas públicas que respondan también a las valoraciones que desde los contextos regionales, nacionales e internacionales estén definiéndose, es decir, las políticas públicas avanzan también en la comprensión de los aspectos relacionados con los contextos y de las realizaciones que se transforman en elementos locales.

Es significativo apuntar que cada dossier tiene un eje temático, que marca la tendencia que se manifiesta con más nitidez en cada año. Es preciso recordar que los últimos cinco años a escala global han estado signados por transformaciones desde el punto de vista económico, desde el punto de vista cultural y transformaciones políticas sólidas a escala global. El parteaguas que significó el año 2020 a partir de una situación de salud que cambió paradigmas a escala

internacional es un elemento que nos permite marcar apuestas diferentes en el tema de las políticas públicas.

Cada dossier temático anual incluye un análisis en profundidad de un área estratégica, por lo que estos dosieres se convierten directamente en insumos fundamentales para las políticas sectoriales focalizadas.

Una atinada propuesta de política por los ejes que son transversalizados en los informes aportados por la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana, destaca elementos que son fundamentales para toda la gestión de políticas públicas en cualquier contexto, en particular en los contextos regionales en los que estas políticas deben trabajar por resolver problemas fundamentales de las comunidades. Ya que son las comunidades las que, al tomar interés en determinados temas públicos, hacen que estos temas avancen hacia las agendas y puedan buscar una solución con el planteo de nuevas políticas.

Es interesante visualizar como en financiamiento e inversión, por ejemplo, se proponen desde estos ejes, establecer metas que incluyan de manera gradual la inversión en I + D. Esta es otra limitante que tienen esos informes, que solo reconocen las relaciones investigación / desarrollo, pero hay que trabajar por los temas de la innovación, que es una de las aristas que no se visualiza. Es decir, se queda en I + D, pero la segunda vertiente de la innovación tiene que ser trabajada con fuerza.

En ocasiones los públicos interesados en dar solución a una problemática consideran que solamente en sus contextos locales, no hay una correcta utilización del producto interno bruto. Vale destacar que en muchas de estas agendas no hay en ocasiones a nivel de los entornos nacionales, una utilización del 1% del producto interno bruto en función de diseñar elementos

que cambien los aspectos que los públicos necesitan resolver a escala territorial.

Y, por ejemplo, en financiamiento e inversión, una de las propuestas que se plantea es establecer, por ejemplo, metas nacionales graduales de una inversión en el 1% del producto interno bruto, lo que ya nos está anunciando que en esta dirección todavía falta mucho por hacer. Así como también es importante el diseño de incentivos fiscales y esquemas públicos o privados o públicos privados, puede estar en las dos direcciones, esquemas públicos o esquemas privados o ambos en su interacción para aumentar la inversión empresarial.

Otro elemento que se destaca con fuerza en los ejes de los informes en sentido general es el tema del capital humano y la equidad. Y en este sentido hay una mirada importante al desarrollo del talento y al desarrollo de las actividades que tengan áreas de STEAM. Esto es muy importante, ciencia, tecnología, en función de la perspectiva de género que es mucho más amplia, pero que en la mirada de las áreas de STEAM aborda directamente el papel y lugar de las mujeres.

Por ello, una de las aristas esenciales que en lo macro debe estar insertada en las políticas públicas, es el tema de género en función de una paridad y un liderazgo entre hombres y mujeres en los diversos ámbitos, tema que se transforma en una preocupación que aumenta gradualmente, por lo que transversaliza de manera general las políticas y su enfoque.

La agenda temática estratégica que aportan estos informes avanza también por la creación de programas que puedan alinear los niveles de desarrollo más significativos en áreas específicas en la contemporaneidad. Por ejemplo, hay un dossier que trata el tema de la bioeconomía, hay un dossier que toca el tema de la computación cuántica y una idea

que sí es central es que en las políticas públicas debe seguirse fomentando la investigación interdisciplinaria en correspondencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en correspondencia con ellos y sobre ellos.

Y, por último, una idea central que mueve esta agenda en la evaluación y gobernanza. Adoptar desde los manuales en que se medía la innovación de manera estandarizada, como es el manual de Bogotá o el manual de Oslo, entre otros, y la modernización de los sistemas estadísticos nacional. Todo ello genera propuestas de políticas por ejes en las que los ciudadanos anclan también sus expectativas de cambio y transformación a nivel local y cambios y transformación a nivel global.

Por ello, estas propuestas de políticas por ejes se transforman en un elemento que va a estar presente, que transversaliza toda la gestión de las políticas públicas y que puede ser adoptada perfectamente en los diferentes niveles y en las diferentes estructuras y organizaciones estatales, desde la mirada más amplia hasta la cuestión a nivel de los territorios.

Uno de los ejemplos en el enfoque práctico puede abordarse desde el dossier del año 2024, este trabaja un tema que en cualquier contexto va a tener un aporte significativo, ya que aborda el cambio climático, amenaza de la biodiversidad en cualquiera de los entornos que podamos situar, por tanto, el trabajo con la bioeconomía se va a convertir en un potencial fundamental para el despliegue de los recursos biológicos que permitan producir bienes y energía de forma sostenible.

Desde esta mirada, es importante señalar que la red de ciencia, tecnología y innovación, la red iberoamericana de ciencia y tecnología no solo aporta datos, sino que permite desarrollar metodología comparada que al mismo tiempo son respaldadas por la organización

mundial del comercio, la OECD desde el punto de vista económico y desde la propia UNESCO desde el punto de vista de la educación, la ciencia y la cultura. La propuesta de política debe incluir un sistema de seguimiento con indicadores clave de desempeño que van a ser medidos por esas propias metodologías que pueden ser desplegadas a partir de la información que nos aporta los datos que nos aporta la recibí y eso nos permite entonces hacer una propuesta para asegurar coherencia y evaluar el impacto de estos elementos en las políticas.

A continuación, se expone la tabla 4.1, elaborada desde la utilización de la IA en la que se recogen una propuesta de relación a partir de marcos de indicadores para políticas temáticas. Por ejemplo, del año 2023 al 2025 se utiliza como una propuesta para el área temática, inteligencia artificial, el siguiente Marco de indicadores para políticas temáticas, modelo aplicable a los principales ejes temáticos de los informes (2023-2025).

Tabla 4.1. Propuesta de marco de indicadores.

Área Temática: Inteligencia Artificial (Dossier 2023)	
Objetivo de Política Pública:	Desarrollar un ecosistema nacional de IA para la innovación productiva.
Indicadores Clave de Seguimiento (KPI):	Inversión en I+D en IA (como % del gasto total en I+D y origen de los fondos).
Capital Humano:	Número de investigadores, becarios y técnicos especializados en IA/ciencias de la computación
Producción y Vinculación	Artículos científicos en IA; número de patentes y proyectos de colaboración universidad-empresa en el sector.

Infraestructura:	Capacidad de computación de alto rendimiento (HPC) disponible para investigación.
Fuente de Línea Base:	Indicadores generales de I+D e investigadores del informe Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana, análisis cualitativo del dossier 2023.
Meta Cuantitativa Ejemplo	Duplicar el número de investigadores en IA en 5 años, alineado con el crecimiento regional del 45% en investigadores (2014-2023)
Responsable Primario:	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El conjunto de elementos destacados permite estructurar diferentes indicadores clave, los cuales pueden ajustarse a cualquier contexto local al responder a las necesidades e intereses del público.

En el año 2024 el eje temático que se presenta el tema de la computación. Es decir, como se aprecia estos dosieres de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana permiten trabajar aquellos elementos que son esenciales para la transformación de la sociedad contemporánea, transformaciones en aspectos claves, que son necesarios a la vida social ya que marcan los procesos de transformación fundamentales y que se constituyen ejes transversales.

4.3. Sistemas de seguimiento y capacidad evaluadora de las políticas públicas

La evaluación de las políticas públicas exige además una integración de los elementos que va más allá de indicadores. Debe integrar componentes metodológicos y de gestión, por eso es necesaria la planificación de

su seguimiento. La siguiente gráfica refleja una posible propuesta de un sistema de seguimiento.

Elementos que pueden componer un sistema de seguimiento

1. Ciclo de Recolección y Validación

- **Periodicidad:** Recolectar datos nacionales anualmente, sincronizado con la encuesta de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana.
- **Metodología:** Utilizar los **manuales internacionales** adoptados por la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana (Frascati para I+D, Oslo para innovación) y los manuales regionales (como el Manual de Bogotá) para garantizar comparabilidad.
- **Validación:** La unidad responsable debe verificar los datos antes de integrarlos al sistema y reportarlos a la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana.

2. Análisis y Generación de Información

- **Benchmarking:** Comparar los KPI nacionales con: 1) **el promedio regional** (ej. 0.73% del PIB en I+D para Iberoamérica en 2022), 2) países líderes de la región (ej. Brasil 1.19% del PIB en I+D), y 3) referentes globales (ej. Corea del Sur ~5%).
- **Informe Anual de Seguimiento:** Publicar un documento que cruce los KPI con el análisis cualitativo de los dossiers de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana, destacando avances, brechas y recomendaciones de ajuste.

3. Gobernanza y Retroalimentación de la Política

- **Comité de Seguimiento:** Establecer un grupo con representantes del gobierno, academia, sector empresarial y la oficina nacional de estadística de CTI (miembro de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana).
- **Revisiones Periódicas:** Realizar reuniones semestrales para analizar reportes, tomar decisiones informadas y ajustar programas o presupuestos.
- **Vinculación con la Comunidad Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana:** Participar en las reuniones del Comité Técnico de la Red para aportar, aprender de buenas prácticas y mantener la metodología al día.

Por último y no menos importante, se realiza una revisión que evidencia la existencia de un sistema explícito que evalúa cómo los países miden sus políticas. Se reconoce como Índice Nacional de Capacidad de Evaluación (INCE) y se aplica en 10 países de la región.

El Índice Nacional de Capacidad de Evaluación es un marco metodológico que mide la capacidad de un país para realizar evaluaciones de políticas públicas. Su sistema se basa en cinco dimensiones principales, evaluadas a través de 74 indicadores específicos (Azanza, 2025).

Tabla 4.2. Indicadores para la implementación del modelo INCE.

Dimensión del sistema	Objetivo de medición
Estructura institucional	Elementos que sostienen la función de evaluación en el país.

Dimensión del sistema	Objetivo de medición
Oferta de evaluación	Disponibilidad de servicios profesionales y programas de formación.
Calidad de las evaluaciones	Adecuación a estándares Internacionales.
Espacios multiagente	Apertura a la participación de diversos actores.
Uso de las evaluaciones	Incidencia real en la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

La Tabla 4.2 sintetiza las cinco dimensiones que conforman el Índice Nacional de Capacidad de Evaluación (INCE), las cuales permiten valorar de manera integral la capacidad de un país para desarrollar, institucionalizar y utilizar procesos de evaluación de políticas públicas. Estas dimensiones abarcan desde la existencia de estructuras institucionales y capacidades técnicas hasta la calidad de las evaluaciones, la participación de múltiples actores y el uso efectivo de sus resultados en la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

El diseño del INCE parte de la premisa de que una evaluación efectiva requiere capacidades institucionales, técnicas y culturales específicas. Por tanto, el índice evalúa diversos componentes de un ecosistema evaluativo nacional, desde el marco normativo hasta las competencias técnicas de los funcionarios, pasando por los procesos y metodologías implementados. El modelo propuesto por el INCE describe a los sistemas nacionales de evaluación a partir de cinco dimensiones:

1. Estructura institucional: elementos que sostienen la función de evaluación en el país.

2. Oferta de evaluación: oferta de servicios profesionales de evaluación, incluyendo programas de formación académica.
3. Calidad de las evaluaciones: adecuación a estándares internacionales de los procesos y productos de las evaluaciones.
4. Espacios multiagente: apertura a la participación de actores para el desarrollo del sistema nacional de evaluación.
5. Uso de las evaluaciones: incidencia de los resultados de las evaluaciones para la toma de decisiones, el aprendizaje y rendición de cuentas.

Los métodos de medición que se utilizan parten de recolectar la información mediante cuestionarios enviados a tres grupos clave: el ente rector nacional, agentes internos (gubernamentales y no gubernamentales) y agentes externos (con presencia en el país). Las respuestas se construyen a partir de discusiones grupales para obtener una perspectiva colectiva. Además del INCE, existen otros índices que ofrecen métodos de medición para resultados de políticas públicas:

- Índice de Progreso Social (IPS): Complementa los indicadores económicos tradicionales al medir el bienestar en dimensiones como Salud, Educación avanzada y Seguridad, mostrando la brecha entre crecimiento económico y desarrollo real.
- Encuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2025) sobre Confianza: Analiza un indicador de resultado clave (la confianza ciudadana) y sus determinantes, como la satisfacción con servicios públicos y la percepción de equidad en decisiones complejas.

- **Latinobarómetro:** Proporciona datos longitudinales de opinión pública sobre democracia, economía y sociedad, útiles como insumo para evaluar percepciones de políticas (Azanza, 2025).

La Figura 4.1, sintetiza la lógica analítica que orienta el enfoque del capítulo, al mostrar cómo las distintas herramientas de evaluación de la gestión se articulan en función de diferentes focos analíticos y horizontes temporales. Más que establecer jerarquías o secuencias normativas, la figura permite visualizar la complementariedad entre enfoques orientados a resultados, procesos, capacidades institucionales y legitimidad, destacando que su relevancia depende del tipo de problema público, del momento del ciclo de la política y de los objetivos evaluativos perseguidos.



Figura 4.1. Complementariedad de herramientas de evaluación de la gestión según foco analítico y horizonte temporal.

En coherencia con el enfoque desarrollado, se presenta una tabla orientativa que organiza las principales herramientas de evaluación de la gestión según su foco analítico y horizonte temporal. Esta síntesis, incluida en el Anexo 2, tiene como finalidad apoyar la selección

reflexiva de instrumentos evaluativos en función del contexto y de los objetivos de la política analizada.

En conjunto, las herramientas de evaluación de la gestión no deben entenderse como mecanismos de control ex post, sino como componentes de un proceso más amplio de aprendizaje institucional y deliberación pública. Su valor analítico reside menos en la producción de métricas estandarizadas que en su capacidad para revelar desajustes entre diseño, capacidades e implementación, así como para informar decisiones orientadas al fortalecimiento de la acción pública en contextos complejos.

Las herramientas para la medición de las políticas públicas deben armonizar las tradicionales y las nuevas métricas que posibiliten a los actores sociales lograr el cumplimiento de sus objetivos, léase, las comunidades, los gobiernos u otros que estén articulados a esas políticas.

Desde la revisión de informes y documentos de organismos internacionales acerca de la región, se propone un conjunto de principios analíticos orientados a la construcción de métricas para la evaluación de la gestión de las políticas públicas. En primer lugar, las políticas deben evaluarse en función de las condiciones sociales, económicas, culturales y territoriales en las que se implementan. Las métricas socioterritoriales planteadas por un grupo de autores latinoamericanos parten del principio de la territorialidad, por ello reconocen que no deben existir métricas homogéneas aplicadas a contextos heterogéneos, ya que tienden a producir diagnósticos distorsionados.

En segundo lugar, la evaluación debe centrarse en las capacidades institucionales que hacen posible la acción pública, coordinación interorganizacional, capacidades técnicas, aprendizaje institucional

y articulación con actores sociales, más que en resultados aislados.

En tercer lugar, resulta imprescindible incorporar la dimensión temporal, distinguiendo entre impactos de corto plazo, dinámicas de mediano plazo y transformaciones estructurales de largo alcance.



05

Comunicación,

**transformación digital
y gobernanza para la
innovación en las políticas
públicas**

5.1. Comunicación y legitimidad en las políticas públicas

Este capítulo analiza la transformación contemporánea de las políticas públicas a partir de la creciente centralidad de la comunicación pública y de las tecnologías digitales en la acción estatal. El análisis se orienta a comprender cómo el gobierno abierto, el uso de datos masivos y la incorporación de sistemas de inteligencia artificial no solo reconfiguran las capacidades técnicas del Estado, sino que inciden directamente en la legitimidad democrática, la rendición de cuentas y la relación entre gobiernos y ciudadanía. Desde esta perspectiva, la digitalización se aborda como un proceso simultáneamente técnico, político y comunicacional.

A partir de estas premisas, se organiza en cinco bloques analíticos. En primer lugar, se examina la centralidad de la comunicación como dimensión constitutiva de las políticas públicas y su vínculo con la legitimidad democrática. En segundo término, se analizan las dinámicas de conflicto, controversia y disputa de sentido que atraviesan la comunicación de políticas públicas. Posteriormente, se aborda la transformación digital del Estado, desde el gobierno abierto y el uso de datos masivos hasta la incorporación de sistemas de inteligencia artificial y automatización decisional. Finalmente, se articulan estos procesos con los principales enfoques teóricos desarrollados en el libro y se reflexiona sobre sus implicancias para contextos latinoamericanos contemporáneos.

Para ello, se emplean los conceptos de comunicación, digitalización, automatización, legitimidad y conflicto no como variables independientes ni como dimensiones accesorias del proceso de políticas públicas, sino como procesos interrelacionados que se coproducen mutuamente. La comunicación es entendida como una práctica constitutiva de la acción

pública; la digitalización, como un proceso político-institucional que reconfigura capacidades estatales; la automatización, como un desplazamiento parcial de funciones decisionales; el conflicto, como condición estructural del proceso de políticas; y la legitimidad, como un vínculo dinámico entre decisiones públicas y aceptación social. Esta delimitación conceptual establece el marco analítico del capítulo y orienta una lectura que privilegia la comprensión de tensiones, ambigüedades y efectos no intencionales, en coherencia con los enfoques teóricos desarrollados en los capítulos precedentes del libro.

Desde una perspectiva analítica, esta aproximación permite superar tanto las visiones tecnodeterministas como las interpretaciones puramente normativas de la digitalización, situando estos procesos dentro de dinámicas de poder, conflicto y construcción de sentido propias del campo de las políticas públicas (Meijer et al., 2012). Desde el punto de vista epistemológico, se adopta una aproximación analítico-crítica al estudio de la comunicación y la digitalización en las políticas públicas. No se propone evaluar el desempeño de herramientas específicas ni formular recomendaciones normativas directas, sino analizar las transformaciones estructurales que estos procesos introducen en la lógica de la acción pública, en las relaciones de poder y en los mecanismos de legitimación democrática.

Esta orientación resulta especialmente relevante en contextos donde la incorporación de tecnologías digitales tiende a ser presentada como una solución neutral a problemas públicos complejos. Estudios recientes advierten que, en ausencia de un marco analítico crítico, la digitalización puede ser interpretada de manera reduccionista, invisibilizando sus implicancias políticas e institucionales (Kornberger et al., 2017).

En ese sentido, en las democracias contemporáneas, la eficacia de la acción pública ya no puede evaluarse exclusivamente a partir de la solvencia técnica del Estado ni de la racionalidad formal de sus instrumentos. De manera creciente, la comunicación de las políticas públicas y la infraestructura digital que media la intervención estatal se han consolidado como dimensiones constitutivas del proceso de políticas, condicionando tanto su viabilidad política como su legitimidad social. Informar, involucrar y generar confianza no constituyen tareas accesorias, sino componentes estructurales de la acción pública en contextos caracterizados por alta complejidad, fragmentación social y aceleración tecnológica.

Diversos estudios recientes coinciden en señalar que la legitimidad de las políticas públicas depende cada vez más de procesos comunicativos capaces de traducir decisiones complejas en marcos interpretativos socialmente comprensibles, sin derivar en simplificaciones manipulativas ni en lógicas de marketing gubernamental. Como advierten Margetts y Dorobantu (2019), “la gobernanza de la era digital no solo remodela la capacidad administrativa, sino también el significado público de la acción estatal, redefiniendo cómo se construye y se cuestiona la legitimidad” (p. 2). Esta transformación redefine los límites tradicionales del análisis de políticas públicas, que ya no puede circunscribirse al examen de diseños institucionales o resultados instrumentales, sino que debe incorporar la dimensión simbólica, narrativa y tecnológica del poder público.

En este nuevo escenario comunicacional, la expansión de las infraestructuras digitales estatales no solo amplifica las capacidades técnicas de los gobiernos, sino que redefine las condiciones mismas de producción, circulación y disputa del poder público. En paralelo,

la consolidación de agendas de gobierno abierto, el uso intensivo de big data y la incorporación progresiva de sistemas de inteligencia artificial en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas han ampliado significativamente las capacidades estatales de procesamiento de información, monitoreo y anticipación. Sin embargo, estos avances no están exentos de tensiones normativas y políticas. La promesa de mayor eficiencia, precisión y personalización de las intervenciones convive con riesgos asociados a la opacidad algorítmica, la reproducción de sesgos estructurales y la erosión de mecanismos tradicionales de control democrático (Janssen y Kuk, 2016).

Este estudio parte de la premisa de que la digitalización de las políticas públicas no constituye un proceso neutral ni inevitable, sino una opción política que redistribuye capacidades, redefine asimetrías de poder y transforma los criterios mismos de legitimidad estatal. En este marco, la comunicación de las políticas públicas no se limita a acompañar decisiones previamente adoptadas, sino que configura un espacio de disputa en el que se negocian sentidos, se gestionan controversias y se construyen, o erosionan, vínculos de confianza entre el Estado y la sociedad. Como sostienen Wirtz et al. (2018), la legitimidad en entornos digitales depende menos de la mera disponibilidad de información que de la calidad de los procesos comunicativos, participativos y explicativos que acompañan el uso de tecnologías avanzadas en la acción pública.

En el análisis contemporáneo de las políticas públicas, la comunicación ha dejado de ser concebida como una etapa final orientada a la difusión de decisiones ya adoptadas para pasar a ocupar un lugar constitutivo dentro del proceso de acción pública. Comunicar políticas públicas implica intervenir activamente en la definición de problemas, en la construcción de

interpretaciones legítimas y en la configuración de expectativas sociales respecto de la intervención estatal. Desde esta perspectiva, la comunicación no acompaña a la política: la produce, la condiciona y la transforma.

La literatura reciente subraya que los procesos de formulación e implementación de políticas se desarrollan en entornos comunicativos densos, caracterizados por flujos informativos permanentes, alta exposición pública y múltiples arenas de interpretación simultánea. En estos contextos, las políticas públicas no solo deben ser técnicamente viables, sino también cognitiva y simbólicamente inteligibles para públicos heterogéneos. Como señalan Sørensen y Torfing (2021), la legitimidad de la acción pública depende crecientemente de la capacidad del Estado para articular narrativas comprensibles y socialmente resonantes en espacios públicos fragmentados y mediatizados.

Más allá de su función expresiva o estratégica, la comunicación de políticas públicas puede ser conceptualizada como una infraestructura cognitiva del Estado, esto es, como el conjunto de dispositivos mediante los cuales la acción pública se vuelve inteligible, interpretable y evaluable socialmente. Desde esta perspectiva, comunicar no equivale únicamente a transmitir información, sino a estructurar los marcos cognitivos a través de los cuales los actores sociales comprenden la racionalidad, los límites y las consecuencias de las decisiones estatales.

Investigaciones recientes en análisis cognitivo de políticas muestran que los déficits comunicacionales no solo afectan la aceptación social de las políticas, sino también su implementación efectiva, al generar interpretaciones divergentes entre agencias, niveles de gobierno y públicos destinatarios (Dunlop y Radaelli,

2020). En entornos digitalizados, esta función cognitiva se intensifica: la multiplicación de fuentes informativas y la fragmentación del espacio público obligan al Estado a competir por atención y credibilidad en condiciones de alta incertidumbre interpretativa.

Se sostiene aquí que la pérdida de capacidad comunicacional equivale a una pérdida de capacidad estatal, aun cuando los recursos técnicos y financieros permanezcan intactos. Cuando el Estado no logra producir interpretaciones compartidas mínimamente estables sobre el sentido de sus políticas, se debilita su posibilidad de coordinar conductas, anticipar reacciones y sostener legitimidad en el tiempo.

La expansión de tecnologías digitales ha profundizado estas dinámicas al transformar estructuralmente el espacio público. Plataformas digitales, redes sociales y sistemas algorítmicos alteran los tiempos, los formatos y los actores involucrados en la circulación de sentidos sobre lo público. El espacio público digital no opera bajo las mismas lógicas que los entornos mediáticos tradicionales: es más inmediato, más emocional, más polarizado y menos jerárquico. En este escenario, las políticas públicas se ven expuestas a procesos acelerados de interpretación, controversia y resignificación que exceden el control institucional del Estado (Bennett y Livingston, 2018).

Desde un punto de vista analítico, este desplazamiento obliga a repensar la relación entre implementación técnica y legitimidad social. La eficacia instrumental de una política, medida en términos de cumplimiento de objetivos, resulta insuficiente si no va acompañada de procesos comunicativos que construyan confianza, expliquen criterios de decisión y reconozcan conflictos. En entornos digitales, la ausencia de comunicación estratégica no genera neutralidad, sino que deja vacantes interpretativas que suelen ser ocupadas por

narrativas simplificadoras, desinformación o discursos antagonistas.

La centralidad de la comunicación en las políticas públicas contemporáneas no reside únicamente en su capacidad de persuasión, sino en su función epistémica: la comunicación contribuye a definir qué cuenta como conocimiento válido, qué problemas merecen atención y qué soluciones son consideradas aceptables. En este sentido, la digitalización amplifica tanto el potencial democrático de la comunicación pública como sus riesgos de fragmentación, manipulación y pérdida de sentido colectivo.

Una distinción analítica fundamental para este capítulo es la que separa la comunicación gubernamental de la comunicación de políticas públicas. Mientras la primera suele centrarse en la visibilidad de la gestión, la imagen institucional y la competencia política, la segunda se orienta al análisis de cómo se construyen, circulan y disputan los significados asociados a problemas públicos, decisiones estatales e instrumentos de intervención. Esta distinción no es meramente terminológica, sino que remite a enfoques teóricos y normativos divergentes.

La comunicación de políticas públicas se concibe como el conjunto de procesos mediante los cuales el Estado construye, negocia y disputa sentidos en torno a problemas públicos, decisiones colectivas y criterios de intervención, a lo largo de todo el ciclo de la política. Desde esta perspectiva, la distinción entre comunicación gubernamental y comunicación de políticas públicas no remite únicamente a diferencias de estilo o formato, sino a concepciones divergentes sobre el rol de la comunicación en el proceso de políticas. Mientras la primera suele operar bajo lógicas instrumentales y jerárquicas, la segunda se inscribe en dinámicas más amplias de coordinación, disputa y

construcción de legitimidad en contextos de pluralidad social.

Esta delimitación permite centrar el análisis en la función comunicacional como componente constitutivo de la acción pública, diferenciándola de enfoques centrados en marketing político o gestión de imagen. Estudios recientes subrayan que esta forma de comunicación opera como un mecanismo de coordinación cognitiva y normativa, especialmente relevante en contextos de alta complejidad técnica y pluralismo social (Mergel, 2019).

La comunicación de políticas públicas no es un mero canal de transmisión de información, sino una función estratégica del sector público que va más allá de la simple difusión de información para apoyar las prioridades gubernamentales, fortalecer la confianza y aumentar la transparencia y el diálogo con los ciudadanos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2021).

Sin embargo, una parte significativa de la literatura advierte sobre los riesgos de reducir la comunicación de políticas públicas a una lógica instrumental o promocional. En contextos digitales, esta tendencia se expresa en prácticas de policy branding, donde las políticas son presentadas como productos comunicacionales simplificados, orientados a maximizar adhesión inmediata más que comprensión sustantiva. Este enfoque puede generar efectos contraproducentes: erosión de la confianza, percepción de manipulación y despolitización de debates complejos (Hood y Margetts, 2018).

El reduccionismo comunicacional implica asumir que los problemas de legitimidad pueden resolverse exclusivamente mediante mejoras en el mensaje, sin atender a las condiciones estructurales de diseño, implementación y distribución de impactos de las políticas. Este supuesto no solo es analíticamente débil,

sino normativamente problemático, ya que desplaza el foco desde la calidad de la acción pública hacia su presentación simbólica.

Como criterio propio, se sostiene aquí que una comunicación de políticas públicas analíticamente robusta debe ser concebida como un proceso reflexivo, capaz de incorporar retroalimentación social, reconocer incertidumbres y explicitar trade-offs. En lugar de ocultar la complejidad, la comunicación debería contribuir a hacerla políticamente inteligible. En entornos digitales, esta tarea resulta más exigente, pero también más necesaria: sin una comunicación que articule información, deliberación y reconocimiento del conflicto, la brecha entre capacidad técnica y legitimidad democrática tiende a ampliarse.

Un fenómeno emergente que merece atención analítica específica es la estetización de la política pública, entendida como la creciente centralidad de formas visuales, emocionales y performativas en la comunicación estatal. En entornos digitales dominados por lógicas de plataforma, la política pública tiende a ser representada mediante imágenes, slogans y narrativas breves que privilegian impacto inmediato por sobre densidad explicativa.

Estudios contemporáneos señalan que los medios de comunicación no operan simplemente como canales neutrales de información, sino como escenarios centrales de conflicto y negociación política que influyen en la construcción de agendas y en la manera en que los asuntos públicos son interpretados y debatidos. En este sentido, los medios pueden afectar no solo la visibilidad de ciertos temas, sino también la configuración de marcos interpretativos que condicionan la formulación y el contenido de las políticas públicas, especialmente en sociedades altamente mediatizadas y digitalizadas (Grossman, 2022).

Desde una posición crítica, puede sostenerse que la comunicación performativa introduce una lógica de “gobernar para ser comunicado”, donde la visibilidad reemplaza progresivamente a la deliberación como criterio de relevancia política. Este desplazamiento tensiona los fundamentos democráticos de la acción pública, al privilegiar adhesión emocional por sobre comprensión reflexiva.

El análisis de la comunicación de políticas públicas resulta incompleto si se omite su inscripción en contextos estructurales de conflicto, disenso y pluralidad de intereses. Lejos de desarrollarse en escenarios neutrales, las políticas públicas emergen, se implementan y se disputan en arenas atravesadas por asimetrías de poder, interpretaciones divergentes y resistencias sociales. En este sentido, el conflicto no constituye una desviación del proceso comunicacional, sino su condición de posibilidad, al delimitar los marcos dentro de los cuales las estrategias comunicativas adquieren sentido y eficacia.

El conflicto constituye una dimensión inherente a las políticas públicas, particularmente cuando estas redistribuyen recursos, alteran derechos o modifican prácticas sociales arraigadas. En este marco, la comunicación desempeña un rol central en la gestión del disenso, ya sea para canalizarlo institucionalmente o para invisibilizarlo. Las estrategias comunicacionales no eliminan el conflicto, pero influyen decisivamente en cómo este se expresa, se interpreta y se politiza.

La literatura reciente enfatiza que la resistencia social a determinadas políticas no debe ser interpretada exclusivamente como déficit de información, sino como expresión de desacuerdos normativos, identitarios o distributivos. En este sentido, una comunicación orientada únicamente a “corregir percepciones” tiende a profundizar la polarización. Estudios empíricos

muestran que reconocer explícitamente el conflicto y habilitar espacios de controversia argumentada contribuye a reducir la radicalización y a mejorar la calidad del debate público (De Wilde et al., 2016).

Las situaciones de crisis y las reformas impopulares representan escenarios particularmente desafiantes para la comunicación de políticas públicas. En estos contextos, los gobiernos suelen enfrentar presiones para acelerar decisiones y simplificar mensajes, lo que incrementa el riesgo de deslegitimación. Investigaciones recientes señalan que la comunicación en crisis es más efectiva cuando combina consistencia narrativa con apertura al cuestionamiento, evitando tanto el silencio estratégico como la sobreexposición defensiva (Christensen y Lægreid, 2020).

En la era digital, los medios tradicionales y las redes sociales interactúan en la construcción de agendas interpretativas, amplificando controversias y acelerando ciclos de atención pública. Las plataformas digitales no solo difunden información, sino que priorizan contenidos según lógicas algorítmicas que tienden a favorecer emociones intensas y marcos polarizantes. Esto tiene implicancias directas para las políticas públicas, cuya complejidad suele ser incompatible con los formatos dominantes de viralización (Vaccari y Valeriani, 2021).

Desde un análisis crítico propio, puede sostenerse que la comunicación estatal enfrenta una tensión estructural entre visibilidad y gobernabilidad. A mayor exposición pública, mayor escrutinio y potencial de conflicto; a menor comunicación, mayor riesgo de desinformación y pérdida de control narrativo. Gestionar esta tensión requiere abandonar enfoques reactivos y avanzar hacia estrategias comunicacionales que integren anticipación, escucha activa y capacidad de respuesta adaptativa.

En suma, la comunicación en contextos de conflicto no debe orientarse a neutralizar la controversia, sino a estructurarla democráticamente, evitando su desplazamiento hacia arenas informales o su captura por discursos simplificadores. En sociedades digitalizadas, la calidad de la comunicación pública se convierte así en un factor clave para sostener la legitimidad de políticas que, inevitablemente, producen ganadores y perdedores.

El análisis del conflicto y la controversia permite comprender que la comunicación de las políticas públicas se despliega, en la mayoría de los casos, en escenarios atravesados por disputas de sentido, asimetrías de poder y resistencia social. Lejos de constituir excepciones, estos conflictos forman parte estructural del proceso de políticas públicas, tal como lo han mostrado los enfoques desarrollados en los capítulos anteriores del libro. En este marco, la comunicación no puede ser concebida como una instancia neutral ni como un conjunto de técnicas aplicables de manera universal.

Precisamente porque las políticas públicas se implementan en contextos conflictivos, las estrategias comunicacionales adquieren relevancia como respuestas situadas frente a escenarios específicos de disputa, incertidumbre y desconfianza. Informar, involucrar y generar legitimidad no son objetivos abstractos ni secuenciales, sino prácticas que se redefinen en función del tipo de conflicto, de los actores involucrados y de las narrativas en competencia.

Desde esta lógica, resulta analíticamente más consistente examinar primero las condiciones de controversia y, solo a partir de allí, abordar las estrategias comunicacionales como instrumentos contingentes, relacionales y políticamente situados. En este marco, las estrategias de comunicación no

pueden ser concebidas como mecanismos destinados a neutralizar el conflicto, sino como respuestas situadas orientadas a gestionarlo, encauzarlo y hacerlo políticamente procesable en entornos democráticos cada vez más mediatizados y digitalizados.

Partiendo de la comprensión del conflicto como rasgo constitutivo de las políticas públicas, las estrategias de comunicación pueden ser analizadas como respuestas situadas frente a escenarios de disenso, incertidumbre y disputa simbólica. Informar, involucrar o generar legitimidad no son objetivos abstractos ni universales, sino prácticas que se definen en función de contextos específicos, relaciones de poder y marcos interpretativos en pugna. Desde esta perspectiva, las distintas modalidades comunicacionales adquieren relevancia en tanto mecanismos para gestionar, sin eliminar la conflictividad inherente a la acción pública.

Frente a estas limitaciones, la comunicación bidireccional introduce mecanismos de diálogo y retroalimentación que permiten recoger demandas, percepciones y críticas ciudadanas, con el fin de mejorar la receptividad institucional y la calidad de la gobernanza pública. No obstante, la evidencia internacional sugiere que, aunque estos procesos de diálogo pueden fortalecer la percepción de apertura y responsabilidad del gobierno, su capacidad para influir de manera sustantiva en las decisiones finales de política suele ser limitada cuando no se articulan con estructuras formales de participación o mecanismos deliberativos más profundos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2021).

Un desarrollo más exigente lo constituyen las estrategias de comunicación deliberativa, que buscan integrar información, argumentación y participación en espacios orientados a la construcción colectiva de sentido. Desde este enfoque, la comunicación no se

limita a persuadir o informar, sino que habilita procesos de discusión pública en los que se confrontan valores, intereses y diagnósticos. La literatura sobre sistemas deliberativos subraya que estos procesos fortalecen la legitimidad cuando logran articular múltiples arenas: institucionales, mediáticas y digitales sin reducir la complejidad del debate (Boswell et al., 2016).

Un elemento central de las estrategias contemporáneas de comunicación es la segmentación de públicos y la construcción de narrativas de política diferenciadas. En sociedades heterogéneas, las políticas públicas son interpretadas de manera distinta según posiciones sociales, trayectorias institucionales y marcos culturales. La segmentación permite adaptar mensajes y formatos, pero también plantea riesgos de fragmentación discursiva y pérdida de coherencia programática. Como advierten Jones y McBeth (2010), las narrativas de política no solo comunican información, sino que estructuran percepciones de causalidad, responsabilidad y legitimidad.

La confianza institucional en políticas públicas no constituye un atributo estático ni un capital acumulable de manera lineal, sino una relación dinámica, contingente y comunicativamente mediada. Evidencia empírica reciente muestra que la confianza se ve afectada no solo por los resultados de las políticas, sino por la forma en que el Estado comunica fracasos, incertidumbres y procesos de aprendizaje institucional.

En entornos digitales, esta dinámica se intensifica: la exposición permanente de decisiones públicas reduce los márgenes de ambigüedad estratégica y obliga a gestionar expectativas sociales de manera más reflexiva. La comunicación que reconoce límites y errores tiende a generar mayor confianza a mediano plazo que aquella que proyecta certidumbre infalible,

especialmente en políticas de alta complejidad técnica. Por ende, la confianza no es el resultado de una comunicación exitosa, sino la condición que emerge cuando la comunicación es consistente con la experiencia vivida de la política. Esta coherencia constituye un recurso estratégico clave para la sostenibilidad de la acción pública.

La efectividad comunicacional no debe medirse únicamente en términos de adhesión inmediata o reducción del conflicto, sino en su capacidad para construir confianza sostenible. La confianza pública se ve fortalecida cuando las estrategias comunicativas reconocen incertidumbres, explicitan criterios de decisión y permiten formas genuinas de involucramiento. En este sentido, la percepción de efectividad estatal no depende solo de resultados objetivos, sino de la experiencia comunicativa que acompaña la política. Una comunicación que promete certeza absoluta en contextos complejos tiende a erosionar, y no a fortalecer, la legitimidad democrática.

5.2. Transformación digital e innovación tecnológica en las políticas públicas

La transformación digital del Estado no constituye un proceso separado ni posterior a las dinámicas comunicacionales analizadas en las secciones previas. Por el contrario, la digitalización redefine las condiciones bajo las cuales se produce, circula y disputa la comunicación de las políticas públicas, alterando los modos de interacción entre Estado y ciudadanía. En este sentido, el tránsito desde el gobierno electrónico hacia formas más avanzadas de gobierno digital e inteligente debe ser comprendido como una profundización, no una sustitución, de las tensiones comunicacionales, institucionales y democráticas que atraviesan la acción pública contemporánea.

El enfoque de e-government, predominante a comienzos del siglo XXI, se centró principalmente en la digitalización de trámites, la provisión de servicios en línea y la mejora de la eficiencia administrativa. Su lógica dominante fue instrumental: utilizar tecnologías de la información para optimizar procesos existentes sin cuestionar sustantivamente estructuras organizacionales o lógicas decisionales. Estudios posteriores han señalado que, si bien estas iniciativas mejoraron el acceso y redujeron costos de transacción, tuvieron impactos limitados sobre la calidad democrática y la capacidad estratégica del Estado (Yildiz, 2018).

El tránsito hacia el gobierno abierto (open government) implicó un desplazamiento normativo significativo. Transparencia, participación y colaboración se consolidaron como principios orientadores de la acción pública digital, ampliando el foco desde la eficiencia hacia la rendición de cuentas y la coproducción de políticas. Sin embargo, investigaciones recientes advierten que muchas iniciativas de gobierno abierto permanecen en un nivel declarativo o procedimental, sin alterar de manera sustantiva los equilibrios de poder ni los procesos reales de toma de decisiones (Ruijter et al., 2017). Más recientemente, el concepto de gobierno digital ha emergido como un marco integrador que reconoce la digitalización como un fenómeno transversal, capaz de reconfigurar políticas, organizaciones y capacidades estatales. A diferencia del e-government, el gobierno digital no se limita a la provisión de servicios, sino que incide en la formulación de políticas, la coordinación interinstitucional y el uso estratégico de datos para la toma de decisiones. Desde esta perspectiva, la digitalización se convierte en un factor estructurante del proceso de políticas públicas, y no en una herramienta auxiliar (Mergel et al., 2019).

La noción de gobierno inteligente profundiza esta tendencia al incorporar sistemas de análisis avanzado, automatización y aprendizaje algorítmico en la gestión pública. Estas transformaciones reconfiguran las capacidades estatales al modificar cómo se produce conocimiento, cómo se anticipan problemas y cómo se seleccionan cursos de acción. Sin embargo, desde un criterio analítico propio, puede sostenerse que estas capacidades no son neutras: tienden a privilegiar ciertos tipos de información, indicadores cuantificables y lógicas predictivas que pueden desplazar saberes cualitativos, deliberativos o contextuales.

En este sentido, la digitalización debe ser comprendida como un cambio organizacional y político, que redefine roles profesionales, redistribuye autoridad dentro del Estado y altera las fronteras entre decisión técnica y decisión política. Sin marcos institucionales adecuados, el riesgo es que el gobierno inteligente derive en una forma de opacidad epistémica institucionalizada, donde la complejidad tecnológica sustituya, en lugar de complementar, los mecanismos democráticos de deliberación y control.

El uso de datos masivos (big data) en las políticas públicas ha sido presentado como una oportunidad para mejorar el diagnóstico de problemas, optimizar la asignación de recursos y fortalecer la evaluación de intervenciones estatales. En el marco del gobierno abierto, los datos adquieren además una dimensión normativa, al ser considerados insumos clave para la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana informada.

La apertura de datos públicos ha permitido, en numerosos casos, ampliar el acceso a información relevante sobre desempeño gubernamental, gasto público y resultados de políticas. No obstante, la literatura reciente subraya que la mera disponibilidad de datos no garantiza su

uso efectivo ni su impacto democrático. La capacidad de interpretar, contextualizar y reutilizar información sigue estando desigualmente distribuida, lo que puede reproducir asimetrías de poder informacional entre actores estatales, empresas tecnológicas y ciudadanía organizada (Safarov et al., 2017).

Desde un punto de vista analítico, el uso de grandes volúmenes de datos en políticas públicas no debe ser interpretado únicamente como una mejora técnica en la capacidad de diagnóstico o monitoreo estatal. La incorporación de big data redefine qué información es considerada relevante, quién la produce, cómo se procesa y con qué fines se utiliza, introduciendo nuevas jerarquías cognitivas dentro del aparato estatal. En este sentido, la promesa de objetividad asociada a los datos convive con decisiones políticas implícitas sobre clasificación, priorización y exclusión, lo que refuerza la necesidad de analizar el big data como un fenómeno político-institucional y no meramente instrumental.

En términos de formulación de políticas, el big data ha ampliado las posibilidades de diagnóstico en tiempo real, identificación de patrones complejos y segmentación de poblaciones objetivo. En la implementación, permite monitorear procesos con mayor granularidad y detectar desvíos de manera temprana. En la evaluación, facilita el análisis longitudinal de impactos y la experimentación con diseños cuasi-experimentales. Sin embargo, estos beneficios dependen críticamente de la calidad de los datos, de su gobernanza y de la capacidad institucional para integrarlos en procesos decisionales significativos (Kitchin, 2021).

El uso intensivo de datos masivos introduce tensiones estructurales entre apertura, control y poder informacional. Por un lado, la apertura de datos puede fortalecer la vigilancia ciudadana y la rendición de

cuentas; por otro, el control de infraestructuras de datos y capacidades analíticas tiende a concentrarse en actores con recursos tecnológicos avanzados. Esta asimetría plantea interrogantes sobre quién define qué datos son relevantes, cómo se interpretan y con qué fines se utilizan.

El uso de big data en políticas públicas introduce una dimensión frecuentemente subestimada: la producción de asimetrías epistémicas entre actores que poseen capacidad de análisis avanzado y aquellos que solo acceden a representaciones agregadas de la información. Estas asimetrías no solo afectan la formulación de políticas, sino también la posibilidad de control democrático informado.

Investigaciones recientes muestran que los datos no “hablan por sí mismos”, sino que adquieren sentido a través de modelos analíticos, supuestos normativos y decisiones metodológicas que rara vez son objeto de debate público (Ruppert et al., 2017). En este contexto, la apertura de datos sin apertura de criterios analíticos puede reforzar, y no reducir, concentraciones de poder informacional. Por ello, la democratización de los datos requiere democratizar también las capacidades interpretativas, incorporando mediaciones comunicativas, pedagogía pública y mecanismos de traducción del conocimiento experto.

El uso de datos masivos en las políticas públicas no constituye un punto de llegada, sino una fase intermedia en una transformación más profunda de los procesos decisionales del Estado. Si bien el big data ha ampliado de manera significativa la capacidad estatal para diagnosticar problemas, monitorear intervenciones y evaluar resultados en tiempo real, su incorporación progresiva tiende a modificar no solo qué información se utiliza, sino cómo se decide sobre la base de esa

información. En este sentido, el análisis intensivo de datos prepara el terreno para formas crecientes de automatización decisonal.

Estudios recientes advierten que la frontera entre análisis de datos y decisión automatizada es cada vez más difusa. A medida que los sistemas de big data se integran con modelos predictivos y técnicas de aprendizaje automático, los datos dejan de cumplir una función meramente informativa para convertirse en insumos directos de recomendaciones, priorizaciones e incluso decisiones ejecutivas dentro del aparato estatal (Engstrom et al., 2020). Este desplazamiento plantea interrogantes sustantivos sobre la redistribución de la autoridad decisonal entre humanos y sistemas técnicos.

El big data opera como un dispositivo de transición entre modelos tradicionales de apoyo a la decisión y esquemas de gobernanza algorítmica más avanzados. Ignorar esta continuidad analítica implica subestimar los efectos acumulativos de la digitalización sobre la lógica misma de la acción pública. Por ello, el análisis del big data resulta incompleto si no se articula con una reflexión más amplia sobre inteligencia artificial, automatización y los nuevos dilemas normativos que emergen cuando los sistemas comienzan no solo a informar, sino a decidir.

Esta transición hacia formas crecientes de automatización decisonal no es inevitable ni uniforme, pero sí plantea desafíos estructurales para la rendición de cuentas, la transparencia y la legitimidad democrática. La sección siguiente aborda estos desafíos al examinar el papel de la inteligencia artificial en la toma de decisiones públicas, profundizando en las continuidades y rupturas que se derivan de esta evolución tecnológica. En este sentido, los sistemas de big data no solo amplían la capacidad analítica

del Estado, sino que constituyen la infraestructura cognitiva sobre la cual se construyen progresivamente esquemas de automatización decisonal, desplazando el uso de datos desde el apoyo a la decisión hacia la intervención directa en los procesos de selección, priorización y asignación de recursos públicos.

Considerados en conjunto, el gobierno abierto y el uso de datos masivos no solo amplían la capacidad informacional del Estado, sino que reconfiguran los criterios mediante los cuales se definen problemas, se priorizan intervenciones y se justifican decisiones públicas. Esta reconfiguración introduce nuevas tensiones entre transparencia, control y poder informacional, al mismo tiempo que desplaza los fundamentos tradicionales de la rendición de cuentas. Lejos de constituir un estadio final de la digitalización, estas dinámicas sientan las bases para procesos más avanzados de automatización decisonal, cuyos efectos sobre la legitimidad democrática serán abordados en la sección siguiente.

El uso intensivo de datos en la gestión pública sienta las bases técnicas y organizacionales para la incorporación progresiva de sistemas de inteligencia artificial en la acción estatal. Esta transición no supone un simple salto tecnológico, sino una reconfiguración de los procesos de decisión, monitoreo y evaluación, con implicancias profundas para la transparencia, la equidad y la distribución del poder informacional.

Para analizar con mayor precisión los efectos de la inteligencia artificial en las políticas públicas, resulta útil distinguir entre distintos niveles de digitalización y automatización. No toda digitalización implica automatización, ni toda automatización supone delegación decisonal plena. En términos analíticos, pueden identificarse al menos tres niveles: digitalización informacional, orientada a la

recolección y procesamiento de datos; automatización procedimental, que optimiza rutinas administrativas; y automatización decisional, donde los sistemas influyen directamente en la selección de alternativas o en la asignación de recursos.

Esta distinción resulta clave para evitar lecturas tecnodeterministas y para evaluar con mayor precisión los riesgos normativos asociados a cada nivel. Investigaciones recientes subrayan que los dilemas democráticos se intensifican a medida que se avanza hacia formas de automatización decisional, especialmente en ausencia de mecanismos claros de supervisión y comunicación pública (Bullock et al., 2021).

La incorporación de sistemas de inteligencia artificial (IA) y procesos de automatización en las políticas públicas representa uno de los cambios más significativos en la forma en que los Estados producen conocimiento, toman decisiones y ejecutan intervenciones. A diferencia de tecnologías digitales previas, la IA no se limita a facilitar procesos administrativos, sino que introduce capacidades de clasificación, predicción y recomendación que inciden directamente en el núcleo decisional de la acción pública.

En el ámbito de las políticas públicas, los algoritmos y sistemas predictivos son utilizados para tareas tan diversas como la asignación de beneficios sociales, la detección de fraude, la priorización de inspecciones, la predicción de riesgos sanitarios o la planificación urbana. Estos sistemas operan a partir de grandes volúmenes de datos históricos y en tiempo real, produciendo inferencias probabilísticas que orientan decisiones públicas. Como señalan Veale y Brass (2019), los sistemas algorítmicos intervienen cada vez más en el ejercicio del poder público, a menudo sin líneas claras de responsabilidad o impugnación.

Desde una perspectiva funcional, la IA ofrece potenciales mejoras en eficiencia, al reducir tiempos de procesamiento y costos administrativos; en focalización, al identificar patrones complejos que superan la capacidad humana de análisis; y en anticipación, al permitir intervenciones preventivas basadas en modelos predictivos. Estudios recientes muestran que, en contextos específicos, estos sistemas pueden contribuir a una asignación más precisa de recursos y a una detección temprana de problemas públicos emergentes (Wihlborg et al., 2016).

No obstante, estos beneficios no son automáticos ni universales. La adopción de IA en políticas públicas produce cambios sustantivos en la relación entre expertos, burócratas y decisores políticos. Tradicionalmente, los expertos producían conocimiento, los burócratas lo traducían en procedimientos y los decisores asumían la responsabilidad política. Con la automatización, parte de esta cadena se reconfigura: los modelos algorítmicos adquieren un rol central en la definición de opciones “viables”, desplazando márgenes de discrecionalidad y redefiniendo responsabilidades.

Un actor frecuentemente subanalizado en los procesos de automatización es el de los funcionarios públicos intermedios, quienes operan como traductores prácticos entre sistemas técnicos, decisiones políticas y demandas ciudadanas. Estos actores no solo implementan herramientas digitales, sino que interpretan, adaptan y, en muchos casos, corrigen sus resultados en contextos organizacionales concretos. Reconocer este rol permite evitar visiones excesivamente tecnocráticas de la automatización y recuperar la dimensión organizacional y política del Estado en acción.

Este desplazamiento no implica una sustitución de la política por la técnica, sino una repolitización encubierta de la decisión pública. Los supuestos incorporados en los algoritmos, criterios de optimización, variables relevantes, umbrales de riesgo, reflejan decisiones normativas que, al ser codificadas, tienden a invisibilizarse. En ausencia de mecanismos de deliberación y control, la automatización puede reducir la capacidad de los decisores para cuestionar recomendaciones algorítmicas sin perder legitimidad técnica.

En consecuencia, la IA no elimina la política de las políticas públicas, pero transforma profundamente dónde y cómo se toman las decisiones, y quién tiene la autoridad para definir lo que cuenta como evidencia, riesgo o eficiencia.

5.3. Desafíos democráticos de la digitalización de las políticas públicas

Los riesgos y dilemas analizados en esta sección no deben ser interpretados como fallas contingentes corregibles exclusivamente mediante mejoras técnicas, ni como argumentos contrarios a la digitalización en sí misma, sino como tensiones estructurales inherentes a la incorporación de tecnologías avanzadas en contextos democráticos caracterizados por desigualdades, asimetrías de poder y capacidades estatales heterogéneas.

La evidencia empírica muestra que algoritmos utilizados en ámbitos como justicia, seguridad o protección social pueden generar resultados sistemáticamente desfavorables para ciertos grupos, incluso cuando no incorporan explícitamente variables sensibles. Como advierten Benjamin (2019), *“El peligro de la toma de decisiones algorítmica no solo reside en los errores técnicos, sino también en la normalización de*

la desigualdad a través de sistemas aparentemente neutrales” (p. 5).

Otro dilema central es la opacidad algorítmica y su impacto sobre el control democrático. Muchos sistemas utilizados por gobiernos son desarrollados por proveedores privados, protegidos por derechos de propiedad intelectual o basados en modelos difíciles de explicar incluso para expertos. Esta opacidad dificulta la rendición de cuentas, limita la posibilidad de impugnación ciudadana y debilita los mecanismos tradicionales de supervisión política. Investigaciones recientes subrayan que la falta de explicabilidad algorítmica puede erosionar principios básicos del Estado de derecho, como la motivación de las decisiones administrativas (Busuioc, 2021).

A estos riesgos se suma la posibilidad de una deriva tecnocrática, en la que decisiones políticamente controvertidas se justifican mediante referencias a modelos técnicos difíciles de cuestionar públicamente. Desde un enfoque crítico, este fenómeno no representa una despolitización, sino una reconfiguración del poder, donde la autoridad se desplaza hacia expertos, ingenieros de datos y sistemas automatizados, reduciendo la capacidad de control ciudadano y parlamentario.

Finalmente, la digitalización de las políticas públicas interactúa con brechas digitales persistentes, vinculadas al acceso desigual a tecnologías, habilidades digitales y capacidades de participación. La dependencia creciente de plataformas digitales para acceder a información, servicios o procesos participativos puede excluir a sectores vulnerables, reforzando desigualdades territoriales y socioeconómicas. Estudios recientes destacan que, sin estrategias compensatorias explícitas, la digitalización

puede profundizar formas de exclusión administrativa y política (Van Deursen y Helsper, 2020).

Los riesgos de la digitalización no son fallas corregibles únicamente mediante mejores diseños técnicos. Se trata de dilemas políticos e institucionales que requieren marcos normativos claros, capacidades estatales propias y una comunicación pública capaz de hacer inteligibles decisiones complejas. Sin estos elementos, la promesa de políticas públicas más inteligentes corre el riesgo de traducirse en sistemas menos transparentes, menos inclusivos y democráticos.

La expansión de tecnologías digitales avanzadas en la acción pública ha reconfigurado profundamente las bases sobre las cuales se construye la legitimidad democrática de las políticas públicas. En contextos de automatización estatal, la confianza pública ya no se apoya exclusivamente en la legalidad formal o en la eficacia percibida de las intervenciones, sino también en la comprensibilidad, explicabilidad y justificabilidad pública de decisiones mediadas por sistemas técnicos complejos.

En este punto resulta analíticamente útil distinguir entre legitimidad comunicacional y legitimidad algorítmica. Mientras la primera se vincula con la capacidad del Estado para explicar, justificar y hacer comprensibles sus decisiones ante la ciudadanía, la segunda remite a la aceptación social de decisiones mediadas por sistemas automatizados, cuyos criterios de funcionamiento suelen ser opacos o técnicamente complejos. Esta distinción permite analizar con mayor precisión las tensiones que emergen cuando la comunicación intenta compensar déficits de transparencia o explicabilidad algorítmica.

En contextos de automatización decisional, la legitimidad democrática se desplaza desde la evaluación de resultados hacia la legitimidad procedimental de los

sistemas utilizados. Estudios recientes destacan que los ciudadanos evalúan las decisiones algorítmicas no solo por su precisión, sino por la percepción de equidad, posibilidad de apelación y claridad de los criterios utilizados (Mulligan et al., 2019).

Las nociones de confianza pública, legitimidad democrática y explicabilidad algorítmica no deben ser comprendidas como dimensiones independientes o acumulativas, sino como expresiones interrelacionadas de un mismo problema analítico: la capacidad del Estado para justificar decisiones crecientemente complejas en contextos de mediación tecnológica. En entornos de automatización, la confianza no surge únicamente de la precisión técnica de los sistemas, sino de la posibilidad de comprender, cuestionar y eventualmente impugnar los criterios que orientan la decisión pública.

Investigaciones recientes indican que la legitimidad de las decisiones basadas en algoritmos no se define únicamente por sus resultados técnicos, sino por cómo estas decisiones son percibidas en términos de justicia procedimental y participación de los afectados. En especial, se ha enfatizado que las brechas de legitimidad en decisiones algorítmicas surgen cuando estos sistemas desplazan estándares tradicionales de justicia procesal, reduciendo la posibilidad de involucrar a las partes interesadas en la toma de decisiones y, con ello, limitando la aceptación social de las decisiones tomadas (König y Wenzelburger, 2021).

Este hallazgo sugiere que la aceptación social de la automatización depende críticamente de cómo se comunican los procesos, no solo los outputs. La explicabilidad algorítmica emerge, así como un puente entre racionalidad técnica y racionalidad democrática. Como autor, se propone conceptualizar la comunicación algorítmica como una extensión de la motivación

administrativa clásica, adaptada a contextos donde la decisión no es plenamente humana ni completamente técnica.

Diversos estudios recientes señalan que la confianza ciudadana en sistemas automatizados depende menos de su desempeño técnico que de la percepción de control, justicia procedimental y posibilidad de cuestionamiento. Como sostienen Grimmelhuijsen y Meijer (2014), la legitimidad se ve fortalecida cuando los ciudadanos perciben que las decisiones públicas, incluso aquellas apoyadas en algoritmos, pueden ser explicadas de manera clara y sometidas a escrutinio público. Este hallazgo resulta particularmente relevante en políticas de alto impacto distributivo, donde la opacidad tecnológica tiende a generar desconfianza y resistencia social.

En este marco, la transparencia algorítmica y la explicabilidad de decisiones emergen como condiciones necesarias, aunque no suficientes para sostener la legitimidad democrática. La explicabilidad no implica revelar la totalidad del código o los modelos matemáticos subyacentes, sino proporcionar razones comprensibles sobre cómo y por qué se adoptan determinadas decisiones. Investigaciones recientes advierten que la ausencia de explicaciones inteligibles puede convertir a los sistemas automatizados en “cajas negras institucionales”, incompatibles con principios básicos de responsabilidad pública (Ananny y Crawford, 2016).

La comunicación cumple una función mediadora insustituible entre complejidad técnica y ciudadanía. La legitimidad democrática en entornos digitalizados no puede sostenerse únicamente mediante regulaciones técnicas o estándares éticos abstractos; requiere estrategias comunicativas capaces de traducir

decisiones algorítmicas en narrativas públicas que expliciten criterios, límites e incertidumbres. Comunicar no significa simplificar en exceso, sino hacer políticamente inteligible la complejidad, reconociendo que toda decisión automatizada implica opciones normativas y consecuencias sociales.

En ausencia de esta mediación comunicacional, la automatización corre el riesgo de profundizar una brecha entre capacidad técnica y control democrático, erosionando la confianza pública y debilitando el vínculo entre Estado y ciudadanía.

El análisis de la comunicación y la digitalización de las políticas públicas adquiere una relevancia particular en América Latina, donde estos procesos se despliegan en contextos marcados por capacidades estatales heterogéneas, desigualdades estructurales persistentes y niveles variables de legitimidad institucional. A diferencia de escenarios donde la digitalización se apoya en administraciones consolidadas, en la región suele superponerse con déficits organizacionales, fragmentación territorial y limitaciones en la profesionalización burocrática.

Estudios recientes señalan que la transformación digital del Estado en América Latina tiende a avanzar de manera asimétrica y selectiva, concentrándose en agencias centrales o sectores estratégicos, mientras amplios segmentos del aparato estatal permanecen rezagados (Gil-García et al., 2018). Esta brecha intraestatal no solo afecta la eficacia de las políticas digitales, sino que genera narrativas comunicacionales disonantes que erosionan la percepción de coherencia y capacidad del Estado.

Un segundo rasgo distintivo de la digitalización estatal en regiones con capacidades tecnológicas limitadas es la dependencia estructural de proveedores tecnológicos

externos, tanto privados como internacionales, lo que condiciona la soberanía digital y el control de las decisiones públicas. Esta dependencia se manifiesta en la adopción de infraestructuras digitales, servicios en la nube y soluciones de datos que son operadas o reguladas desde fuera del territorio nacional, reduciendo la capacidad de los gobiernos para auditar, adaptar o explicar plenamente los sistemas utilizados.

La literatura contemporánea destaca que esta dependencia tecnológica no solo merma la autonomía estatal, sino que complica la rendición de cuentas democrática, pues decisiones cruciales sobre algoritmos, almacenamiento de datos y procesamiento automatizado quedan sujetas a lógicas de mercado y protocolos de proveedores externos, lo que puede generar opacidad y limitaciones estructurales para la supervisión pública (Fratini et al., 2025).

A estas limitaciones se suman brechas territoriales y administrativas que condicionan tanto la comunicación como la implementación de políticas digitalizadas. La desigual conectividad, la disparidad en capacidades subnacionales y la fragmentación de sistemas de información generan experiencias estatales profundamente desiguales para la ciudadanía. En este contexto, la comunicación de políticas públicas enfrenta el desafío estructural de gestionar expectativas que no pueden ser satisfechas de manera homogénea, lo que incrementa el riesgo de frustración social y deslegitimación institucional.

Desde una perspectiva crítica propia, puede sostenerse que en América Latina la digitalización de las políticas públicas no amplifica automáticamente la legitimidad democrática, sino que tiende a hacerlo solo cuando se articula con estrategias comunicacionales sensibles a la desigualdad estructural. La promesa de innovación, eficiencia y participación digital resulta especialmente

frágil en contextos donde amplios sectores de la población experimentan exclusión material y simbólica del Estado. En estos casos, la brecha entre discurso innovador y experiencia cotidiana puede profundizar la desconfianza pública.

Asimismo, la introducción de tecnologías avanzadas en entornos de baja confianza institucional intensifica tensiones entre innovación y control democrático. La automatización de decisiones, cuando no es acompañada por mecanismos robustos de explicabilidad y comunicación pública, puede ser percibida como una forma de recentralización tecnocrática, incluso cuando se presenta bajo el lenguaje del gobierno abierto o inteligente.

A partir del análisis desarrollado, es posible formular al menos tres hipótesis analíticas relevantes para el estudio de la digitalización de políticas públicas en América Latina. En primer lugar, la incorporación de tecnologías avanzadas en contextos de baja confianza institucional tiende a desplazar los conflictos políticos hacia el plano comunicacional, sin resolver las tensiones estructurales subyacentes. En segundo lugar, la comunicación digital puede operar como sustituto simbólico de capacidades estatales efectivas, generando una brecha creciente entre promesas de modernización y experiencias ciudadanas concretas. Asimismo, la automatización de decisiones en entornos institucionales frágiles corre el riesgo de recentralizar el poder bajo lógicas tecnocráticas, debilitando mecanismos tradicionales de rendición de cuentas.

En síntesis, el caso latinoamericano pone de relieve que la comunicación y la digitalización de las políticas públicas deben ser analizadas como procesos políticamente situados, atravesados por relaciones de poder, desigualdades históricas y capacidades estatales diferenciadas. Integrar esta dimensión

regional no solo fortalece la coherencia analítica del capítulo, sino que evita extrapolaciones acríticas de modelos desarrollados en contextos institucionales profundamente distintos.

5.4. Integración analítica y desafíos para la gestión pública contemporánea

Más que proponer un enfoque alternativo, el capítulo muestra cómo los procesos de comunicación y digitalización tensionan empíricamente los supuestos de los enfoques clásicos del análisis de políticas públicas, obligando a reconsiderar sus alcances explicativos en contextos de alta complejidad tecnológica y política. Desde esta óptica, la incorporación de la dimensión digital no implica un quiebre teórico, sino una actualización empírica de los marcos analíticos clásicos frente a transformaciones contemporáneas del Estado y la democracia.

La comunicación y las tecnologías digitales no funcionan únicamente como instrumentos técnicos que acompañan decisiones preexistentes, sino que participan activamente en la reconfiguración de la gobernanza, la definición de problemas públicos, la formación de agendas y la legitimación de decisiones colectivas. La literatura reciente subraya que la digitalización estatal no es un proceso neutro o meramente técnico, sino un fenómeno político-institucional de primer orden, con capacidad para transformar relaciones de autoridad, modelos de rendición de cuentas y las vinculaciones sociales entre decisores, expertos y ciudadanía, reconfigurando así tanto las prácticas institucionales como las expectativas democráticas (Haug et al., 2023).

Se asume que la digitalización intensifica dinámicas ya identificadas por la teoría de políticas públicas: acelera la apertura y cierre de ventanas de oportunidad,

refuerza procesos de dependencia de la trayectoria institucional y amplifica tanto la estabilidad incremental como las posibilidades de rupturas abruptas en contextos de crisis comunicacional.

Desde la perspectiva del Multiple Streams Framework, la comunicación desempeña un rol central en la construcción de agendas públicas. Los flujos de información digital, la visibilidad mediática y la circulación acelerada de narrativas influyen en la definición de problemas, en la viabilidad de soluciones y en el clima político. En entornos digitalizados, las ventanas de oportunidad se abren y se cierran con mayor rapidez, y los emprendedores de políticas deben operar en escenarios comunicacionales altamente volátiles, donde la atención pública se convierte en un recurso escaso y disputado (Mukherjee y Howlett, 2015).

Desde el punto de vista institucionalista, la digitalización puede ser comprendida como un proceso de cambio gradual que reconfigura prácticas administrativas, rutinas organizacionales y capacidades estatales sin necesariamente alterar de forma inmediata los fundamentos institucionales existentes. Lejos de producir rupturas automáticas, la introducción de tecnologías digitales tiende a integrarse de manera incremental en estructuras preexistentes, reproduciendo normas informales, culturas organizacionales y trayectorias históricas. Investigaciones recientes señalan que, en ausencia de transformaciones normativas y culturales deliberadas, la digitalización suele reforzar patrones institucionales consolidados más que generar cambios sustantivos en los modos de gobernanza y toma de decisiones públicas (Mergel et al., 2019).

Las crisis comunicacionales provocadas por fallos visibles en sistemas automatizados pueden funcionar como eventos focalizadores que desencadenan

rupturas abruptas en políticas públicas que previamente parecían estables. Controversias en torno a decisiones algorítmicas injustas, injusticias percibidas o falta de transparencia pueden movilizar la atención pública y colocar en la agenda regulaciones urgentes, induciendo cambios en la gobernanza y en las normas que rigen el uso de tecnologías automatizadas en el sector público. En contextos democráticos, estos episodios pueden erosionar la confianza, empujar a reformas regulatorias y reformular las prioridades institucionales al evidenciar fallos sistemáticos en la gobernanza algorítmica (Grimmelikhuijsen y Meijer, 2022).

Este análisis muestra que la comunicación y la digitalización no solo acompañan los procesos de políticas públicas, sino que reconfiguran los supuestos centrales de los enfoques teóricos clásicos. La no linealidad del ciclo, la centralidad del conflicto, la dependencia institucional y las rupturas abruptas adquieren nuevas formas en entornos digitales, donde la información circula aceleradamente y las decisiones pueden ser parcial o totalmente automatizadas. De ahí que, el ciclo de las políticas públicas se ve desafiado por entornos digitales no lineales, donde las fronteras entre formulación, implementación y evaluación se difuminan.

A modo de síntesis, el esquema siguiente integra los principales ejes analíticos desarrollados a lo largo del capítulo, mostrando cómo la comunicación pública, el gobierno abierto y el uso de tecnologías digitales e inteligencia artificial operan como funciones complementarias que inciden sobre la acción estatal contemporánea. Esta articulación permite visualizar que dichas dimensiones no compiten entre sí, sino que actúan en distintas escalas y funciones, bajo la condición transversal de la legitimidad democrática (Figura 5.1).

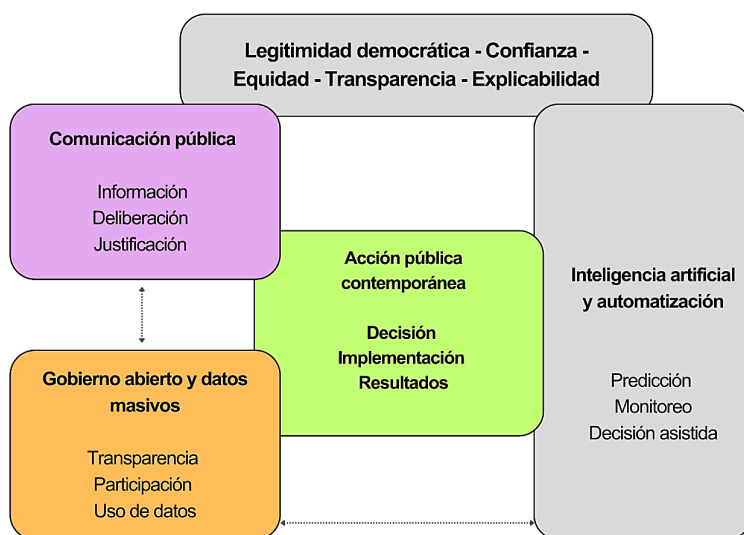


Figura 5.1. Articulación entre comunicación pública, digitalización y legitimidad democrática en la acción estatal contemporánea

A fin de sintetizar visualmente la articulación entre comunicación pública, digitalización y legitimidad democrática desarrollada en este capítulo, se incorpora un esquema integrador que permite comprender estas dimensiones como componentes interdependientes de la acción estatal contemporánea. Este esquema se presenta en el Anexo 3 como apoyo analítico y pedagógico.

El análisis desarrollado permite afirmar que el fortalecimiento de las capacidades estatales, la incorporación de herramientas de evaluación y la expansión de procesos de digitalización no constituyen, por sí mismos, garantías de una acción pública más justa, eficaz o legítima. Por el contrario, estos procesos introducen nuevos dilemas que obligan a repensar críticamente los límites y responsabilidades de la gestión pública en contextos de creciente complejidad social, tecnológica e institucional.

Desde la perspectiva aquí asumida, uno de los principales desafíos radica en evitar que la racionalidad técnica y la lógica instrumental desplacen la dimensión política y deliberativa inherente a toda política pública. La utilización intensiva de datos, métricas e instrumentos de evaluación puede contribuir a mejorar la capacidad diagnóstica y operativa del Estado, pero también corre el riesgo de reducir los problemas públicos a dimensiones cuantificables, invisibilizando conflictos de valores, desigualdades estructurales y demandas sociales que no siempre se traducen en indicadores estandarizados.

Asimismo, la progresiva incorporación de tecnologías digitales y sistemas de apoyo a la decisión redefine las relaciones de poder dentro del aparato estatal y entre el Estado y la ciudadanía. Estos procesos pueden fortalecer la transparencia y la capacidad de respuesta gubernamental, pero también generar nuevas formas de opacidad decisional, concentración de poder informacional y dependencia tecnológica, especialmente cuando los marcos institucionales y normativos no evolucionan al mismo ritmo que las innovaciones técnicas.

En este escenario, la evaluación de la gestión pública no puede concebirse exclusivamente como un mecanismo de control o medición de resultados, sino como un espacio de reflexión crítica sobre las capacidades reales del Estado, las condiciones de implementación de las políticas y los efectos, esperados y no esperados de la acción pública. Evaluar implica, necesariamente, asumir una responsabilidad política respecto de las consecuencias distributivas, territoriales y simbólicas de las decisiones adoptadas.

Desde esta óptica, la legitimidad democrática de las políticas públicas se construye no solo a partir de su eficacia instrumental, sino también de la forma en que

integran procesos de comunicación, participación y rendición de cuentas en contextos sociales diversos y desiguales. La gestión pública contemporánea enfrenta así el desafío de articular innovación, eficiencia y aprendizaje institucional sin erosionar los principios democráticos que sustentan la acción estatal.

En síntesis, la toma de decisiones públicas en contextos complejos exige reconocer que no existen soluciones puramente técnicas ni modelos universales de intervención. Las políticas públicas son siempre el resultado de equilibrios inestables entre capacidades institucionales, condiciones contextuales, disputas de poder y expectativas sociales. Asumir estos límites no debilita la acción del Estado, sino que constituye una condición necesaria para el desarrollo de políticas públicas más reflexivas, responsables y socialmente legitimadas.

Las transformaciones analizadas a lo largo de este capítulo ponen de relieve que la comunicación pública y la digitalización no constituyen dimensiones accesorias de la acción estatal, sino componentes estructurales de las políticas públicas contemporáneas. La incorporación de tecnologías digitales avanzadas amplía las capacidades estatales, pero también redefine las condiciones de legitimidad democrática, lo que exige marcos analíticos y evaluativos sensibles a sus implicancias políticas, institucionales y éticas.

El análisis efectuado adquiere especial relevancia al ser considerado desde contextos latinoamericanos, donde las capacidades estatales desiguales, la dependencia tecnológica externa y las brechas digitales territoriales intensifican las tensiones entre innovación, control democrático y legitimidad. Estos rasgos no constituyen meras condiciones contextuales, sino variables analíticas centrales para comprender

cómo la comunicación y la digitalización reconfiguran de manera diferenciada la acción pública en la región.

Entre las principales oportunidades se destacan la ampliación de capacidades analíticas, la mejora en la focalización de intervenciones, la posibilidad de monitoreo en tiempo real y el fortalecimiento potencial de la transparencia y la participación. No obstante, estos beneficios solo se materializan bajo condiciones institucionales específicas: capacidades estatales sólidas, marcos normativos claros, gobernanza de datos robusta y estrategias de comunicación orientadas a la deliberación y no a la mera persuasión.

Los límites de la digitalización de las políticas públicas se manifiestan en la reproducción de desigualdades, la opacidad algorítmica, la tecnocratización encubierta y la exclusión de sectores con menores capacidades digitales. Estos riesgos no son fallas marginales, sino tensiones inherentes a procesos de transformación que redistribuyen autoridad y conocimiento.

La digitalización democrática de las políticas públicas requiere integrar tres dimensiones de manera inseparable: capacidad técnica, regulación institucional y comunicación pública reflexiva. Sin esta articulación, la innovación tecnológica corre el riesgo de debilitar, en lugar de fortalecer, la legitimidad del Estado.

Finalmente, el capítulo abre líneas de investigación futuras vinculadas al estudio comparado de políticas digitales, la evaluación de impactos distributivos de la automatización estatal y el análisis de nuevas formas de intermediación comunicacional en contextos de alta complejidad tecnológica. En un escenario donde la digitalización avanza más rápido que la reflexión normativa, el análisis de políticas públicas tiene el desafío y la responsabilidad de aportar marcos críticos que orienten la acción estatal hacia horizontes más inclusivos, transparentes y democráticos.

De cara a futuras investigaciones, el análisis de la comunicación y la digitalización de las políticas públicas plantea desafíos teóricos significativos para el campo. Conceptos como capacidad estatal, legitimidad democrática o rendición de cuentas requieren ser repensados en escenarios donde la toma de decisiones se apoya crecientemente en sistemas automatizados y mediaciones algorítmicas. En este contexto, el estudio de las políticas públicas enfrenta el reto de desarrollar categorías analíticas capaces de capturar no solo la eficacia técnica de la innovación digital, sino también sus implicancias políticas, institucionales y normativas. Abordar estos desafíos resulta indispensable para comprender la acción pública en sociedades atravesadas por la complejidad, la incertidumbre y la transformación tecnológica acelerada.

En conjunto, el análisis desarrollado en este capítulo muestra que la comunicación y la digitalización no representan dimensiones accesorias de las políticas públicas contemporáneas, sino arenas centrales donde se juegan disputas de sentido, autoridad y legitimidad democrática. Lejos de ofrecer soluciones automáticas, las tecnologías digitales amplifican tanto las capacidades estatales como sus tensiones estructurales, obligando a repensar los marcos analíticos tradicionales. Asumir esta complejidad constituye una condición necesaria para diseñar políticas públicas que, en contextos de alta incertidumbre y conflictividad, sean no solo técnicamente viables, sino también políticamente legítimas y socialmente sostenibles.

A lo largo de la propuesta emerge una tensión no resuelta que merece ser destacada: mientras la comunicación busca simplificar, traducir y hacer inteligibles procesos complejos, la digitalización y la automatización incrementan la opacidad técnica y la distancia cognitiva entre Estado y ciudadanía. Esta

tensión no admite soluciones puramente técnicas ni comunicacionales, y plantea un desafío estructural para el diseño de políticas públicas democráticamente sostenibles en contextos de alta complejidad tecnológica.

En este sentido, comprender la comunicación y la digitalización como dimensiones estructurantes de la acción pública resulta indispensable para analizar críticamente las políticas públicas contemporáneas en contextos democráticos atravesados por incertidumbre, conflicto y aceleración tecnológica.

5.5. Bases para la implementación de un modelo institucional de análisis y evaluación de políticas públicas en las universidades ecuatorianas

La consolidación de sistemas institucionales de análisis y evaluación de políticas públicas constituye uno de los principales desafíos para las universidades ecuatorianas en el escenario contemporáneo de la educación superior. En las últimas dos décadas, el sistema universitario del país ha transitado desde modelos centrados en el cumplimiento normativo hacia enfoques orientados a la calidad, la mejora continua, la rendición de cuentas y la toma de decisiones basada en evidencia. Esta transformación ha estado acompañada por reformas legales, nuevos mecanismos de aseguramiento de la calidad y una creciente institucionalización de la evaluación como instrumento estratégico para fortalecer la gobernanza universitaria (Landázuri-Espinoza, 2024; Ortega Vega y Guerrero Salazar, 2021; Toscanini Segale et al., 2016).

En este contexto, la implementación de un modelo institucional de análisis y evaluación de políticas públicas no debe entenderse únicamente como un procedimiento técnico destinado a verificar el cumplimiento de indicadores, sino como un sistema

permanente de producción de conocimiento que permita comprender los efectos reales de las políticas universitarias, retroalimentar la gestión institucional y orientar la planificación estratégica mediante procesos continuos de aprendizaje organizacional. Desde esta perspectiva, la evaluación deja de ser un mecanismo de control para convertirse en un instrumento de gobernanza capaz de generar información útil para la toma de decisiones en todos los niveles de la institución (Castro Michuy, 2025; Santos-Murga, 2024).

Las políticas públicas de educación superior en Ecuador han experimentado profundas modificaciones desde la aprobación de la Constitución de 2008 y la posterior promulgación de la Ley Orgánica de Educación Superior (Ecuador. Presidencia de la República, 2010). Dichas transformaciones fortalecieron la regulación estatal, redefinieron los mecanismos de financiamiento, impulsaron nuevos modelos de acreditación y promovieron mayores exigencias en investigación, innovación y vinculación con la sociedad. Sin embargo, diversos estudios coinciden en señalar que la consolidación normativa no siempre ha estado acompañada por capacidades institucionales suficientes para evaluar de manera sistemática el impacto de las políticas implementadas (Calva Cabrera, 2021; Ortega Vega & Guerrero Salazar, 2021; Toscanini Segale et al., 2016).

Precisamente, Ortega Vega y Guerrero Salazar (2021) sostienen que la política pública universitaria ecuatoriana requiere fortalecer los mecanismos de análisis crítico que permitan valorar no solamente el cumplimiento formal de los objetivos establecidos, sino también sus efectos sobre la equidad, la calidad, la investigación y el desarrollo institucional. Esta visión implica incorporar metodologías de evaluación capaces de integrar información cuantitativa y cualitativa, considerando

tanto los resultados obtenidos como los procesos mediante los cuales las políticas son implementadas dentro de las instituciones de educación superior.

Las orientaciones metodológicas emitidas por la Secretaría Nacional de Planificación (2021, 2022) representan un referente fundamental para estructurar dichos procesos. Tanto la Guía de evaluación de políticas públicas como la Guía operativa del proceso de evaluación de las políticas públicas establecen que toda evaluación debe desarrollarse como un proceso sistemático compuesto por etapas claramente definidas: identificación del problema público, formulación de preguntas evaluativas, construcción de indicadores, recopilación de evidencias, análisis de resultados, formulación de recomendaciones y seguimiento de las acciones correctivas. Este enfoque promueve la institucionalización de la evaluación como parte integral del ciclo de las políticas públicas y no únicamente como una actividad realizada al finalizar los programas gubernamentales.

La incorporación de estos lineamientos dentro de las universidades ecuatorianas supone adaptar dichos principios al funcionamiento de las organizaciones académicas. En este sentido, las políticas universitarias abarcan múltiples dimensiones institucionales, entre ellas la docencia, la investigación, la vinculación con la sociedad, la internacionalización, el bienestar estudiantil, la innovación, la transformación digital y la gestión administrativa. Todas estas áreas generan decisiones institucionales que pueden analizarse utilizando metodologías similares a las empleadas en la evaluación de políticas públicas nacionales.

Un elemento particularmente relevante es la necesidad de fortalecer la capacidad institucional para evaluar las políticas de investigación. Peña Vélez y Suárez Amaya (2022) evidencian que numerosas universidades

ecuatorianas han desarrollado instrumentos destinados a incrementar la producción científica; sin embargo, la existencia de dichas políticas no garantiza necesariamente mejores resultados investigativos. Los autores destacan que la evaluación debe incorporar indicadores relacionados con productividad científica, impacto social, fortalecimiento de capacidades investigativas, financiamiento competitivo y transferencia del conocimiento, permitiendo identificar los factores que favorecen o limitan la efectividad de las políticas institucionales.

De manera complementaria, Calva Cabrera (2021), al analizar la evolución de la investigación universitaria ecuatoriana en el ámbito de la comunicación, demuestra que las políticas institucionales adquieren mayor efectividad cuando mantienen coherencia con las políticas públicas nacionales, disponen de mecanismos permanentes de seguimiento y promueven una cultura organizacional orientada hacia la evaluación continua. Esta articulación entre políticas nacionales e institucionales constituye uno de los principales fundamentos para diseñar modelos propios de evaluación universitaria.

En los últimos años también ha adquirido especial relevancia el fortalecimiento de los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad. El Modelo de evaluación externa con fines de acreditación para universidades y escuelas politécnicas elaborado por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (2023) incorpora criterios relacionados con gobernanza institucional, planificación estratégica, investigación, docencia, innovación, bienestar universitario y vinculación social. Aunque este modelo responde principalmente a procesos de acreditación externa, sus principios pueden adaptarse para construir mecanismos internos de evaluación permanente

que anticipen oportunidades de mejora antes de los procesos oficiales de evaluación.

Desde esta perspectiva, la evaluación institucional debe concebirse como un proceso continuo y no como una actividad periódica asociada exclusivamente a la acreditación. Castro Michuy (2025) sostiene que las instituciones educativas logran mayores niveles de calidad cuando integran sistemas internos de autoevaluación que permiten monitorear permanentemente el desempeño institucional, identificar brechas de cumplimiento y generar acciones correctivas sustentadas en evidencia. La mejora continua depende, por tanto, de la existencia de sistemas organizacionales capaces de producir información confiable para orientar las decisiones estratégicas.

Los modelos contemporáneos de evaluación institucional también enfatizan la integración entre evaluación académica, gestión administrativa y planificación estratégica. Santos-Murga (2024) plantea que la evaluación universitaria debe evolucionar desde enfoques centrados exclusivamente en indicadores de rendimiento hacia modelos integrales que analicen simultáneamente procesos, resultados, innovación, aprendizaje institucional y capacidad adaptativa. Bajo esta lógica, la evaluación deja de ser un ejercicio aislado para convertirse en un componente transversal del sistema de gestión universitaria.

La incorporación de nuevas tecnologías representa otro desafío importante para las universidades ecuatorianas. Añapa Quiñónez et al. (2026) destacan que la implementación de modelos basados en inteligencia artificial para apoyar procesos de evaluación requiere marcos regulatorios éticos que garanticen transparencia, protección de datos, explicabilidad de los algoritmos y supervisión humana

permanente. En consecuencia, cualquier modelo institucional de evaluación que incorpore herramientas de inteligencia artificial debe desarrollarse respetando principios de responsabilidad, equidad y gobernanza digital, especialmente cuando los resultados obtenidos puedan influir en decisiones académicas o administrativas.

En el caso de las universidades públicas, Santana Aveiga y Tinoco Gómez (2026) señalan que la implementación de modelos de evaluación externa ha contribuido significativamente al fortalecimiento de la cultura institucional de calidad. Sin embargo, advierten que el verdadero impacto de dichos modelos depende de la capacidad de cada institución para transformar las recomendaciones derivadas de la evaluación en planes concretos de mejora, evitando que los procesos evaluativos se reduzcan al cumplimiento documental de requisitos regulatorios.

La implementación de un modelo institucional de análisis y evaluación de políticas públicas constituye una estrategia fundamental para fortalecer la gobernanza de las universidades ecuatorianas, al consolidar procesos permanentes de generación y utilización de evidencia para la toma de decisiones. Desde esta perspectiva, la evaluación debe integrarse de manera transversal a la planificación estratégica, la gestión institucional y los procesos de mejora continua, superando enfoques orientados exclusivamente al cumplimiento de requisitos regulatorios o a la preparación de procesos de acreditación.

La consolidación de este tipo de modelo exige el desarrollo de capacidades técnicas, organizacionales e institucionales que permitan evaluar de forma sistemática las políticas relacionadas con la docencia, la investigación, la vinculación con la sociedad, la innovación, la transformación digital y la gestión

administrativa. Asimismo, resulta indispensable fortalecer la articulación entre las políticas institucionales y el marco nacional de educación superior, favoreciendo una mayor coherencia en la planificación, el seguimiento de los objetivos estratégicos y la generación de resultados con mayor impacto académico y social.

Por otra parte, la incorporación de tecnologías digitales y herramientas de inteligencia artificial ofrece nuevas posibilidades para optimizar los procesos de análisis y evaluación, siempre que su utilización se sustente en principios de transparencia, ética, protección de datos y supervisión humana. En conjunto, la implementación de un modelo institucional de estas características permite convertir los resultados de la evaluación en acciones concretas de mejora, fortaleciendo la capacidad de las universidades ecuatorianas para adaptarse a los cambios del entorno, promover el aprendizaje organizacional y contribuir de manera más efectiva al desarrollo sostenible del país.

5.6. Propuesta de un modelo institucional de análisis y evaluación de políticas públicas para la Universidad Metropolitana del Ecuador (UMET)

La Universidad Metropolitana del Ecuador (UMET) constituye un escenario particularmente adecuado para la implementación de un modelo institucional de análisis y evaluación de políticas públicas debido a la madurez alcanzada por sus sistemas de planificación, aseguramiento de la calidad y gestión estratégica. Creada mediante la Ley N.º 2000-14 del Congreso Nacional y con sede matriz en Guayaquil y sedes en Quito y Machala, la institución ha consolidado un modelo de gestión orientado al mejoramiento continuo, articulando la formación profesional, la investigación, la innovación y la vinculación con la sociedad en consonancia con las políticas nacionales de desarrollo.

Desde su creación, la UMET ha evolucionado conforme a las transformaciones experimentadas por el sistema ecuatoriano de educación superior. La promulgación de la Constitución de 2008, la Ley Orgánica de Educación Superior y la consolidación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad redefinieron las responsabilidades de las instituciones universitarias, trasladando el énfasis desde la expansión de la cobertura hacia la calidad, la pertinencia, la investigación y la rendición de cuentas. Este proceso coincidió con una profunda reorganización institucional que exigió fortalecer la planificación estratégica, los mecanismos de evaluación y la gestión basada en resultados (Landázuri-Espinoza, 2024; Ortega Vega y Guerrero Salazar, 2021).

En respuesta a este contexto, la UMET ha desarrollado una estructura organizacional que integra la planificación institucional con el aseguramiento de la calidad. Su misión establece la formación de profesionales competentes, con sólidos valores éticos y capacidad para contribuir a la planificación nacional del desarrollo mediante la aplicación de la ciencia, la tecnología y la innovación. De igual manera, su visión plantea convertirse en una universidad de excelencia sustentada en la pertinencia, la investigación, la innovación, la virtualización y la proyección social, manteniendo una estrecha articulación con las políticas públicas nacionales y el desarrollo socioeconómico del Ecuador.

Este alineamiento estratégico constituye uno de los principales fundamentos para proponer un modelo institucional de evaluación de políticas públicas. La propia formulación de la misión y visión demuestra que las decisiones universitarias no se conciben de manera aislada, sino como parte de un sistema de gobernanza orientado al cumplimiento de objetivos

nacionales de desarrollo, característica que coincide con los planteamientos de la Secretaría Nacional de Planificación (2021, 2022) respecto al enfoque de gestión pública basada en resultados.

Otro aspecto relevante es la consolidación del sistema institucional de planificación estratégica. La universidad dispone de un Plan Estratégico de Desarrollo Institucional (PEDI), planes operativos anuales, mecanismos de seguimiento de objetivos estratégicos, un sistema de aseguramiento interno de la calidad y procesos permanentes de autoevaluación institucional. Esta estructura organizacional facilita la incorporación de metodologías de evaluación de políticas públicas, ya que existen procesos sistemáticos de recopilación de información, monitoreo de indicadores y generación de evidencias para apoyar la toma de decisiones.

Particularmente importante resulta la existencia de la Comisión Institucional de Aseguramiento de la Calidad y de la Comisión Institucional de Planificación Estratégica, responsables del seguimiento de los objetivos institucionales, la implementación de planes de mejora y la coordinación de los procesos de evaluación. Estas estructuras representan una base organizacional sólida para evolucionar desde los modelos tradicionales de autoevaluación hacia un sistema más amplio de análisis y evaluación de políticas institucionales, incorporando metodologías propias del análisis de políticas públicas.

La política científica institucional constituye otro elemento que favorece la implementación del modelo. La UMET organiza su investigación mediante líneas, programas y proyectos alineados con la planificación nacional del desarrollo y con los problemas prioritarios del país, integrando investigación, innovación y vinculación con la sociedad bajo un enfoque de I+D+i. Esta articulación entre política científica y

planificación nacional facilita la evaluación del impacto de las decisiones institucionales sobre la generación de conocimiento, la transferencia tecnológica y la contribución al desarrollo territorial.

Asimismo, la universidad ha consolidado una cultura institucional orientada hacia la mejora continua. Los procesos de evaluación externa desarrollados por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES), junto con la implementación de planes institucionales de mejora derivados de las autoevaluaciones y acreditaciones, han fortalecido capacidades organizacionales para gestionar información, construir indicadores y monitorear resultados.

Estas fortalezas institucionales permiten superar una de las principales limitaciones identificadas en la literatura sobre evaluación universitaria ecuatoriana: la ausencia de sistemas permanentes que integren planificación, evaluación y aprendizaje organizacional (Castro Michuy, 2025; Santos-Murga, 2024). Mientras numerosos procesos evaluativos permanecen asociados únicamente a ejercicios de acreditación externa, la UMET dispone de condiciones favorables para avanzar hacia un modelo de evaluación continua que acompañe permanentemente la formulación, implementación y revisión de sus políticas institucionales.

La implementación de un modelo institucional de análisis y evaluación de políticas públicas en la UMET también responde a la creciente complejidad de la gestión universitaria contemporánea. La expansión de la educación virtual, la internacionalización, la transformación digital, la investigación interdisciplinaria, la innovación educativa y la incorporación de herramientas de inteligencia artificial generan nuevas necesidades de gobernanza que requieren sistemas permanentes de evaluación capaces de producir

información estratégica para apoyar la toma de decisiones. En este sentido, la propuesta no pretende sustituir los actuales procesos de aseguramiento de la calidad, sino complementarlos mediante una perspectiva más amplia de análisis de políticas públicas, permitiendo comprender no solo si las políticas cumplen sus objetivos, sino también cómo generan impactos institucionales, cuáles son sus efectos sobre los diferentes grupos de interés y qué ajustes requieren para incrementar su efectividad.

En consecuencia, la UMET reúne condiciones institucionales, organizacionales y estratégicas que la convierten en un caso idóneo para implementar un modelo institucional de análisis y evaluación de políticas públicas. La existencia de una planificación consolidada, estructuras permanentes de aseguramiento de la calidad, sistemas de seguimiento de indicadores, políticas científicas articuladas con el desarrollo nacional y una cultura organizacional orientada hacia la mejora continua constituyen la base sobre la cual puede desarrollarse un modelo integral de evaluación institucional. A partir de estas capacidades, es posible proponer un sistema que articule el ciclo de las políticas públicas con la gestión universitaria, fortaleciendo la gobernanza institucional y consolidando una cultura de decisiones fundamentadas en evidencia.

A partir de estos referentes es posible plantear un modelo institucional de análisis y evaluación de políticas públicas aplicable a la Universidad Metropolitana del Ecuador (UMET). La propuesta parte del reconocimiento de que la universidad dispone de procesos consolidados de planificación estratégica, aseguramiento interno de la calidad, gestión académica e investigación, los cuales pueden articularse mediante un sistema único de evaluación institucional orientado a la toma de decisiones basada en evidencia.

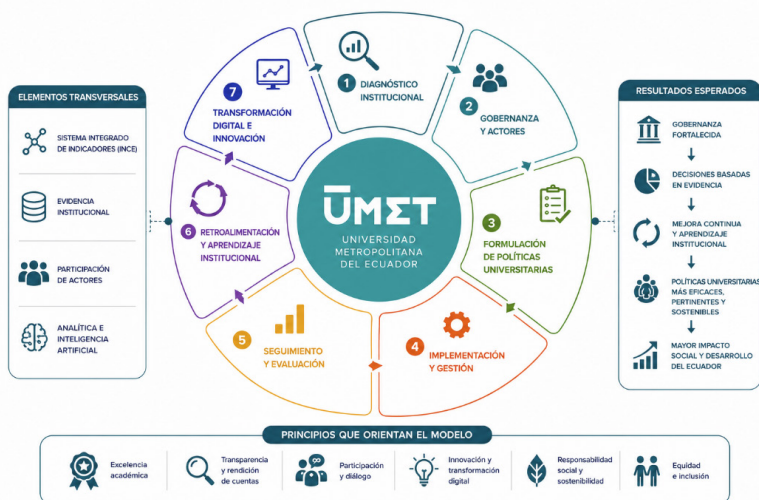


Figura 5.2. Modelo institucional para la implementación del sistema de análisis y evaluación de políticas públicas en la Universidad Metropolitana del Ecuador (UMET).

El primer componente del modelo corresponde a la gobernanza institucional. En esta dimensión resulta indispensable conformar una estructura organizacional responsable de coordinar el análisis y evaluación de políticas universitarias, integrada por autoridades académicas, responsables de planificación, especialistas en evaluación, representantes de investigación, aseguramiento de la calidad y gestión administrativa. Esta instancia asumiría la responsabilidad de definir prioridades evaluativas, coordinar la recopilación de información y emitir recomendaciones dirigidas a las máximas autoridades universitarias.

El segundo componente está constituido por la planificación estratégica de la evaluación. Cada política institucional: investigación, innovación, vinculación, transformación digital, bienestar universitario, internacionalización, formación docente o sostenibilidad

debe incorporar desde su formulación objetivos claramente definidos, indicadores verificables, líneas base, metas temporales y mecanismos de seguimiento continuo, siguiendo las orientaciones metodológicas establecidas por la Secretaría Nacional de Planificación (2021, 2022).

El tercer componente corresponde al sistema integrado de indicadores institucionales. Estos indicadores deben combinar variables de eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto, sostenibilidad y satisfacción de los grupos de interés. Asimismo, deben articular información procedente de diferentes sistemas institucionales, incluyendo producción científica, desempeño académico, inserción laboral, innovación educativa, proyectos de vinculación, gestión financiera y resultados de acreditación.

Un cuarto componente está relacionado con la generación y análisis de evidencia. La UMET podría consolidar un observatorio institucional encargado de integrar bases de datos académicas, estadísticas institucionales, encuestas de percepción, análisis bibliométricos, estudios de seguimiento a graduados, evaluaciones docentes y resultados de investigación. La integración de estas fuentes permitiría construir tableros dinámicos para monitorear permanentemente el desempeño institucional.

El quinto componente comprende la evaluación participativa de las políticas institucionales. La literatura internacional coincide en señalar que los procesos evaluativos alcanzan mayor legitimidad cuando incorporan la participación de docentes, estudiantes, personal administrativo, graduados, empleadores y actores sociales vinculados con la universidad. En consecuencia, la UMET podría institucionalizar mecanismos periódicos de consulta y validación que complementen el análisis cuantitativo mediante

información cualitativa obtenida directamente de los diferentes grupos de interés.

Finalmente, el sexto componente corresponde al aprendizaje institucional y la mejora continua. Los resultados derivados de cada proceso evaluativo deben traducirse en recomendaciones concretas, planes de acción, cronogramas de implementación, asignación de responsabilidades e indicadores de seguimiento. Este ciclo permanente de retroalimentación permitiría consolidar una cultura organizacional basada en la evidencia, fortaleciendo simultáneamente la planificación estratégica, el aseguramiento interno de la calidad y la toma de decisiones.

La implementación de este modelo en la Universidad Metropolitana del Ecuador presenta múltiples ventajas institucionales. En primer lugar, fortalece la articulación entre planificación, evaluación y gestión estratégica. En segundo lugar, facilita el cumplimiento de los criterios establecidos por el CACES para los procesos de acreditación. En tercer lugar, mejora la capacidad institucional para evaluar el impacto real de sus políticas académicas y administrativas. Asimismo, promueve una cultura de transparencia, rendición de cuentas y mejora continua sustentada en información objetiva y verificable.

En síntesis, la evidencia disponible demuestra que el fortalecimiento de las capacidades institucionales para analizar y evaluar políticas públicas constituye un elemento estratégico para el desarrollo de las universidades ecuatorianas. La experiencia normativa del país, los lineamientos metodológicos de la Secretaría Nacional de Planificación, el modelo de aseguramiento de la calidad del CACES y los estudios recientes sobre evaluación institucional ofrecen un marco suficientemente sólido para diseñar modelos propios adaptados a las características de cada institución.

En este escenario, la Universidad Metropolitana dispone de condiciones favorables para implementar un modelo institucional de análisis y evaluación de políticas públicas que integre planificación estratégica, aseguramiento de la calidad, evaluación basada en evidencia e innovación organizacional, consolidándose como una universidad orientada al aprendizaje institucional permanente y a la mejora continua de sus políticas académicas y de gestión.

Conclusiones

Las políticas públicas constituyen procesos complejos cuya formulación, implementación y evaluación dependen de la interacción permanente entre instituciones, actores, capacidades organizacionales, contextos territoriales y transformaciones sociales. Desde esta perspectiva, el análisis de las políticas públicas trasciende los enfoques normativos o meramente procedimentales para situarse como un campo interdisciplinario orientado a explicar cómo los Estados enfrentan problemas públicos cada vez más dinámicos e interdependientes.

Uno de los principales aportes del libro consiste en integrar diversas corrientes teóricas y metodológicas que enriquecen la comprensión de la acción pública. La combinación de enfoques institucionales, organizacionales, comunicacionales y evaluativos demuestra que ninguna perspectiva aislada resulta suficiente para explicar la complejidad de los procesos de decisión pública. Esta articulación favorece interpretaciones más amplias que permiten comprender simultáneamente las dimensiones políticas, administrativas, sociales y tecnológicas que condicionan el desempeño gubernamental.

La investigación confirma igualmente que las capacidades estatales representan uno de los factores determinantes para el éxito de las políticas públicas. Dichas capacidades no dependen exclusivamente de la disponibilidad de recursos financieros o de estructuras administrativas formales, sino también de la calidad de las instituciones, de los mecanismos de coordinación, del aprendizaje organizacional, de la profesionalización del capital humano y de la generación sistemática de evidencia para respaldar la toma de decisiones. En consecuencia, fortalecer las capacidades institucionales constituye una condición

indispensable para incrementar la efectividad, sostenibilidad y legitimidad de la acción pública.

Otro resultado relevante radica en reconocer que la transformación digital está modificando profundamente la manera en que se diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas. La incorporación de tecnologías digitales, sistemas de información, inteligencia artificial y análisis de grandes volúmenes de datos amplía las posibilidades de mejorar la eficiencia institucional, optimizar los procesos de gestión y fortalecer la transparencia gubernamental. Sin embargo, estos avances también generan nuevos desafíos relacionados con la protección de datos, la ética algorítmica, la inclusión digital, la gobernanza tecnológica y la preservación de los principios democráticos que deben orientar toda intervención pública.

En el ámbito de la evaluación, el libro sostiene la necesidad de superar concepciones centradas exclusivamente en el cumplimiento de metas cuantificables para avanzar hacia modelos integrales capaces de valorar procesos, capacidades institucionales, calidad de la gobernanza, legitimidad social e impactos sostenibles. La evaluación deja de entenderse como un mecanismo de fiscalización para convertirse en un instrumento permanente de aprendizaje organizacional, innovación institucional y mejora continua de las políticas públicas.

Uno de los aportes más significativos de esta obra se concreta en la construcción de las bases conceptuales e institucionales para la implementación de modelos de análisis y evaluación de políticas públicas en las universidades ecuatorianas. El estudio demuestra que las instituciones de educación superior poseen las condiciones para consolidarse como espacios permanentes de generación de evidencia, producción de conocimiento y acompañamiento técnico a los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de

políticas públicas. De esta manera, las universidades fortalecen simultáneamente sus funciones de docencia, investigación, vinculación con la sociedad y gestión institucional, ampliando su contribución al desarrollo nacional.

En este contexto, la propuesta diseñada para la Universidad Metropolitana del Ecuador constituye una aplicación concreta del marco analítico desarrollado a lo largo del libro. Más que un modelo operativo aislado, representa una estrategia institucional orientada a integrar la evaluación de políticas públicas dentro de los procesos universitarios de planificación, investigación, aseguramiento de la calidad y toma de decisiones. Su implementación favorece la generación de información estratégica, fortalece la cultura de evaluación basada en evidencia y contribuye a consolidar una gobernanza universitaria más transparente, participativa y orientada a resultados.

La propuesta presentada posee, además, un potencial de adaptación para otras instituciones de educación superior del país y de la región, al ofrecer un referente metodológico flexible que puede ajustarse a distintos contextos organizacionales sin perder coherencia con los principios de calidad, pertinencia, innovación y responsabilidad social universitaria. Ello amplía el alcance de la investigación más allá del caso específico de la UMET y abre nuevas posibilidades para el fortalecimiento institucional del sistema universitario ecuatoriano.

En conjunto, los hallazgos expuestos evidencian que el fortalecimiento de las políticas públicas requiere instituciones capaces de aprender, innovar y adaptarse continuamente a escenarios cambiantes. La calidad de la gestión pública dependerá cada vez más de la capacidad para integrar conocimiento científico, evaluación sistemática, transformación digital,

comunicación estratégica y participación social dentro de procesos permanentes de mejora institucional.

Finalmente, esta obra aspira a convertirse en un referente para investigadores, gestores públicos, autoridades universitarias y responsables de la formulación de políticas públicas interesados en fortalecer los mecanismos de análisis, evaluación y aprendizaje institucional. La articulación entre teoría, evidencia empírica y propuesta metodológica ofrece un marco de referencia que trasciende la discusión académica y proporciona herramientas útiles para construir instituciones más eficaces, innovadoras, transparentes y democráticamente legitimadas, capaces de responder con mayor solvencia a los desafíos del desarrollo contemporáneo.

Referencias

- ADEN International Business School. (2025). Políticas públicas: De lo social a lo económico. <http://www.aden.org/business-magazine/politicas-publicas-y-desarrollo-de-lo-social-a-lo-economico/>
- Ananny, M., & Crawford, K. (2018). Seeing without knowing: Limitations of the transparency ideal and its application to algorithmic accountability. *New Media & Society*, 20(3), 973–989. <https://doi.org/10.1177/1461444816676645>
- Añapa Quiñónez, P. L., Solís Mina, R. R., Acuri Pacheco, D. A., Rivera Quiñónez, E. D., & Batallas Ayovi, S. A. (2026). Marco regulatorio ético para la implementación de modelos de IA en la evaluación de aprendizajes en las Instituciones de Educación Superior públicas del Ecuador. *Revista Latinoamericana de Calidad Educativa*, 3(1), 216–224. <https://doi.org/10.70625/rlice/563>
- Ansell, C., & Boin, A. (2019). Taming deep uncertainty: The potential of pragmatist principles for understanding and improving strategic crisis management. *Administration & Society*, 51(7), 1079–1112. <https://doi.org/10.1177/0095399717747655>
- Ariès, P., & Duby, G. (1989). *Historia de la vida privada* (Vol. 5, *De la Primera Guerra Mundial a nuestros días*). Taurus.
- Azanza Huerta, B. (2025). La capacidad de un país para evaluar sus políticas públicas. *Observatorio de Evaluación de Políticas Públicas*. <https://www.observatoriopoliticaspublicas.es/la-capacidad-de-un-pais-para-evaluar-sus-politicas-publicas>
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and instability in American politics* (2nd ed.). University of Chicago Press.

- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2017). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. En C. M. Weible & P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (4th ed., pp. 55–101). Westview Press.
- Becker, H. S. (1971). *Los extraños: Sociología de la desviación*. Tiempo Contemporáneo.
- Béland, D., & Howlett, M. (2024). Coordination of complex systems: The case of public policy meta-organisations. *Policy and Society*, 43(1), 1–20. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puae001>
- Béland, D., & Schlager, E. (2019). Varieties of institutionalism. *Policy Studies Journal*, 47(2), 184–205. <https://doi.org/10.1111/psj.12340>
- Benjamin, R. (2019). Assessing risk, automating racism. *Science*, 366(6464), 421–422. <https://doi.org/10.1126/science.aaz3873>
- Bennett, W. L., & Livingston, S. (2018). The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions. *European Journal of Communication*, 33(2), 122–139. <https://doi.org/10.1177/0267323118760317>
- Boswell, C., Geddes, A., & Scholten, P. (2011). The role of narratives in migration policy-making: A research framework. *British Journal of Politics and International Relations*, 13(1), 1–11. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2010.00435.x>
- Boswell, J., Hendriks, C. M., & Ercan, S. A. (2016). Message received? Examining transmission in deliberative systems. *Critical Policy Studies*, 10(3), 263–283. <https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1188712>

- Brinks, D., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2020). *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776608>
- Bullock, J., Young, M. M., & Wang, Y.-F. (2020). Artificial intelligence, bureaucratic form, and discretion in public service. *Information Polity*, 25(4), 491–506. <https://doi.org/10.3233/IP-200223>
- Busuioc, M. (2021). Accountable artificial intelligence: Holding algorithms to account. *Public Administration Review*, 81(5), 825–836. <https://doi.org/10.1111/puar.13293>
- Cairney, P. (2020). *Understanding public policy: Theories and issues*. Bloomsbury Academic.
- Cairney, P. (2023). The politics of policy analysis: Theoretical insights on real world problems. *Journal of European Public Policy*, 30(9), 1820–1838. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2221282>
- Cairney, P. (2024). Kingdon's multiple streams framework: What happens next? *International Review of Public Policy*, 6(3). <https://doi.org/10.4000/13gg0>
- Cairney, P., & Zahariadis, N. (2016). Multiple streams analysis: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda-setting processes. En N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of public policy agenda setting*. (pp. 1-28). Edward Elgar Publishing.
- Calva Cabrera, K. D. (2021). *Aportación de las políticas públicas e institucionales a la investigación desarrollada en universidades ecuatorianas con estudios en comunicación* [Tesis doctoral, Universidad de Navarra].

- Cancino, R., Velez Cuarta, G., Albis Salas, N., Villarroel Valenzuela, J., Robles-Belmont, E., Oliveira, T., Ràfols, I., Palacios-Núñez, G., Ortiz Núñez, R., Flores Vargas, X., Restrepo Fernández, M. C., Levin, L., Mascarenhas e Silva, F., Barata, G., Vélez-Cuertas, G., Uribe-Tirado, A., Lucio-Arias, D., & Mugnaini, R. (2024). Manifiesto por las métricas socioterritoriales de ciencia, tecnología e innovación elaborado en Latmetricas: Temuco, Chile. 15 de noviembre de 2023. *Ciencia, Público y Sociedad*, 1(2), 63–66. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cps/article/view/47504>
- Capano, G., & Howlett, M. (2020). The knowns and unknowns of policy instrument analysis: Policy tools and the current research agenda on policy mixes. *SAGE Open*, 10(1). <https://doi.org/10.1177/2158244019900568>
- Capoccia, G. (2016). Critical junctures and institutional change. En O. Fioretos, T. G. Falletti, & A. D. Sheingate (Eds.), *The Oxford handbook of historical institutionalism* (pp. 95–108). Oxford University Press.
- Castro Michuy, A. B. (2025). Evaluación institucional para la mejora continua: Un enfoque al sistema educativo ecuatoriano. *SAGA: Revista Científica Multidisciplinar*, 2(1), 1–18. <https://doi.org/10.63415/saga.v2i1.7>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2020). Balancing Governance Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as a High Performer. *Public administration review*, 80(5), 774–779. <https://doi.org/10.1111/puar.13241>

- De Wilde, P., Leupold, A., & Schmidtke, H. (2016). Introduction: The differentiated politicisation of European governance. *West European Politics*, 39(1), 3–22. <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1081505>
- Di Virgilio, M. M. (2016). *Participación ciudadana en la gestión pública: Enfoque y condiciones para su desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0008012>
- Dunlop, C. A. (2020). *Policy Learning and Policy Failure*. Bristol University Press.
- Dunlop, C. A., Radaelli, C. M., & Trein, P. (Eds.). (2018). *Handbook of policy learning*. Palgrave Macmillan.
- Durnova, A., Fischer, F., & Zittoun, P. (2016). Discursive approaches to public policy: Politics, argumentation, and deliberation. En B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy: Theories, controversies and perspectives* (pp. 35–56). Palgrave Macmillan.
- Ecuador. Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. (2023). *Modelo de evaluación externa con fines de acreditación para el aseguramiento de la calidad de las universidades y escuelas técnicas*. <https://www.caces.gob.ec/wp-content/uploads/2023/12/Modelo-de-Evaluacio%CC%81n-Externa-UEP-2023-1.pdf>
- Ecuador. Presidencia de la República. (2010). Ley Orgánica de Educación Superior. <https://procuraduria.utpl.edu.ec/sitios/documentos/NormativasPublicas/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20Educaci%C3%B3n%20Superior%202025.pdf>

Ecuador. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2017). *Guía para la formulación de políticas públicas* (versión actualizada). SEGEPLAN. <https://portal.segeplan.gob.gt/segeplan/wp-content/uploads/2025/02/Guia-Formulacion-Politicas-P.pdf>

Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación. (2021). *Guía de evaluación de políticas públicas*. <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2025/10/9-Guia-de-evaluacion-de-politicas-publicas-suscrita.pdf>

Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación. (2022). *Guía operativa del proceso de evaluación de las políticas públicas* (1.^a ed.). <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2025/10/10-Guia-operativa-de-evaluacion-de-politicas-publicas-pdf.pdf>

Ejea Mendoza, G. (2006). *Teoría y ciclo de las políticas públicas*. Universidad Autónoma Metropolitana. https://aularedim.net/wp-content/uploads/teoria_ciclo_politicas_publicas.pdf

Engstrom, D. F., Ho, D. E., Sharkey, C. M., & Cuéllar, M.-F. (2020). *Government by algorithm: Artificial intelligence in federal administrative agencies* (NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 20-54). SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3551505>

Finquelievich, S. (2010). Sistemas regionales de innovación: Las políticas públicas para la sociedad de la información en América Latina. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 5(15). <https://www.scielo.org.ar/pdf/cts/v5n15/v5n15a09.pdf>

Fratini, S., Lambach, R., & Monsees, P. (2025). Trust in digital sovereignty: Security, privacy, and governance challenges. *Public Organization Review*. <https://doi.org/10.1007/s11115-025-00968-0>

George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. The MIT Press.

Gil-García, J. R., Dawes, S. S., & Pardo, T. A. (2018). Digital government and public management research: Finding the crossroads. *Public Management Review*, 20(5), 633–646. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1327181>

Grimmelikhuijsen, S., & Meijer, A. (2014). Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137–157. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus048>

Grimmelikhuijsen, S., & Meijer, A. (2022). Legitimacy of algorithmic decision-making: Six threats and the need for a calibrated institutional response. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(3), 232–242. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvac008>

Grossman, E. (2022). Media and policy making in the digital age. *Annual Review of Political Science*, 25, 443–461. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051120-103422>

Gutiérrez Ossa, J. A., Restrepo Avendaño, R. D., & Zapata Hoyos, J. S. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*, 8(2), 333–351. <https://doi.org/10.21615/cesder.8.2.7>

Hall, P. A., & Thelen, K. (2009). Institutional change in varieties of capitalism. *Socio-Economic Review*, 7(1), 7–34. <https://doi.org/10.1093/ser/mwn020>

Haug, N., Dan, S., & Mergel, I. (2024). Digitally induced change in the public sector: A systematic review and research agenda. *Public Management Review*, 26(7), 1963–1987. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2234917>

Heikkila, T., Pierce, J. J., Gallaher, S., Kagan, J., Crow, D. A., & Weible, C. M. (2014). Understanding a period of policy change: The case of hydraulic fracturing disclosure policy in Colorado. *Policy Studies Journal*, 42(S1), S65–S87. <https://doi.org/10.1111/ropr.12058>

Hoefler, R. (2022). The Multiple Streams Framework: Understanding and applying the problems, policies, and politics approach. *Journal of Policy Practice and Research*, 3(1), 1–5. <https://doi.org/10.1007/s42972-022-00049-2>

Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The tools of government in the digital age*. Palgrave Macmillan.

Howlett, M. (2019a). *Designing public policies: Principles and instruments*. Routledge.

Howlett, M. (2019b). Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. *Public Policy and Administration*, 34(4), 405–430. <https://doi.org/10.1177/0952076718775791>

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press.

Janssen, M., & Kuk, G. (2016). The challenges and limits of big data algorithms in technocratic governance. *Government Information Quarterly*, 33(3), 371–377. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.08.011>

Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2012). From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), 1–20. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00431.x>

Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A narrative policy framework: Clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2), 329–353. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>

Kay, A. (2003). Path dependency and the CAP. *Journal of European Public Policy*, 10(3), 405–420. <https://doi.org/10.1080/1350176032000085379>

Kingdon, J. W. (2010). *Agendas, alternatives, and public policies*. Pearson.

Kitchin, R. (2021). *The data revolution: A critical analysis of big data, open data and data infrastructures*. Sage.

König, P. D., & Wenzelburger, G. (2021). The legitimacy gap of algorithmic decision-making in the public sector: Why it arises and how to address it. *Technology in Society*, 67, Article 101688. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2021.101688>

Kornberger, M., Meyer, R. E., Brandtner, C., & Höllerer, M. A. (2017). When bureaucracy meets the crowd: Studying “open government” in the Vienna city administration. *Organization Studies*, 38(2), 179–200. <https://doi.org/10.1177/0170840616655496>

Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica.

Landázuri-Espinoza, S. N. (2024). Políticas públicas en la educación superior ecuatoriana: Un análisis de tres gobiernos (2007–2023). *Revista de Ciencias Sociales*, 30, 660–674. <https://doi.org/10.31876/rcs.v30i.42866>

Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. University of Maryland Press.

Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social: Una introducción a la teoría del actor-red* (G. Zadunaisky, Trad.). Manantial.

López Cerezo, J. A., Méndez Sanz, J. A., & Todt, O. (1998). Participación pública en la política tecnológica: Problemas y perspectivas. *Arbor*, 159(627), 279–308. <https://doi.org/10.3989/arbor.1998.i627.1767>

Mahoney, J., & Thelen, K. (2015). A theory of gradual institutional change. En J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Advances in comparative-historical analysis* (pp. 1–37). Cambridge University Press.

Manazir, S. H. (2023). Reimagining public policy formulation and analysis: A comprehensive theoretical framework for public policy. *Discover Global Society*, 1(1), Article 18. <https://doi.org/10.1007/s44282-023-00018-4>

March, J. G., & Olsen, J. P. (2018). The logic of appropriateness. En R. E. Goodin (Ed.), *The Oxford handbook of political science* (pp. 478–497). Oxford University Press.

Margetts, H., & Dorobantu, C. (2019). Rethink government with AI. *Nature*, 568(7751), 163–165. <https://doi.org/10.1038/d41586-019-01099-5>

- Martín Román, J. (2024). Métodos para evaluar políticas e intervenciones públicas. *Revista de Gobierno, Administración y Políticas de Salud (GAPS)*, 3(2). <https://doi.org/10.5944/gaps.2024.00002>
- Meijer, A., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10–29. <https://doi.org/10.1177/0020852311429533>
- Mergel, I. (2019). Digital service teams in government. *Government Information Quarterly*, 36(4), Article 101389. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.07.001>
- Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), Article 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Mettler, S., & SoRelle, M. (2018). Policy feedback theory. En N. Zahariadis (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 103–134). Westview Press.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649–667. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00329.x>
- Montecinos Montecinos, E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de Administración*, 20(33), 323–335. <http://www.scielo.org.co/pdf/cadm/v20n33/v20n33a14.pdf>
- Mukherjee, I., & Howlett, M. (2015). Who is a stream? Epistemic communities, instrument constituencies and advocacy coalitions in multiple streams sub-systems. *Policy Sciences*, 48(3), 293–314. <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/290/194>

Mulligan, D. K., Kroll, J. A., Kohli, N., & Wong, R. Y. (2019). This thing called fairness: Disciplinary confusion realizing a value in technology. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 3(CSCW), Article 119. <https://doi.org/10.1145/3359221>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025). *Encuesta de la OCDE sobre los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de América Latina y el Caribe*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/es/publications/2025/11/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-in-latin-america-and-the-caribbean-2025-results_698c3d98.html

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). *OECD report on public communication: The global context and the way forward*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/12/oecd-report-on-public-communication_b74311bc/22f8031c-en.pdf

Ortega Vega, C. A., & Guerrero Salazar, C. V. (2021). La política pública de Educación Superior en el Ecuador: Un ejercicio contextualizado de análisis crítico. *Revista Científica*, 6(20), 19–40. <https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2021.6.20.1.19-40>

Ortega Vega, C. A., & Guerrero Salazar, C. V. (2021). La política pública de Educación Superior en el Ecuador: Un ejercicio contextualizado de análisis crítico. *Revista Científica*, 6(20), 19–40. <https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2021.6.20.1.19-40>

- Peña Vélez, I. V., & Suárez Amaya, W. (2022). Valoración de las políticas de investigación en las universidades ecuatorianas. *Journal Business Science*, 3(1), 53–62. https://revistas.uleam.edu.ec/index.php/business_science/article/view/207
- Peters, B. G. (2018). *Policy problems and policy design*. Edward Elgar Publishing.
- Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Edward Elgar Publishing.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana. (2025). *El Estado de la Ciencia 2025*. <https://www.ricyt.org/wp-content/uploads/2025/12/el-estado-de-la-ciencia-2025-web-final-terminado.pdf>
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana. (2024). *El Estado de la Ciencia 2024*. <https://www.ricyt.org/wp-content/uploads/2024/12/El-Estado-de-la-Ciencia-2024.pdf>
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana. (2023). *El Estado de la Ciencia 2023*. <https://www.ricyt.org/wp-content/uploads/2023/12/EL-ESTADO-DE-LA-CIENCIA-2023.pdf>
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana. (2022). *El Estado de la Ciencia 2022*. <https://www.ricyt.org/wp-content/uploads/2022/11/EL-ESTADO-DE-LA-CIENCIA-2022.pdf>

- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana. (2021). *El Estado de la Ciencia 2021*. <https://www.ricyt.org/wp-content/uploads/2021/11/El-Estado-de-la-Ciencia-2021.pdf>
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana. (2020). *El Estado de la Ciencia 2020*. <https://oei.int/wp-content/uploads/2020/11/elestadodelaciencia-2020.pdf>
- Reveillac, M., & DePaula, N. (2025). Government Communication on Social Media: Balancing Platforms, Propaganda, and Public Service. *Media and Communication*, 13, Article 11648. <https://doi.org/10.17645/mac.11648>
- Robinson, S. E., & Eller, W. S. (2010). Participation in policy streams: Testing the separation of problems and solutions in subnational policy systems. *Policy Studies Journal*, 38(2), 199–216. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00358.x>
- Roth, A. N. (2004). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Ruijter, E., Grimmelikhuijsen, S., & Meijer, A. (2017). Open data for democracy: Developing a theoretical framework for open data use. *Government Information Quarterly*, 34(1), 45–52. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.01.001>
- Ruppert, E., Isin, E., & Bigo, D. (2017). Data politics. *Big Data & Society*, 4(2). <https://doi.org/10.1177/2053951717717749>
- Safarov, I., Meijer, A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). Utilization of open government data: A systematic literature review. *Information Polity*, 22(1), 1–24. <https://doi.org/10.3233/IP-160012>

- Santana Aveiga, J. R., & Tinoco Gómez, O. R. (2026). Implementación de modelos de evaluación externa en universidades públicas. *Reincisol*, 5(9), 1262. [https://doi.org/10.59282/reincisol.V5\(9\)1262](https://doi.org/10.59282/reincisol.V5(9)1262)
- Santos-Murga, S. (2024). Modelos de evaluación institucional en la educación superior y los procesos académicos contemporáneos universitarios. *EDUNEXA*, 1(2), 69–73. <https://doi.org/10.51247/e.v1i2.852>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The legitimacy of collaborative governance. *Administrative Sciences*, 11(4), Article 127. <https://doi.org/10.3390/admsci11040127>
- Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Tamayo Sáez, M. (2015). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón & E. Carrillo (Eds.), *La nueva administración pública* (pp. 281–312). Alianza Editorial.
- Toscanini Segale, M., Aguilar Guzmán, A., & García Sánchez, R. (2016). Diagnóstico de las políticas públicas de la educación superior en el Ecuador. *Revista Cubana de Educación Superior*, 35(3), 41–54. <https://revistas.uh.cu/rces/article/view/3506>
- Vaccari, C., & Valeriani, A. (2021). *Outside the bubble: Social media and political participation in Western democracies*. Oxford University Press.

- Valencia, M. (2020). El análisis de las políticas públicas. En F. Sánchez, C. Niño, J. Rivas, D. Martínez, P. Muñoz, M. Valencia, S. Ángel, C. Acosta, C. Ortíz, R. Losada, M. Aller, J. Ariza, & A. Cardozo (Eds.), *Manual de ciencia política y relaciones internacionales* (pp. 125–150). Universidad Sergio Arboleda.
- Valle-Cruz, D., Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R., & Ruvalcaba-Gómez, E. (2020). Assessing the public policy cycle framework in the age of artificial intelligence. *Government Information Quarterly*, 37(4), Article 101509. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101509>
- Van Deursen, A. J. A. M., & Helsper, E. J. (2015). The third-level digital divide: Who benefits most from being online? En L. Robinson, S. R. Cotten, & J. Schulz (Eds.), *Communication and Information Technologies Annual* (Vol. 10, pp. 29–52). Emerald Publishing.
- Vargas Arévalo, C. (2007). Análisis de las políticas públicas. *Perspectivas*, (19), 127–136. <https://perspectivas.ucb.edu.bo/index.php/a/article/view/265/277>
- Veale, M., & Brass, I. (2019). Administration by algorithm? Public management meets public sector machine learning. En K. Yeung & M. Lodge (Eds.), *Algorithmic regulation*. Oxford University Press.
- Wihlborg, E., Larsson, H., & Hedström, K. (2016). “The computer says no!”: A case study on automated decision-making in public authorities. *49th Hawaii International Conference on System Sciences*. Koloa, USA.

- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector: Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596–615. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>
- Yıldırım, T. M. (2022). Stability and change in the public's policy agenda: A punctuated equilibrium approach. *Policy Sciences*, 55(2), 337–350. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09458-2>
- Yildiz, M. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly*, 24(3), 646–665. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2007.01.002>

Anexos

Anexo 1. Matriz de complementariedad de enfoques teóricos para el análisis de políticas públicas

Este apéndice presenta una matriz de complementariedad analítica destinada a facilitar el uso integrado de los enfoques teóricos desarrollados en el Capítulo 3. Su objetivo es mostrar cómo estos enfoques operan en distintas escalas, temporalidades y niveles de análisis, evitando su tratamiento como modelos excluyentes o competitivos.

La matriz funciona como una herramienta de apoyo para el análisis de casos, la investigación aplicada y la docencia, permitiendo seleccionar enfoques en función del tipo de problema público y del momento del proceso de política analizado.

Matriz de complementariedad teórica

Enfoque teórico	Horizonte temporal predominante	Nivel de análisis	Principal aporte analítico	Tipo de problemas para los que resulta más útil
Ciclo de las políticas públicas	Corto plazo	Meso	Ordena fases del proceso y detecta desajustes operativos	Problemas de gestión, implementación y coordinación
Corrientes múltiples	Corto-mediano plazo	Meso	Explica cambios contingentes y ventanas de oportunidad	Apertura de agendas, decisiones críticas

Institucionalismo	Mediano-largo plazo	Macro	Analiza estabilidad, reglas y capacidades sedimentadas	Reformas estructurales, persistencia de políticas
Equilibrio interrumpido	Largo plazo	Macro	Explica cambios abruptos y rupturas en monopolios decisionales	Cambios drásticos, crisis, reconfiguraciones profundas

Modo de uso sugerido

La matriz puede utilizarse de manera combinada, seleccionando enfoques según el problema analizado, el nivel institucional implicado y el horizonte temporal considerado. Su valor reside en facilitar análisis más completos y evitar reducciones teóricas simplificadoras.

Anexo 2. Tabla orientativa de herramientas de evaluación de la gestión según foco analítico y horizonte temporal

Este apéndice ofrece una tabla orientativa que organiza distintas herramientas de evaluación de la gestión de políticas públicas en función de su foco analítico y su horizonte temporal. Su propósito es apoyar decisiones metodológicas informadas, evitando la aplicación indiscriminada de instrumentos evaluativos sin consideración del contexto y los objetivos de la política.

Tabla de herramientas de evaluación

Hori- zonte temporal	Foco prin- cipal de evaluación	Herramien- tas más adecuadas	Tipo de información que aportan
Corto pla- zo	Procesos y gestión ope- rativa	Monitoreo de im- plementación, seguimiento de actividades	Información inmediata so- bre ejecución y coordinación
Mediano plazo	Resultados intermedios y capacida- des	Evaluaciones de desempeño, análisis de capa- cidades institu- cionales	Ajustes, apren- dizajes y mejo- ras en la ges- tión
Largo pla- zo	Impactos y transforma- ciones es- tructurales	Evaluaciones de impacto, análisis longitudinales	Cambios es- tructurales, sostenibilidad y efectos acu- mulativos

Modo de uso sugerido

Permite seleccionar herramientas de evaluación coherentes con el momento de la política, los recursos disponibles y los objetivos analíticos. Su uso favorece evaluaciones más realistas, contextualizadas y orientadas al aprendizaje institucional.

Anexo 3. Esquema integrador de comunicación, digitalización y legitimidad en la acción pública

Este apéndice presenta un esquema integrador que sintetiza la articulación entre comunicación pública, transformación digital y legitimidad democrática en la gestión de políticas públicas contemporáneas. Su finalidad es ofrecer una representación analítica que permita visualizar estas dimensiones como componentes interdependientes de la acción estatal, y no como funciones aisladas.

El esquema refuerza la idea central del capítulo cinco: la legitimidad no es un resultado automático de la eficacia técnica, sino una construcción dinámica que se produce en la interacción entre decisiones, comunicación y uso de tecnologías.

Esquema conceptual (descripción)

Núcleo central:

Legitimidad de la acción pública

Dimensión 1: Comunicación pública

- Transparencia informativa
- Explicación de decisiones
- Canales de interacción con la ciudadanía

Dimensión 2: Digitalización y uso de datos

- Sistemas de información para la toma de decisiones
- Automatización y análisis de datos
- Gobernanza, explicabilidad y control democrático

Dimensión 3: Gestión y resultados

- Capacidad de implementación
- Resultados observables
- Aprendizaje institucional

Las tres dimensiones se interrelacionan de manera continua, reforzando o erosionando la legitimidad según cómo se gestionen sus tensiones.



Modo de uso sugerido

El esquema puede emplearse como herramienta analítica para evaluar políticas públicas digitalizadas, como apoyo en procesos de diseño institucional o como recurso pedagógico para la formación en gestión pública y gobernanza democrática.



Shirley Andrea Velásquez Torres

Directora General de la Universidad Metropolitana (UMET). Contadora Pública Autorizada, Magíster en Finanzas con mención en Tributación y doctoranda en Ciencias de la Educación, que cuenta con más de quince años de trayectoria profesional enfocada en la alta dirección, gestión financiera y administración del sector universitario. En su rol, lidera procesos de planificación estratégica, aseguramiento de la calidad, optimización presupuestaria y cumplimiento normativo, destacándose por impulsar la transformación digital, la mejora continua y la innovación mediante la investigación en inteligencia artificial aplicada a la gestión educativa. Su liderazgo se caracteriza por una visión estratégica y transparente orientada a resultados, contribuyendo directamente al crecimiento institucional y al posicionamiento de la UMET en los ámbitos académico, administrativo y social.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-86-7517>



Mireya Baute Rosales

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Granada (España) y Magíster en Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología por la Universidad de La Habana. Es Profesora Titular Principal de la Universidad Metropolitana del Ecuador y Profesora Consultante de la Universidad de Cienfuegos (Cuba). Posee una amplia trayectoria en docencia, investigación y formación de posgrado en Cuba, Venezuela y Ecuador. Sus líneas de investigación se enfocan en las Ciencias Sociales, la Educación, los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (CTS) y la perspectiva de género. Ha impartido docencia en diversos programas de maestría, integró el Comité Académico del Doctorado en CTS de la Universidad de Cienfuegos. Cuenta con una sólida producción científica en sus áreas de especialización.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-8680-7517>



Nereyda Emelia Moya Padilla

Profesora Emérita, Titular y Consultante del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Cienfuegos (Cuba). Doctora en Ciencias Filosóficas, con postdoctorado en Ciencias Pedagógicas y Diplomado en Administración Pública. Es Coordinadora del Programa de Doctorado en Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología. Integra el Consejo Científico Universitario y es miembro de la Sociedad Cubana de Filosofía. Miembro de Honor de la Academia de Ciencias de Cuba y Coordinadora de la Red CYTED ForCiCLIM Cuba.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5511-5054>

***Darien Miranda Ruiz***

Doctor en Ciencias Filosóficas y Máster en Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología por la Universidad de Cienfuegos (Cuba). Maestro en Ciencias en Gestión Ambiental, con Mención Honorífica, por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (México). Licenciado en Estudios Socioculturales, con Título de Oro, y Profesor Asistente de la Universidad de Cienfuegos. Graduado en Trabajo Social por la Escuela de Formación de Trabajo Social de la Universidad de Las Villas (Cuba). Cuenta además con un Diplomado en Administración Pública.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4374-5622>

Las políticas públicas constituyen uno de los principales instrumentos para orientar la acción del Estado frente a los desafíos que plantean sociedades complejas, interdependientes y sujetas a transformaciones políticas, económicas, sociales y tecnológicas. Esta obra ofrece una visión integral que trasciende los enfoques tradicionales al articular fundamentos conceptuales, teóricas, herramientas y aplicaciones institucionales orientadas a fortalecer la capacidad de análisis, formulación, implementación y evaluación. El recorrido inicia con la reflexión sobre las categorías de lo social, lo público y lo privado, para examinar la construcción de los problemas colectivos, la conformación de las agendas gubernamentales y los modelos explicativos empleados en el estudio de las políticas públicas. Asimismo, desarrolla un marco para la medición del desempeño institucional mediante indicadores, métricas y sistemas de seguimiento que incorporan capacidades, legitimidad democrática, equidad territorial y aprendizaje institucional. La obra incorpora una discusión sobre comunicación pública, gobernanza, transformación digital, inteligencia artificial y uso de datos en los procesos de decisión, analizando sus oportunidades e implicaciones éticas e institucionales. Como aporte aplicado, presenta las bases para implementar un modelo institucional de análisis y evaluación de políticas públicas en las universidades ecuatorianas y desarrolla una propuesta para la Universidad Metropolitana del Ecuador, concebida para fortalecer la planificación estratégica, la gestión basada en evidencia y la mejora continua. El libro proporciona un marco analítico flexible y contemporáneo que contribuye a comprender la complejidad de la acción estatal y ofrece herramientas para promover instituciones más eficaces, innovadoras, transparentes y comprometidas con el desarrollo sostenible y la gobernanza democrática.



Editorial
UMET

ISBN: 978-9942-7448-5-2



9 789942 744852